

Vergaderjaar 2021–2022

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 109

VERSLAG VAN EEN RONDETAfelGESPREK

Vastgesteld 19 september 2022

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft op 23 juni 2022 gesprekken gevoerd over **uitvoering van en toezicht op sancties tegen Rusland**.

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

De griffier van de commissie,
Westerhoff

Voorzitter: Kuiken
Griffier: Westerhoff

Aanwezig zijn zeven leden der Kamer, te weten: Brekelmans, Kuiken, Van der Lee, Agnes Mulder, Piri, De Roon en Sjoerdsma,

alsmede de heer Agelink, de heer Bennink, de heer Boerboom, de heer Fried, mevrouw Over de Linden, mevrouw Meijer, de heer Smits en de heer Wieser.

Aanvang 17.02 uur.

De voorzitter:

Goedemiddag. Ik open de vergadering. Aan de orde is een rondetafelgesprek over de uitvoering van de sancties tegen Rusland en het toezicht daarop. Ik heet de leden van harte welkom, evenals de mensen die hier of via de livestream deze vergadering volgen. Ik heet in het bijzonder welkom de gasten die vandaag met ons zullen spreken over de verschillende aspecten van de uitvoering van het sanctiebeleid.

We hebben drie blokken vandaag. In het eerste blok spreken wij over de Russische tegoeden en bezittingen in Nederland, in het tweede blok over de uitvoering van het sanctiebeleid in Nederland en in het derde blok vergelijken we de situatie met de werkwijze van de sanctie-units in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Het is nog heel even onzeker of het met dat derde blok goed gaat komen omdat er problemen zijn met de verbinding, maar wij hopen van wel. Het laatste blok zullen we in het Engels voeren.

Verder hebben wij afgesproken dat er nog een vervolg komt, waarbij ingegaan zal worden op de strategische partnerschappen van Rusland, onder andere met China en India, en de invloed daarvan op de effectiviteit van de sancties van ons en breed. Dat vervolg gaat niet lukken op 30 juni zoals de bedoeling was, maar dat wordt op een later moment ingepland vlak na het zomerreces.

Blok 1: Russische tegoeden en bezittingen in Nederland

Gesprek met:

- de heer H.W. Smits, journalist van Follow the Money
- de heer S. Bennink, advocaat gespecialiseerd in economische sancties en exportcontrole, BenninkAmar Advocaten
- mevrouw H. Over de Linden, advocaat gespecialiseerd in sanctierecht en sancties van de EU tegen Rusland en Russische sancties tegen de EU, Rechta Advocatuur

De voorzitter:

We beginnen nu met blok 1. Daarvoor hebben we uitgenodigd de heer Smits, journalist van Follow the Money; de heer Bennink, advocaat van BenninkAmar Advocaten met een specialisatie in economische sancties en exportcontrole, en mevrouw Over de Linden, advocaat van Rechta Advocatuur met een specialisatie in sanctierecht, de sancties van de EU tegen Rusland en de Russische sancties tegen de EU.

Heel veel dank voor uw komst. We hebben afgesproken dat u in vijf minuten per persoon een korte inleiding houdt. Daarna is er ruimte voor de leden om vragen te stellen.

Mag ik als eerste het woord geven aan de heer Smits?

De heer Smits:

Dank u wel. Ik heb mij onder andere verdiept in assets in Nederland, maar ook veel in superjachten. Jachten en villa's in Londen, Italië en Frankrijk zijn blijkbaar heel aantrekkelijke objecten om te bevriezen, maar het

probleem daarbij is dat heel moeilijk te achterhalen is wie de eigenaar is. Dat komt door offshoreconstructies. Ik had een artikel gestuurd – ik weet niet of u dat heeft gezien – dat over superjachten gaat, niet per se over Russen, maar wel over ...

De voorzitter:

Ja, dat is rondgestuurd, dank.

De heer Smits:

... hoe lastig het is om vast te stellen wie de eigenaar is. Dat bleek recent ook weer. Er is weken, bijna maanden gespeurd naar superjachten, waarvan gedacht werd dat die van Poetin zouden zijn. Het heeft met name de Amerikaanse autoriteiten maanden gekost om de bezitsverhoudingen uit te zoeken. Die superjachten staan geregistreerd op de Kaaimaneilanden of de Marshalleilanden. Op papier zijn ze eigendom van brievenbus-bv's op Aruba of de Maagdeneilanden. Dit zijn willekeurige voorbeelden. Het jacht dat gelinkt wordt aan Poetin, de Amadea, was fysiek uitgeweken naar Fiji en daar is het uiteindelijk, na enorm veel tijd, wel gelukt om het in beslag te nemen.

De Russen maken hun bezittingen natuurlijk met opzet zo ondoorzichtig mogelijk, en daar speelt Nederland geen fraaie rol in. Nederland kent meer dan 12.000 brievenbus-bv's en dat zijn er zo veel dat er dus door geen autoriteit meer in de gaten is te houden wat daar allemaal gebeurt. Brievenbus-bv's zijn niet de enige verhullingsconstructies. Je hebt ook cv's, corporaties, stichtingen en andere rechtsvormen. Een van die rechtsvormen, een STAK (stichting administratiekantoor), hebben we aangetroffen bij de speurtocht naar een van de jachten van Poetin, waar ik heb meegeholpen met het OCCRP, een Bosnisch journalistencollectief. De Russen gebruiken brievenbus-bv's voor hun bedrijven en investeringen zowel in als buiten Rusland. Oligarchen hebben miljarden verdiend in Rusland, maar dat hebben ze geoffshored, vaak naar Cyprus, en ze investeren dat weer – vaak via Luxemburg en Nederland – in Rusland zelf en in andere landen. Een bekend voorbeeld is Mikhail Fridman en een groep gesanctioneerde Russen om hem heen. Die investeren in supermarkten en drogisterijketens via een holding op de Zuidas, X5 geheten. Volgens de balansen zitten daar miljarden aan assets in, en volgens de wet moeten dit soort holdings annex brievenbus-bv's een Nederlandse bankrekening hebben, waar dan dus wonderlijk genoeg heel weinig op te vinden is, hooguit tientallen miljoenen, afgaande op wat er is bevroren in Nederland. Dat geld is dus blijkbaar heel makkelijk uit Nederland weg te sluisen. Nederland was er in het verleden trouwens ook heel trots op dat dat geld er heel makkelijk in en uit kon. X5 is weer opgericht door een vehikel in Luxemburg. De aandeelhouders zitten op Cyprus, dus het is allemaal vaag en onduidelijk. We weten anekdotisch dat het Fridman c.s. zijn, maar omdat het dus werkt met dit soort schimmige beleggingsvehikels is dat lastig vast te stellen. Als je tegoeden wilt bevriezen, ben je er heel lang mee bezig om zo'n structuur in kaart te brengen.

Wat zou dan helpen? Mijn gedachte is: een goed UBO-register. Dat is natuurlijk ook veelbesproken. Een goed global asset register zou ook kunnen helpen. Het is dan heel snel duidelijk; je kunt meteen zien van wie wat is. Dat zou enorm schelen. Als er dan landen zijn, zoals de Marshall-eilanden, die daar niet aan meewerken, zou je bijvoorbeeld een Nederlandse jachtwerfbouwer kunnen verbieden om daar nog aan te leveren. Het is vaak wel duidelijk dat zo'n jacht ... Een recent voorbeeld is het nieuwste jacht van Vagit Alekperov. Dat ligt nu in Harlingen. Er staat al Georgetown op de boeg; je weet dus dat het geleverd wordt aan de Kaaimaneilanden. Waarom gaat dat zo makkelijk? Dat is natuurlijk ook om het schimmig te houden. Het is bij zo'n UBO-register belangrijk dat het gratis toegankelijk zou moeten zijn voor iedereen. Dat geldt mijns inziens ook voor het Handelsregister. Het is nu allemaal veel te duur. Malta heeft

een UBO-register, waarin ik zowaar wat heb kunnen vinden: het jacht van een zakenpartner van vastgoedprins Bernhard. Maar elke zoektocht daarin kost € 5. Dat is voor Follow the Money dus nog wel te doen, want wij hebben veel leden. Voor de grote kranten is het ook nog te doen. Maar voor bloggers of burgerjournalisten is dat allemaal veel te duur. Ik zou er ook wel voor willen pleiten om het Handelsregister gratis te maken. Dat is nu in Nederland ook veel te duur. In bijvoorbeeld Engeland is dat gratis. Dat zou journalisten in ieder geval enorm helpen en opsporingsdiensten ook, denk ik.

De voorzitter:

Veel dank voor nu. Het voorgaande zal vast genoeg vragen opleveren. Ik geef nu graag eerst het woord aan de heer Bennink voor zijn inleiding.

De heer Bennink:

Dank. Geachte commissieleden. Sinds de inval in Oekraïne heeft de EU in hoog tempo beperkende maatregelen afgekondigd tegen Rusland. De naleving en handhaving van het EU-Ruslandsanctieregime is uitermate belangrijk voor de doeltreffendheid van dat sanctiebeleid. Onduidelijke terminologie in Europese sanctieverordeningen leidt in Nederland echter tot wisselende interpretaties met het gevolg dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van die sanctiewetgeving. De Europese Commissie en de Nederlandse bevoegde autoriteiten bieden op dit moment eigenlijk te weinig duidelijkheid over de vraag hoe om te gaan met vage of open normen. Een voorbeeld daarvan is de bevroeringsmaatregel die zijn grondslag vindt in artikel 2 van Verordening 269/2014. Op grond van dit artikel dienen alle tegoeden en economische middelen die eigendom zijn van of onder zeggenschap staan van gesanctioneerde personen en entiteiten te worden bevroren. Daarnaast is het verboden om direct of indirect tegoeden of economische middelen ter beschikking te stellen aan gesanctioneerde personen en entiteiten. Waar het eigendomspercentage helder is gedefinieerd, namelijk meer dan 50%, is het begrip «zeggenschap» vatbaar voor verschillende interpretaties.

Ik geef even een nadere toelichting. De Raad van Ministers van de EU heeft de reikwijdte van het zeggenschapsbegrip nader toegelicht in de algemene aanbevelingen. Aan de hand van verschillende niet-bindende criteria kan zeggenschap volgens de Raad worden vastgesteld. Deze criteria zorgen helaas eerder voor verwarring dan voor verheldering. Zeggenschap wordt bijvoorbeeld verondersteld aanwezig te zijn in het geval van het hebben van het recht om alle of een deel van de activa van een rechtspersoon of entiteit te gebruiken. Hoe hoog of hoe laag de drempelwaarde hiervoor is, wordt niet nader toegelicht en is daardoor moeilijk toe te passen in de praktijk.

Daarnaast past de Europese Commissie weer andere criteria toe, die afwijken van die van de Raad. Welke criteria op welke wijze gebruikt moeten worden, wordt niet nader toegelicht. Een van de consequenties hiervan is dat Russische oligarchen zich terdege bewust zijn van de formulering van de bevroeringsmaatregel en hierop inspelen. Dmitry Mazepin, eigenaar van chemiebedrijf URALCHEM, werd bijvoorbeeld op 9 maart 2022 door de EU onderworpen aan de bevroeringsmaatregel. Binnen een week verlaagde Mazepin zijn meerderheidsbelang in URALCHEM tot een minderheidsbelang van 48%. Het gevolg hiervan is dat URALCHEM sanctierechtelijk niet langer als eigendom van Mazepin wordt gekwalificeerd. Of Mazepin nog zeggenschap uitoefent over URALCHEM is onduidelijk. Het begrip «zeggenschap» zou in zulke gevallen als vangnet moeten fungeren, maar schiet hierin wat ons betreft tekort.

Dan de mogelijke oplossingen om de slagkracht van de bevroeringsmaatregel te versterken. Daar is wat ons betreft duidelijkheid geboden. Bij publicatie van een bevroeringsmaatregel kan bijvoorbeeld worden

aangegeven welke entiteiten al dan niet, of ten minste, onder zeggenschap vallen van gesanctioneerde personen of entiteiten. Een andere, laagdrempeligere optie is het publiceren van aanvullende richtsnoeren en aanbevelingen. Echter, wat ons betreft de voorkeur heeft en meer rechtszekerheid biedt dan niet-bindende richtsnoeren of aanbevelingen, is een helder gedefinieerd zeggenschapsbegrip.

Daarnaast constateren wij binnen onze eigen beroepsgroep de problematiek dat bijvoorbeeld fundamentele rechten als advocatuurlijke dienstverlening mogelijk geïnterpreteerd worden als «economische middelen», met als resultaat dat gesanctioneerde rechtszoekenden grote drempels ervaren bij het bepalen van hun rechtspositie. Ook op dat punt zou verheldering van definities gewenst zijn, om niet tot een bevroering van onze rechtsstaat te komen.

Tot slot wil ik aandacht vragen voor twee punten. In Nederland is er een grote verscheidenheid aan toezichthouders. In Nederland zijn onder meer het OM, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Financiën, de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer, team POSS, DNB en de AFM verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van sancties. Eén centrale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van internationale sancties draagt wat ons betreft bij aan de naleving van economische sancties. Een voorbeeld daarvan – dat wordt hier ongetwijfeld later nog besproken – is de Office of Foreign Assets Control in de Verenigde Staten.

Een andere mogelijkheid die in de praktijk zou kunnen bijdragen aan de doeltreffendheid van sancties is wat mij betreft het verduidelijken van het kader van de zogenaamde voluntary self-disclosure, ook wel VSD genoemd. Een helder en vastomlijnd kader waarbij bedrijven die aan VSD doen mogelijk een lagere straf kunnen krijgen, zou kunnen bijdragen aan de oplossing van overtredingen van sanctierecht. Hoewel de mogelijkheid van een VSD al jaren bestaat, geldt hiervoor geen vast proces. Dit zorgt voor onzekerheid bij Nederlandse bedrijven, zeker nu een VSD op dit moment altijd leidt tot een strafrechtelijk onderzoek, met mogelijk strafrechtelijke vervolging tot gevolg. Het is wat mij betreft een gemiste kans dat dit niet naar voren is gekomen in het recent gepubliceerde rapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving.

De voorzitter:

Veel dank. Ik geef tot slot graag het woord aan mevrouw Over de Linden. Gaat uw gang.

Mevrouw Over de Linden:

Goedemiddag, geachte commissie. Ik ben de derde spreker, dus ik moest even afwachten wat de rest zou zeggen. Ik heb heel veel over dit onderwerp te vertellen, maar zal proberen een aanvulling te zijn op de vorige sprekers.

Vaak is heel onduidelijk hoe de interpretatie moet zijn, omdat de begrippen niet eenduidig zijn. Denk aan «indirect belang», «direct belang», «economische middelen» en aan de vraag of een deelneming nu wel of niet onder die economische middelen valt. Sebastiaan noemde die punten ook al.

Ik denk dat het volgende belangrijk is. We hebben ondertussen 600 miljoen aan middelen bevroren – dat is heel veel in de publiciteit geweest – maar de vraag is dan: wat moet daar verder mee gebeuren? Ik noem in het memo twee wetten, twee voorstellen, waar we mogelijk wat mee kunnen: een Europese richtlijn over asset freeze and confiscation en ons wetsvoorstel over ondermijning, waar heel veel over te doen is geweest, dat op 1 juli van kracht wordt. Dat geeft een hele belangrijke mogelijkheid tot non conviction based confiscation, een op zich wel belangrijk punt. We zitten nu namelijk met allerlei bevroren tegoeden. Als dit van kracht wordt, kunnen we zonder rechterlijke veroordeling

overgaan tot confiscatie na bevrozing en kunnen we dus verder met deze reeds bevroren tegoeden. Dat kan op een civiele manier, met een ex-parte procedure, die het OM kan opzetten. Dan is het bevroren tegoed dus geconfisqueerd. Dat is een mogelijkheid. Daarna kan het bijvoorbeeld verkocht of gebruikt worden. Mocht ooit een oligarch een rechtszaak winnen, dan kan die alsnog het equivalent in euro's uitbetaald krijgen. Stel dat zijn superjacht dat nu bevroren is, verkocht wordt. Dat jacht heeft een bepaalde waarde. Mocht de oligarch ooit een procedure winnen, dan kan hij dat equivalent terugkrijgen. Het is volgens mij wel een goed idee om dat vanaf 1 juli te gaan doen.

Verder heb ik ook zitten nadenken over oligarchen. Er schijnen hier namelijk nog allerlei tegoeden aanwezig te zijn die we nog niet boven water hebben. Hoe gaan we daar verder mee om? Dat wordt eigenlijk al heel snel een heel ingewikkeld verhaal. Hebben ze strafbare feiten gepleegd? Dat is natuurlijk een punt, want oligarch zijn is op zich geen strafbaar feit. Daar zijn mij dus ook vaak vragen over gesteld: hoe ga je daar dan mee om? We willen namelijk iets met die tegoeden. Je kunt nog verder gaan denken: mocht het na die civiele procedure een strafrechtelijke procedure worden, welk strafbaar feit hebben ze dan begaan, behalve de sancties overtreden? Dan kun je bijvoorbeeld verdergaan met witwassen of met lid zijn van een terroristische organisatie. Dat gaat allemaal best ver, dus daar ga ik nu even niet nader op in. Allerlei wetenschappers zijn ermee bezig om dat uit te denken: «Hoe kunnen we deze groep personen binnen het strafrecht krijgen? Welke strafbare feiten hebben ze begaan?»

Dan nog een afsluitende opmerking, meer in lijn met wat Sebastiaan al zei: er zijn erg veel communicatieproblemen doordat de verschillende wetten niet goed op elkaar aansluiten. Je zou kunnen denken: sluit in het geheel aan bij witwassen en financiering van terrorisme, als we het hebben over deelneming of belang of «gelieerd aan» of dochter, of sluit aan bij het fiscale recht. Maar vooralsnog hebben we dus te maken met allerlei verordeningen uit Brussel, die vaak niet een-op-een in onze wetgeving een duidelijke, concrete weerslag hebben, waardoor er dus veel misverstanden ontstaan. Ik heb ook vaak contact met ondernemers. Zij zeggen ook dat ze niet precies weten hoe het zit. Dan gaan ze naar de RVO, maar die weet ook niet precies hoe het zit. Dan krijg je toch veel ondernemers die misschien een strafbaar feit plegen terwijl ze denken dat ze netjes bezig zijn. Ze zijn niet aan het ontduiken maar gewoon bezig met wat wel kan. Door de onduidelijkheid blijkt later misschien dat dat niet kan. Dat is natuurlijk vervelend.

Daar wilde ik het bij laten.

De **voorzitter**:

Veel dank. U mag de microfoon even uitzetten. Ik heb hier de heer Brekelmans van de VVD, de heer Van der Lee van GroenLinks, de heer De Roon van de PVV, mevrouw Piri van de Partij van de Arbeid, de heer Sjoerdsma van D66 en mevrouw Mulder van het CDA. Ik wil voorstellen dat iedereen gewoon even start met één vraag. Ik geef als eerste het woord aan de heer Van der Lee.

De heer **Van der Lee** (GroenLinks):

Dank aan alle drie voor de inleiding. Ik mag één vraag stellen. Dan ga ik toch even inzoomen op zeggenschap en de definiëring daarvan. De Raad en de Commissie hebben daar allebei iets over gezegd, maar als ik het goed begrijp, is dat niet bindend. Heeft een van de lidstaten een heldere definitie geformuleerd waaraan wij een voorbeeld zouden kunnen nemen? Is het noodzakelijk om die definitie wettelijk vast te leggen of kan het ook in een aanwijzing richting de RVO en de bedrijven over hoe wij het interpreteren? Dat is eigenlijk mijn vraag.

De **voorzitter**:
Aan wie stelt u de vraag?

De heer **Van der Lee** (GroenLinks):
Ik denk aan een van de laatste twee sprekers.

De **voorzitter**:
Mevrouw Over de Linden of de heer Bennink?

De heer **Van der Lee** (GroenLinks):
Ik weet niet wie; misschien allebei?

De **voorzitter**:
We gaan eerst even de vragen inventariseren, dus ik ga naar de heer De Roon.

De heer **De Roon** (PVV):
Dank voor deze inleiding. Ik hoor mevrouw Over de Linden spreken over het in beslag nemen. Zij keek daarbij naar strafbare feiten. Daar wordt ook naar gezocht: welke strafbare feiten zouden dat dan kunnen zijn? Ik heb daar eerlijk gezegd ook nog geen heel scherp beeld van. Ik heb daar de volgende vraag over. Moeten die feiten dan in Nederland gepleegd zijn? Als de overheid assets aantreft, zoals een bankrekening of een boot of wat dan ook, kunnen we dan een link met een feit in Nederland aantonen? Of is dat niet nodig?

De **voorzitter**:
We inventariseren eerst de vragen even, dus we gaan naar mevrouw Piri.

Mevrouw **Piri** (PvdA):
Ook dank namens mij. Er werd al even aan gerefereerd, maar we hebben een rapport van de heer Blok gekregen op basis van zes weken onderzoek. Ik vroeg toen: als we nou al die aanbevelingen hadden doorgevoerd, hoeveel meer geld hadden we dan nu geconfisqueerd dan die 600 miljoen? Toen was het antwoord: nul. Mijn vraag is dus eigenlijk of u het daarmee eens bent.

De **voorzitter**:
Aan wie stelt u die vraag?

Mevrouw **Piri** (PvdA):
Nou, laten we beginnen bij de heer Smits.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Veel dank. Ik vroeg me iets af over de zeggenschap, over het hebben van meer dan 50% van de aandelen en over het terugbrengen van die zeggenschap naar een positie die kleiner is dan 50%. Ik begrijp van banken dat sommige mensen anticiperen op het feit dat zij op zo'n lijst terecht gaan komen. Dan bouwen ze dat heel snel af. De heer Bennink maakt er ook gewag van dat het dan heel snel naar 48% gaat. Als je gebruikmaakt van het huidige kader of van de huidige wetgeving, is er dan een manier om mensen die heel snel hun belang afbouwen alsnog aan te pakken en hun eigendommen te bevriezen? Of moeten we daar nieuwe wet- en regelgeving voor op de mat leggen?

De **voorzitter**:
Dat is een vraag aan de heer Bennink, neem ik aan.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Ja.

De voorzitter:
Dan mevrouw Mulder.

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Heel erg bedankt voor de toelichting. Als ik dit zo hoor, kan er nog heel wat meer dan we nu aan het doen zijn. Dat is ook een van de redenen van ons als Tweede Kamercommissie om u hier vandaag uit te nodigen. Maar waar zou u het eerste mee aan de slag gaan? Die vraag zou ik aan de heer Smits willen stellen.

De voorzitter:
Dan de heer Brekelmans.

De heer **Brekelmans** (VVD):
Veel dank voor jullie presentaties en voor al het werk dat jullie op papier hebben gezet. Dat is voor ons erg nuttig. Ik wil eigenlijk een vraag stellen die in het verlengde ligt van die van mevrouw Piri, over de opmerking van Stef Blok. Hij heeft volgens mij vooral ook proberen aan te tonen ... In de media was het beeld dat er mogelijk tientallen miljarden te bevriezen zouden zijn, maar een heleboel van die assets bevinden zich in het buitenland. In Nederland kun je dus maar een beperkt deel daarvan daadwerkelijk bevriezen. Mijn vraag zou dan ook de volgende zijn. Misschien valt er nog wel wat meer te halen als je bepaalde maatregelen uitvoert, maar wellicht niet substantieel meer. Misschien gaat het dan om enkele tientallen of honderden miljoenen, maar niet over miljarden. Is dat ook jullie beeld? Is het beeld van die 60 miljard inderdaad niet het juiste beeld van wat er in Nederland te halen valt?

De voorzitter:
Dan starten we met de heer Smits voor de beantwoording van de vragen die aan hem zijn gesteld.

De heer **Smits**:
Ik denk dat zes weken coördineren wel heel weinig is. Kijk naar de Amerikanen. Zij hebben het heel goed en strak geregeld met de OFAC, maar ze zijn ook al maanden bezig. Het was natuurlijk ook redelijk laat. We weten natuurlijk dat je geld heel makkelijk uit Nederland kunt halen. Het is dan dus wel belangrijk om, net als die Russische oligarchen, te anticiperen op sancties die gaan komen. Je moet dus meteen weten waar je die euro's kan vinden.
Wat zou ik als eerste regelen? Ik zou dan dus inderdaad kijken naar die coördinatie. Het is nu namelijk heel versnipperd, zoals ook al gezegd werd. Ik geloof niet dat Minister Hoekstra meteen doorhad dat hij degene was aan wie de coördinatie was toebedeeld. Dat is vanuit Brussel gedaan; de Ministers van Buitenlandse Zaken zijn aangewezen als coördinator. Dat was volgens mij niet helemaal duidelijk in het begin. Dat is ook het makkelijkst snel te regelen. Een goed UBO-register en zo zijn allemaal wat lastiger en vergen meer tijd. Je kunt natuurlijk wel zorgen dat daar draagvlak voor komt. Er is veel kritiek op, deels terecht maar deels ook onterecht. De kritiek over privacy is bijvoorbeeld vrij makkelijk te ondervangen door registratiesystemen. Als je nu bijvoorbeeld een cryptomunt wilt kopen, dan moet je je paspoort scannen met je telefoon. Dat is redelijk waterdicht. Denk ook aan de IP-nummerregistratie. Veel van die privacybezwaren zijn dus te ondervangen.
Werd ik ook gevraagd naar die 60 miljard? Heel veel van die assets, bijvoorbeeld bij Fridman, zijn winkels of bedrijven in Rusland. In zijn geval zijn het mijnbouwbedrijven. Het geld is geoffshored. Dat zit in Cyprus. Dat gaat via Luxemburg en Nederland weer naar Rusland, maar je kan natuurlijk niet in Rusland winkels gaan sluiten. Het viel me wel op dat het bijvoorbeeld wel zou kunnen in Nederland. Je hebt een drogisterijketen,

ook van Fridman en zijn vrienden, genaamd Holland & Barrett. Die is gewoon nog open. Ik begreep uit de Kamerbrief dat dat bedrijf er zelf verantwoordelijk is dat dat geld niet terechtkomt bij Fridman en andere gesanctioneerde Russen. Dat lijkt mij een beetje een rare vorm van zelfregulering. Waarschijnlijk zullen banken daar ook zicht op moeten houden. Als Holland & Barrett wel dividend uitbetaalt, moeten zij er een stokje voor steken dat dat geld wordt doorgesluisd naar een entiteit van Fridman. Maar ook daarbij leg je dus weer de verantwoordelijkheid bij een andere partij, een commercieel bedrijf. Dan heb je dat zelf dus niet in de hand. Het lijkt mij allemaal ook nogal bureaucratisch.

De voorzitter:

Helder. Zet u alstublieft uw microfoon weer uit, meneer Smits. Dan de heer Bennink.

De heer Bennink:

Ik zal even ingaan op de vragen die werden gesteld over het zeggenschapsbegrip. Dat zeggenschapsbegrip dient eigenlijk als vangnet op het moment dat niet kan worden vastgesteld of een partij meer dan 50% van de eigendomsaandelen heeft in een partij die niet is gesanctioneerd. Een gesanctioneerde partij moet meer dan 50% van de eigendomsaandelen in een niet-gesanctioneerde partij hebben en dan wordt die niet-gesanctioneerde partij ook als gesanctioneerd gezien. Als daar geen sprake van is, dan vormt het zeggenschapsbegrip een vangnet, namelijk: indien er sprake is van bijvoorbeeld invloed op het dagelijks handelen van de niet-gesanctioneerde partij, dan kun je zeggen dat er sprake is van zeggenschap. Dat hebben we heel veel gezien bij oligarchen die hun neefjes aan het roer van bedrijven zetten. Ze konden dan via dat neefje invloed uitoefenen op die bedrijven. Je zou dat bijvoorbeeld ook kunnen zeggen van de CEO van Rosneft. Die is zelf wel gesanctioneerd, maar Rosneft nog niet. Wij zeggen dan: die CEO oefent in zijn dagelijkse uitvoering van zijn beroep zeggenschap uit over het bedrijf.

De criteria van het zeggenschapsbegrip over hoe dat dan vast te stellen zijn op dit moment niet bindend. Wij denken dat als je de criteria daarvoor wel bindend maakt, nader uitsplitst en helderder toelicht, dat zou kunnen bijdragen aan de beoordeling of er wel of niet sprake is van zeggenschap. Daardoor maak je dat vangnet sterker en daarin zit, denk ik, dan ook zeker ruimte voor verbetering van de interpretatie van deze definitie.

Op dit moment wordt de interpretatie van dat begrip overgelaten aan de competente nationale autoriteiten. Alleen zien wij in de praktijk dat veel van die autoriteiten niet echt een duidelijk standpunt wensen in te nemen over hoe zij dat zeggenschapsbegrip interpreteren. Dat geeft hun namelijk veel meer ruimte om te bewegen in individuele gevallen. Dat zien wij wel echt als een knelpunt voor de rechtszekerheid en voor het bepalen of er wel of niet sprake is van zeggenschap.

De voorzitter:

Gaat uw gang. U heeft een kleine verduidelijkende vraag?

De heer Van der Lee (GroenLinks):

Ja, een feitelijke vraag. Als het aan de nationale lidstaten is, staat het ons dan ook vrij om als onderdeel van de definitie van «zeggenschap» te zeggen «als het aandeel 25% of hoger is, dan zien wij dat ook als zeggenschap»? Ik vraag dat, omdat ik uit de stukken begrijp dat Nederland de positie inneemt dat die 50% ook wel naar 25% zou kunnen. Zouden wij dat nationaal kunnen regelen?

De heer Bennink:

Aanvullend?

Mevrouw **Piri** (PvdA):

Excuus, ik zei tegen mijn collega: je merkt wel dat Tom ook woordvoerder Financiën is. Dus vandaar.

De heer **Bennink**:

Laat ik het zo stellen: ik zou er eerder voor pleiten om dat op Europees niveau te bewerkstelligen. Nederland zou dat voor Nederland via nationale wetgeving kunnen regelen, maar ik denk dat het krachtiger is om aansluiting te zoeken bij het Europese niveau.

De **voorzitter**:

Mevrouw Over de Linden.

Mevrouw **Over de Linden**:

U had toch een vraag over het strafbaar stellen, hè? Misschien is het dan ook goed om naar het Amerikaanse voorbeeld te kijken, want Amerika is eigenlijk al heel ver met de Magnitsky Act, die daar in 2012 van kracht werd en in 2016 sterk is gewijzigd. Dat is echt het afpakken van geld van onder anderen oligarchen. Nou, we hebben het hier toch voor een groot deel over oligarchen. In Amerika gaan ze dan helemaal terug naar de bron: hoe hebben deze mannen hun geld verdiend? Dat doen ze door natuurlijke grondstoffen en rijkdommen die eigenlijk een land toekomen, te privatiseren. Het was eigenlijk overheidsbezit en er is privébezit van gemaakt. Vervolgens zij ze daarmee aan de haal gegaan. Ik vind dat op zich heel ver gaan, maar het is wel een soort beginpunt om een vorm van strafbaarstelling in te voeren.

Zij zeggen dan dus dat het stolen assets zijn. En ja, als ze gestolen zijn, dan mag je het ook afpakken, want eigenlijk komt het dan de staat toe. Dan kun je wetgeving gaan maken met als inhoud dat die stolen assets toekomen aan een goed doel. En dit geval is dat goede doel dan de opbouw van Oekraïne. Ik denk eigenlijk dat het voorbeeld van die Magnitsky Act en het kwalificeren als stolen assets op zich wel een interessante invalshoek is. Dat is dan het antwoord op die vraag. Verder zijn de structuren toch ook heel vaak zo opgezet dat ze fiscaal geïndiceerd zijn. Dat zijn dus die houdsterstructuren die via Nederland lopen. Meestal gaat het dan zo dat er in Rusland een product werd gemaakt, olie, gas of grondstoffen, dat vervolgens werd geleverd. En dan zei die Rus: betaal maar op een rekening in Nederland. Dat geld is dan ook nooit naar Rusland gegaan. Je zou dan ook al kunnen zeggen dat er op grond van onze wetgeving geen of te weinig belasting betaald is in een ander land en dat er daardoor hier eigenlijk sprake is van witwassen. Omdat het Nederlandse financiële systeem wordt gebruikt voor deze betalingen, is ook het Nederlandse recht daarop van toepassing. Ook in de VS is dat heel duidelijk: als jij gebruikmaakt van de diensten en het financiële systeem van een bepaald land, dan val je ook onder die regels. En wij hebben heel duidelijk gemaakt dat witwassen en het financieren van terrorisme verboden zijn. Op die manier kun je die tegoeden dus inderdaad onder het strafrecht brengen. Vervolgens kun je met de wet die op 1 juli in werking treedt, ondermijning II, alvast een ex-parteprocedure beginnen met als verdenking dat er waarschijnlijk witgewassen is. Nou, dan kan daarna een strafprocedure volgen. Op zich zijn de handvatten nu dus redelijk voorhanden.

Dan nog in vervolg op wat Sebastiaan al heel duidelijk had toegelicht, over de terminologie, hoe we met dat belang van 50% et cetera moeten omgaan en of we dat ook nationaal al heel duidelijk moeten vormgeven. Vanuit de Commissie komen er nu ook steeds meer guidelines, dus volgens mij is het best lastig als wij nu hier bijvoorbeeld bij de RVO een standpunt gaan innemen, van «wij zeggen dat het zus of zo is» bij onduidelijke termen. Dan komt er eventueel van de Commissie uit Brussel over twee weken een ander soort beleid. Dat komt natuurlijk heel nauw,

maar dat weten we ook allemaal. We moeten continu kijken: welke guidance is nu nog weer in Brussel tot stand gekomen? De meest recente instructies en toelichtingen op begrippen uit de sanctieregelgeving kwamen uit 2018, maar sinds kort, in mei, juni, zijn ze hard aan het werk gegaan om allerlei begrippen toe te lichten.

Afrondend nog het punt dat ook Henk Willem al aanvoerde over Holland & Barrett. Daar zijn heel veel voorbeelden van, ook in Nederland, dus dan kom je eigenlijk terug op de vraag van mevrouw Piri: als het beleid anders was geweest of als we eerder waren begonnen, was het dan anders geweest? Ik denk dat we ook heel vaak niet eens in de gaten hebben wat er gebeurt, omdat heel veel Russen zo puissant vermogend zijn. Het gaat niet om een paar miljoen, het gaat om miljarden. Die hebben allerlei hotelketens en benzinestations, of in dit geval Holland & Barrett, en noem maar op. Omdat het allemaal via houdstervennootschappen bij de Kamer van Koophandel staat geregistreerd, hebben we nog in de verste verte geen idee van hoeveel van dat soort structuren er zijn. Dan denk ik, zoals Henk Willem ook zegt, dat het toch vreemd is als ze gewoon de vrijheid krijgen om ervoor te zorgen dat de opbrengsten niet naar de oligarchen of naar de UBO gaan. Dat is misschien een leuke theorie, maar in de praktijk slaat dit natuurlijk nergens op. We moeten ons altijd realiseren dat die oligarchen uiteindelijk erg op hun centen belust zijn en niet voor niks zo rijk zijn geworden. Ze zullen er alles aan doen om dingen te blijven verhullen en om het geld toch in handen te kunnen krijgen. Daarom is het belangrijk om ook het Handelsregister hier goed bij te betrekken en te checken wat er eventueel voor mogelijkheden zijn om het UBO-register heel snel op orde te krijgen, om meer inzicht te kunnen krijgen in al die bv'tjes waar uiteindelijk toch een Rus of een oligarch achter zit, waarvan we nu in de verste verte nog niet doorhebben dat dat aan de hand is.

De voorzitter:

Dank. Ik heb ruimte voor nog een enkele vraag, mocht die dringend zijn.

De heer Brekelmans (VVD):

Ik heb nog een vraag aan de heer Bennink, want hij noemde als voorstel ook één toezichthouder op de sanctie-uitvoering. Nou is het natuurlijk zo dat bij de uitvoering van die sancties, omdat die tegenwoordig zo breed zijn, de Douane, FIOD, Belastingdienst, Kadaster et cetera zijn betrokken. Voor die sancties hebben we nu een coördinerend team om dat enigszins bij elkaar te brengen. Wat zou zo'n toezichthouder nou wel en niet moeten doen, realistisch gezien? En hoe voorkomen we dat het gewoon een extra laag bureaucratie erboven wordt waar al die organisaties onder hangen, waardoor je in feite niet zo veel opschiet?

De heer Bennink:

Om een voorbeeld te geven: de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer in Groningen is een zeer competente toezichthouder met ontzettend veel praktische kennis. De mensen daar hebben al jarenlang te maken met deze materie, waar je bijvoorbeeld bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ziet dat ambtenaren na vier jaar wisselen van positie, waardoor kennis en wetenschap over hoe deze materie werkt verloren kan gaan en in die bureaucratie mogelijk hiccups ontstaan. Ik denk dat een toezichthouder die zich toespitst op de handhaving van sancties en waar professionals zitten die daar voor langere tijd werkzaam zijn en die kennis hebben van de praktijk, kan bijdragen aan de handhaving van het sanctierecht. Als je dat naar Amerikaans voorbeeld zou inrichten, kan dat zeker bijdragen aan één toezichthouder in plaats van een gevarieerd palet aan toezichthouders, zoals we dat nu kennen. Je zou zelfs nog kunnen nadenken over een tweepijlerstructuur, waar je enerzijds handhaving hebt op financiële sancties en anderzijds op handelsbeperkingen. Maar ik denk

dat het de voorkeur zou hebben om dat wel te combineren en om dat onder te brengen bij één toezichthouder.

De heer **Van der Lee** (GroenLinks):

Ik heb nog een vervolgvraag aan mevrouw Over de Linden. Vandaag heeft de commissie voor Financiën namelijk besloten een hamerstuk te maken van de wet die het verlenen van trustdiensten aan Russen verbiedt. Die zal dus ook snel door de Eerste Kamer worden aangenomen. Dat voorkomt dus nieuwe constructies. We hebben het UBO-register nodig om bestaande constructies te kunnen onderzoeken. De UBO-opgave wordt nu pas door 60% van de Nederlandse bedrijven nageleefd. 40% van de Nederlandse bedrijven heeft de UBO-opgave nog niet voltooid. Daar kunnen we natuurlijk op duwen. Maar is er nog een andere methode om hier met enige spoed wat meer greep op te krijgen?

De **voorzitter**:

Uw microfoon staat nog uit.

Mevrouw **Over de Linden**:

Ik ben te veel gefocust op de vragen, sorry. Ik denk sowieso dat de Kamer van Koophandel dit moet gaan handhaven. Volgens mij staat er namelijk geen enkele sanctie op het niet UBO-geregistreerd staan. Dat moet dus als eerste, heel snel, geactiveerd worden. Daarbij moeten hoge boetes gehanteerd worden. Het werkt namelijk wel. Ik heb al een aantal Russische oligarchen als UBO ontdekt doordat ik gewoon even in het register keek. Dat is dan sowieso toch heel nuttig. Ik had vooraf een memo ingediend. Bij punt zes had ik aangevoerd dat we misschien ook meer van de ondernemer zelf moeten gaan verwachten. De ondernemer moet meer verplichtingen krijgen opgelegd. Hij moet bijvoorbeeld verplicht op zijn website zeggen dat hij een product verkoopt dat wel gesanctioneerd is als het naar Rusland wordt geëxporteerd. Of er staat bijvoorbeeld op de website: ik importeer uit Rusland, maar dat mag de EU dus niet binnen. Zo probeer je op allerlei manieren om hier grip op te krijgen. Het is namelijk een heel groot, veelomvattend probleem. Die Russische entiteiten en het willen omzeilen zitten eigenlijk tot in de haarvaten van de Nederlandse economie. Misschien krijgen die ondernemers een verplichting dat te vermelden op hun website: let op, kijk uit. Er komen ook weleens mensen naar mij toe. Dat heb ik ook in mijn memo gezet. Zij zeggen: «Ik kan nou voor de Gazprom Neft-bank aan het werk. Dat is leuk, eindelijk een beetje een boost voor mijn kantoor.» Maar die Gazprom Neft-bank zegt niet dat die gesanctioneerd is. Als de Nederlandse bedrijven een verplichting krijgen om dat op hun site te melden, dan kunnen we misschien toch een klein stapje verder komen.

De **voorzitter**:

Tot slot mevrouw Piri.

Mevrouw **Piri** (PvdA):

Ik heb ook nog een vraag aan mevrouw Over de Linden. Een aspect waar we het niet over hebben gehad, betreft de advocatenkantoren en de notariskantoren in Nederland. Wat zou er wat u betreft op dat gebied moeten gebeuren wat nu nog niet gebeurt?

Mevrouw **Over de Linden**:

Dat is inderdaad ook een goede vraag, want uit de sanctieverordeningen blijkt dat de geheimhoudingsplicht vóór het moeten melden gaat. Vooralsnog hoeven advocaten en notarissen dus niks te melden en niks te doen. Ik denk dat er altijd rotte appels geweest zijn, dus die zullen er nu ook zijn. Die kunnen inderdaad nog erg dienstbaar zijn met het bedenken van structuren om te omzeilen. Notarissen kunnen nog volop aktes

passeren waarin aandelen worden overgedragen die eigenlijk hadden moeten worden bevroren. Dan krijg je ook nog eens te maken met het gegeven dat men bij het Handelsregister helemaal niet eens doorheeft dat dit een verboden transactie was, omdat er allemaal tussengeschoven bv's tussen zitten en de UBO niet is geregistreerd. Wat kan hieraan gedaan worden? Misschien moet toch nog maar eens met de deken gepraat worden en moet daar ook landelijk beleid voor gemaakt worden. Het is op zich wel een belangrijke schakel in dit geheel om boven water te krijgen wat er boven water zou moeten komen.

De voorzitter:

Veel dank. Mag ik u allen hartelijk danken? De heer Bennink voegt nog iets toe, in één zin.

De heer Bennink:

Ik denk dat het wel goed is om toe te voegen dat er een verschil bestaat tussen het bepalen van de rechtspositie van een rechtzoekende en het eventueel bijdragen aan het opzetten van verboden structuren. Ik denk dat er wel een goed onderscheid moet worden gemaakt in waar de rechtsbijstand op ziet. Er bestaat wel een fundamenteel recht voor rechtzoekenden om bij een advocaat terecht te kunnen en daarbij in alle vrijheid met de advocaat te spreken over de rechtspositie van die rechtzoekende. Ik denk dat dat wel een waardevolle toevoeging is op wat mevrouw Over de Linden zojuist heeft aangegeven.

De voorzitter:

Helder. Meneer Smits, meneer Bennink en mevrouw Over de Linden: ontzettend bedankt voor uw expertise, tijd en waardevolle inzichten. Dat is zeer behulpzaam bij de soms toch wat onduidelijke gangen hoe de dingen nu exact wel of niet lopen. Daarmee eindig ik blok 1 en gaan we even een enkele minuut schorsen om de volgende gasten uit te nodigen om aan tafel te komen. Heel veel dank.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Blok 2: Uitvoering van sanctiebeleid in Nederland

Gesprek met:

- de heer J. Boerboom, hoofd Marktintegriteit en Handhaving bij Autoriteit Financiële Markten
- de heer B. Wieser, toezichthouder Marktintegriteit en Handhaving bij Autoriteit Financiële Markten
- mevrouw E. Meijer, afdelingshoofd Toezicht Financiële Criminaliteit bij De Nederlandsche Bank
- de heer R. Agelink, directeur Data, Governance en Vernieuwing bij Kadaster

De voorzitter:

We gaan verder met blok 2. Aangeschoven zijn mevrouw Meijer, afdelingshoofd Toezicht Financiële Criminaliteit en de heer Agelink ... O, sorry, mevrouw Meijer is ook vertegenwoordiger van het Kadaster. Draai ik het om? Wacht even. U bent anders gaan zitten, dus ik ben nu helemaal in de war. Excuus. Ik begin even opnieuw. Ik heb mevrouw Meijer, afdelingshoofd Toezicht Financiële Criminaliteit bij De Nederlandsche Bank. Ik heb de heer Agelink, directeur Data, Governance en Vernieuwing bij het Kadaster. Nu klopt het weer. Ik vond het al een rare combinatie. Ik heb ook de heer Boerboom, hoofd Marktintegriteit en Handhaving bij de Autoriteit Financiële Markten. U drie zult een inleiding doen, als ik het correct heb. De heer Wieser is ook aanwezig. Hij is toezichthouder Marktintegriteit en Handhaving bij de Autoriteit Financiële Markten, maar

hij zal vooral beschikbaar zijn om eventuele specifieke vragen te beantwoorden. Heb ik het zo wel correct? Ja? Excuus voor de verwarring. Heel fijn dat u er bent. Ik geef u ook graag de gelegenheid tot een inleiding van ongeveer vijf minuten, waarna we de vragen weer gaan beantwoorden. Gaat uw gang, mevrouw Meijer.

Mevrouw **Meijer**:

Graag. Dank u wel. Ik zal een aantal onderdelen van het toezicht van DNB met betrekking tot de Sanctiewet even langslopen.

Allereerst de rol van DNB in de Sanctiewet. DNB is samen met de AFM – de collega's zitten hier aan tafel – belast met het toezicht op de naleving van sanctieregelgeving voor zover het financieel verkeer betreft. De instellingen onder ons toezicht moeten procedures inrichten en maatregelen treffen die hen in staat stellen om sanctiewetgeving na te leven. Dat is allemaal vastgelegd in de Regeling toezicht Sanctiewet 1977. Bij DNB beoordelen en handhaven wij vervolgens op een risicogebaseerde manier. We kijken dan naar de effectiviteit van de procedures en de maatregelen zoals die zijn ingericht door de financiële instellingen. Tot die procedures en maatregelen behoren bijvoorbeeld de regels over het onderzoek naar relaties – dat heeft u vast in het eerste blok ook al gehoord – en transacties. Dat onderzoek is erop gericht om vast te stellen of een persoon of entiteit onder de sanctieregelgeving valt. Als die identiteit overeenkomt, moeten financiële middelen onmiddellijk bevroren worden en moet voorkomen worden dat financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Wij kunnen handhavingsmaatregelen treffen als die procedures en maatregelen ontoereikend zijn of als de meldplicht niet wordt nageleefd. Daar kom ik zo nog even op. Als een instelling de sancties zelf niet naleeft, bijvoorbeeld omdat tegoeden niet bevroren zijn, dan is dat een strafbaar feit. Als wij aanwijzingen of signalen ontvangen dat daarvan sprake is, dan melden wij dit aan het Openbaar Ministerie. Daarnaast onderzoekt DNB – dat is overigens geen toezichttaak – in hoeverre sanctiepakketten de individuele financiële instellingen onder ons toezicht raken en proberen we in te schatten wat de effecten zijn voor de bredere Nederlandse financiële sector en economie.

Dan even kort over de sanctiemeldingen. DNB ontvangt meldingen van financiële instellingen wanneer die instellingen een gesanctioneerde relatie in hun boeken hebben. Dan melden zij blokkades en bevrozingen. Tegoeden die bij Nederlandse financiële instellingen staan, worden bevroren en dus bij ons gemeld. Die tegoeden hoeven echter niet altijd in Nederland te staan en, net zo goed als andere activa, niet altijd in Nederland aanwezig te zijn. Ik kan u straks cijfers geven over wat bij ons op 16 juni de laatste stand van zaken van de meldingen was. Wat ik hier nu heb staan, is dat zover bij ons bekend € 1.000.216.229 ... Nee, meer nog. Wacht even. O, jongens.

De **voorzitter**:

Rustig blijven ademhalen en opnieuw beginnen. Dan gaat het goed.

Mevrouw **Meijer**:

€ 1.216.299.785. Ik zal 'm zo nog een keer aan u geven. Wij beoordelen de sanctiemeldingen op compleetheid, maar we kunnen als toezichthouder niet een advies geven aan een financiële instelling of er dus wel of niet terecht zo'n hitmelding is gedaan. We ontvangen het dus. Vervolgens geven we die informatie door aan het Ministerie van Financiën. Verder ontvangen we vragen vanuit instellingen. Die zetten we door naar de Europese Commissie, want die gaan vaak over interpretatie van Europese regels. Dat is een goede manier om het level playing field in Europa te bewaken bij de toepassing van de sanctiewetgeving. Het is misschien goed om op te merken dat wij in het toezicht in ieder geval zien dat de instellingen onder ons toezicht grote inspanningen leveren om sancties na

te leven. Dat zien we in de meldingen die we ontvangen en ook in de gesprekken die we met instellingen hebben.

Sinds de inval van Rusland in Oekraïne is er natuurlijk behoorlijk wat extra aandacht voor sanctiemaatregelen. Wij weten ook dat de effectiviteit van de sancties afhankelijk is van de naleving. We hebben besloten om in Q2 en Q3 van 2022 een themaonderzoek uit te voeren naar de naleving van de Sanctiewet bij een aantal banken, verzekeraars, pensioenfondsen, betaalinstanties, trustkantoren en cryptoaanbieders. Daar zijn we medio maart mee gestart. Per sector en onderzoek verschildt de status van hoever we zijn, maar ons streven is om aan het einde van Q3 de eerste bevindingen te hebben. Waarschijnlijk zullen we in Q4 een terugkoppeling geven aan de individuele instellingen bij wie we onderzoek hebben gedaan. Vervolgens kijken we ook wat de rode draden zijn die we aantreffen in het onderzoek.

Het doel van het onderzoek is eigenlijk bij alle instellingen gelijk: vaststellen of ze wel of niet voldoen aan de vereisten uit de sanctieregeling. We onderzoeken hierbij of de instellingen hun bedrijfsvoering zodanig hebben ingericht dat ze de tegoeden en de economische middelen tijdig bevriezen, dat ze de levering van diensten, tegoeden en economische middelen aan gesanctioneerde partijen stoppen en dat ze onverwijld aan ons melden. Dat zijn op hoofdlijnen de onderdelen van ons onderzoek. Wij zijn natuurlijk al langere tijd handhaver van de Sanctiewet. We zien dat er nu nog een intensivering plaatsvindt. We zijn inmiddels met het Ministerie van Financiën in gesprek over mogelijke verbeterpunten die je zou kunnen zien in de sanctienaleving. Daarvan hebben we er een aantal bij Financiën geflagd. De belangrijkste daarvan is dat het wat ons betreft heel nuttig zou zijn als er ook een mogelijkheid is om de maatregelen die wij opleggen, te publiceren. Die publicatiemogelijkheid zien we al in andere regelgeving waarvan we toezichthouder zijn. Die is er op dit moment in de Sanctiewet nog niet. Dat is volgens mij een wens die niet alleen wij, maar ook de collega's van de AFM hebben. Daar ga ik het even bij laten.

De voorzitter:

Veel dank. Dan geef ik graag het woord aan de heer Agelink voor zijn bijdrage.

De heer Agelink:

Dank u wel. Het Kadaster geeft uitvoering aan de Sanctiewet vanuit het perspectief van vastgoed. Al het vastgoed in Nederland van personen en entiteiten op de sanctielijst wordt geacht te zijn bevroren. Notarissen hebben hierbij een poortwachtersfunctie – dat is in het eerste blok ook al even genoemd – aangezien zij geen transacties mogen faciliteren voor personen en entiteiten op de sanctielijst. Samen met de financiële sector zorgen zij ervoor dat de sancties betreffende het vastgoed worden nageleefd. Feitelijk kan er geen transactie of overdracht van vastgoed plaatsvinden als dat niet is ingeschreven in de Basisregistratie Kadaster. Het Kadaster speelt daar dus een grote rol in.

Het Kadaster heeft de sanctielijsten, zowel indirect via de UBO en het register van de Kamer van Koophandel als direct via de namen van personen die op de sanctielijst staan, tegen de Basisregistratie Kadaster aangehouden. Dat geldt ook voor de registraties van de luchtvaartuigen en schepen, en de kadastrale registratie van de BES-eilanden, Caribisch Nederland. Daarin zijn geen matches en hits gevonden. Dat is een constatering. We blijven dat doen. We werken nauw samen met Kamer van Koophandel, de Belastingdienst en de Douane. Elke keer als er een onderzoek is gedaan – dat zit 'm dus vooral in wat in het eerste blok is genoemd, namelijk de complexe eigendomsconstructies die worden onderzocht – kan het Kadaster checken of een entiteit voorkomt in de Basisregistratie Kadaster, en dat doet het Kadaster ook. Mocht dat het

geval zijn, dan plaatst het Kadaster een marker – formeel heet dat een «bewaardersverklaring» – op een object. Feitelijk is overdracht van het vastgoed dan onmogelijk geworden.

Dank je wel.

De voorzitter:

Veel dank. Dan geef ik nu graag het woord aan de heer Boerboom.

De heer Boerboom:

Ik zal de microfoon aanzetten, dan ben ik beter te horen. Ik probeer het kort te houden. Er is zeker overlap met het verhaal van de collega's van DNB. Door de oorlog in Oekraïne is er bijzondere aandacht voor de EU-sancties en het toezicht van de AFM op de Sanctiewet 1977, zoals die heet. In het vervolg zal ik het «Sanctiewet» noemen. We merkten dat er verwarring was over de rol van de AFM als toezichthouder op die Sanctiewet. We geven vanmiddag graag meer uitleg over onze rol en de uitvoerende taken rondom de sancties. We hebben daarvoor ook nog een kort positionpaper van iets meer dan één pagina aangeleverd, dus wellicht geeft die ook nog wat extra duiding. Kort gezegd houden we toezicht op de bedrijfsvoering van de poortwachters in de financiële sector. In het geval van de AFM gaat het specifiek om beleggingsondernemingen en beleggingsinstellingen. Die zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van de materiële geboden en verboden – dat is een stukje wetstekst – uit de EU-sancties. Denk bijvoorbeeld aan het voorkomen van dienstverlening. Dat is een verbod. Maar bijvoorbeeld het moeten bevriezen van tegoeden van partijen of entiteiten die op de sanctielijst komen, is een gebod. Wij gaan bij deze instellingen na of ze op het gebied van de bedrijfsvoering, de interne procedures, maatregelen treffen zodat ze de EU-sancties daadwerkelijk kunnen naleven, bijvoorbeeld of het beleid en de systemen die ze gebruiken, goed in elkaar zitten. We noemen dat «getrapt toezicht».

Hoewel het onderwerp nu terecht veel aandacht krijgt, is ons toezicht op de Sanctiewet niet nieuw, zoals mijn collega van DNB ook al aangaf. Jaarlijks vragen wij via een vragenlijst diverse gegevens uit bij instellingen die onder ons toezicht staan, zoals beleggingsinstellingen. Daaruit krijgen wij een beeld van de risico's en de beheersmaatregelen die zij daarop treffen. We vragen bijvoorbeeld al een tijd lang heel specifiek naar blootstelling aan hoogrisicolanden en Russische cliënten. Toen op 24 februari de inval was en er op een gegeven moment vrij snel geschakeld moest worden, hadden wij een redelijk beeld van de partijen waar wij extra aandacht aan wilden geven. Op 1 maart hebben wij een beperkt aantal partijen een brief gestuurd om nog eens specifiek te vertellen waar hun verantwoordelijkheid zit. Zoals ook is aangegeven, hebben we een geïntegreerd toezicht, zoals we dat noemen. Los van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme integreren we dat met de Sanctiewet. Dat beeld is het afgelopen jaar vrij consistent.

Zoals gezegd hadden wij de indruk waar die blootstelling uit bestond. We hebben daar een aantal dingen voor gedaan. Een van de dingen, waar we inmiddels volop mee bezig zijn en die bijna afgerond is, is een onderzoek naar partijen waarvan we op basis van de selectie uit de vragenlijsten het idee hadden: daar moeten we daadwerkelijk ter plaatse gaan, zoals we dat noemen, dus onderzoek doen bij het bedrijf zelf om te kijken of de systemen op de juiste manier werken. Enerzijds heb je een beeld vanuit de vragenlijsten. Dat zou je als het ware in accountantstermen «opzet» kunnen noemen. We hebben nu in de afgelopen anderhalve maand daadwerkelijk naar de werking gekeken. Dat onderzoek is bijna afgerond, maar we kunnen op de bevindingen en dat soort zaken nog niet vooruitlopen, zoals de collega van DNB aangaf. Wij denken dat we ergens in Q3 de markt kunnen vertellen wat onze bevindingen zijn.

Nog even los daarvan, mede ten aanzien van de vraag wat een wens zou kunnen zijn: dat heeft inderdaad te maken met het kunnen publiceren van onze maatregelen. Daar waar het gaat om witwastoezicht kunnen we dat publiceren. Daar gaat een waarschuwendende werking van uit. Daarin kun je ook aangeven als AFM, als onderdeel van een transparante overheid, hoe je je werk doet. Dat zou in ieder geval een concrete wens zijn. Voor nu ben ik klaar. We beantwoorden graag uw vragen.

De voorzitter:

Dank. Zoals u heeft gezien, is de heer De Roon nu vertrokken. Dat heeft niks te maken met interesse, maar hij heeft helaas andere verplichtingen. Meneer Brekelmans, ik geef u graag als eerste de gelegenheid voor het stellen van een vraag.

De heer Brekelmans (VVD):

Veel dank voor de duidelijke toelichtingen. Ik heb de heel korte vraag aan mevrouw Meijer wat die 1,2 miljard precies is, want dat begreep ik niet helemaal. Het aantal is duidelijk, maar niet wat het precies is. Maar mijn vraag is voor de heer Agelink, want eigenlijk was ik nog het meest verbaasd dat de uitkomst van het onderzoek naar vastgoed € 0 is. Ik weet wel dat we niet, net zoals in Londen, een wijk als Kensington hebben, die gewoon een soort Russische wijk is met allemaal vastgoed, maar we hebben inmiddels honderden mensen op de sanctielijst staan. Ik zou verwachten dat er toch wel één iemand is met een grachtenpandje of iets in Oud-Zuid in Amsterdam. Is het zo dat de systematiek misschien nog niet verfijnd genoeg is, of zegt u: er is geen enkele Rus op de sanctielijst die iets in Nederland bezit?

De heer Agelink:

Dat laatste. Voor de natuurlijke personen die op de sanctielijst staan, was het ook al vrij onaannemelijk dat die zelf vastgoed op naam hebben. Het is veel aannemelijker dat er constructies tussen zitten die uiteindelijk verhullen dat iemand op de sanctielijst vastgoed bezit, dus we zijn natuurlijk wel op zoek binnen de Kamer van Koophandel, bijvoorbeeld met het UBO-register, naar wat voor constructies er allemaal bestaan waardoor mensen verduikt vastgoed bezitten in Nederland. Maar dat heeft nog niet geleid tot een hit die wij konden registreren. Dat is wat het is.

De voorzitter:

Dank. Mevrouw Meijer, misschien is het handig om die 1,2 miljard nog even toe te lichten.

Mevrouw Meijer:

Dat heb ik dus helemaal verkeerd gezegd. Het is 1.216.229.000 Dat is het bedrag aan ... Ja, dat is dan 1,2 miljard. Dat is het bedrag aan geld dat bevroren is door de instellingen onder ons toezicht.

De voorzitter:

Dit kunnen de mensen thuis niet meer horen, dus even in de microfoon.

De heer Brekelmans (VVD):

Eerder werd ongeveer 600 miljard gerapporteerd, ook in het rapport van de heer Blok en in de brieven. Maar 1,2 miljard is twee keer zo veel, dus dan is er de afgelopen weken nog heel veel gebeurd.

Mevrouw Meijer:

Dit zijn de cijfers die ik van de mensen heb meegekregen. Ik ga ervan uit dat ze goed zijn. Ze zijn gedateerd op 16 juni.

De voorzitter:
Helder. De heer Van der Lee.

De heer Van der Lee (GroenLinks):
Het is op zich goed om te horen dat het verdubbeld is, maar mijn vraag is een andere. Er werd net gerefereerd aan de Wwft. Dat is de wet die witwassen, fraude en terrorismefinanciering moet tegengaan. Ik ben wel benieuwd of de huidige Sanctiewet, die stamt uit 1977, niet enigszins gedateerd is. Als wij een aantal aanscherpingen zouden willen, moet dat weer met een herziening van de Sanctiewet gebeuren of moet dat onderdeel worden van de Wwft. Dat baart mij zorgen, omdat de Raad van State naar verluidt wel heel kritisch heeft geoordeeld over de laatste plannen voor aanscherping van deze wet. Ik kan me wel voorstellen dat het voor financieel dienstverleners handig is als dit één systeem is en als je niet weer een heel apart systeem hebt om aan sanctiehandhaving te doen, maar als je dat integreert in alles wat je nodig hebt om witwassen, fraude en terrorismefinanciering te voorkomen. Ik hoor ook graag van De Nederlandsche Bank of dat themaproject misschien ook leidt tot aanbevelingen om op de een of andere manier een actualisatie van de Sanctiewet te bewerkstelligen.

De voorzitter:
Dat is dus eigenlijk een vraag aan de heer Boerboom en aan mevrouw Meijer, als ik het correct heb.

De heer Van der Lee (GroenLinks):
Ja, u bent allebei betrokken bij de Wwft.

De heer Boerboom:
Ik wil daar best een antwoord op geven. Zoals wij ernaar kijken, is het belangrijk dat je met de Wwft vrij snel kunt nadenken over de Sanctiewet, maar dat het toch twee heel specifieke gebieden zijn. De Sanctiewet kent een aantal beperkte verplichtingen. Ik weet niet in hoeverre het verstandig kan zijn om dat samen te voegen. Ik denk dat dat inderdaad iets is wat uiteindelijk misschien uit bevindingen kan komen, want de normen zijn wel anders. We hebben net ook gehoord dat de sancties die uitgevaardigd worden, heel verschillend van aard zijn. Dan hebben we het alleen nog maar over de EU-sancties. Als je daarbij de Britse en de Amerikaanse sancties meeneemt, zou je dat dus allemaal op een of andere manier moeten integreren. Voor nu zou ik dus zeggen dat wij daar neutraal in staan en dat wij eerder gaan voor versterking van het sanctiewettoezicht, maar dat is uiteindelijk natuurlijk ook een politieke keuze.

De voorzitter:
Mevrouw Meijer.

Mevrouw Meijer:
De vraag aan mij was volgens mij of wij lessen gingen leren uit de onderzoeken. We doen onderzoeken bij een hele waaier van verschillende instellingen. U vroeg volgens mij of wij lessen gaan leren over hoe de Sanctiewet aangepast zou kunnen worden. Ik denk dat wij daar in eerste instantie van leren hoe men de Sanctiewet naleeft. Als je daar steeds dezelfde niet-naleving tegenkomt en als je ook van instellingen begrijpt dat sommige dingen bijvoorbeeld niet uit te voeren zijn, zijn dat het soort lessen die we dan zouden willen leren en die we misschien ook aan de sector teruggeven, bijvoorbeeld als wij in die onderzoeken bepaalde good practices hebben gezien. Dan kun je zeggen: als je deze norm wil naleven, weten wij dat dit de goede manier is om dat te doen. Dat is de manier waarop we guidance geven aan de sector. Daarnaast zijn we ook met het Ministerie van Financiën in gesprek over hoe je de Sanctiewet misschien

nog iets meer handen en voeten zou kunnen geven; daar refereerde ik zojuist kort aan in mijn verhaaltje. De wet heet «Sanctiewet 1977», maar is sindsdien weleens gewijzigd. Zo dramatisch is het volgens mij dus ook weer niet.

De voorzitter:

Het is wel 45 jaar geleden.

Mevrouw **Piri** (PvdA):

Het geboortjaar, maar niet van mij.

De heer **Van der Lee** (GroenLinks):

Van wie dan wel?

Mevrouw **Piri** (PvdA):

Ik denk van de voorzitter; vandaar. De vraag is eigenlijk of u vaker samen zit. Anders gevraagd: wat vindt u van het voorstel om te komen tot één toezichthouder?

De heer **Boerboom:**

U kijkt mij aan.

Mevrouw **Piri** (PvdA):

Ik kijk u alle drie aan.

De heer **Boerboom:**

Oké, maar ik laat het antwoord ook graag aan een ander. Het is een goede vraag, maar ik denk dat het eerlijke en realistische antwoord is dat dit nu niet iets is waar wij over nadenken. We hebben een goede samenwerking met DNB. Het beeld is uiteraard gefragmenteerd, maar wij hebben in ieder geval voor onszelf het beeld en ook indicaties dat het toezicht dat wij al sinds jaar en dag uitvoeren, redelijk effectief is. Daar kun je natuurlijk allerlei andere perspectieven op loslaten. Er is misschien dus niet echt een directe behoefte om andere dingen te doen dan bijvoorbeeld die Sanctiewet gewoon op een aantal punten versterken en verbeteren. Je zit natuurlijk ook met het punt dat het systeem zo is dat de vergunningverlener vaak ook het doorlopende toezicht doet, waarin ook de naleving van de Sanctiewet zit. Je hebt dus ook het punt van expertise en kennis. Dat zijn natuurlijk allemaal dingen die je moet afwegen en afzetten tegen de vraag hoe zo'n meer centrale toezichthouder eruit zou zien. In het vorige blok is ook aangegeven dat je natuurlijk ook wil voorkomen dat er een laag bovenop zit waardoor het misschien nog bureaucratischer wordt. De inval in Oekraïne en ook datgene wat Stef Blok in zijn nationale rapport aangeeft, tonen aan dat er nog werk aan de winkel is. Het is gefragmenteerd. Er zijn veel partijen werkzaam. We willen natuurlijk graag de maat genomen worden, maar als je het bekijkt per uitvoeringsinstantie – het ministerie en de inspectiedienst – denk ik dat ze hun best doen en dat het per onderwerp oké is. Maar wat is de samenhang en hoe ga je dus met elkaar samenwerken? Dat zit dus op het punt van gegevensuitwisseling, het meldpunt van beroepsgroepen, de geheimhoudingsplicht, de interpretatie. Misschien moet je dan pas gaan nadenken over aanvullende wetgeving. Het is ook maar net waar je begint. Daar kun je een persoonlijke keuze in maken. Maar ik zou kiezen voor versterking van de samenwerking. Hoewel Stef Blok zes weken nationaal coördinator geweest is, zitten we ook morgen weer in een overleg waarin we de voortgang van de actiepunten zowel voor de korte termijn als voor de lange termijn met elkaar bespreken.

De voorzitter:

De heer Agelink.

De heer **Agelink**:

Ik sluit me aan bij mijn collega Jan Boerboom. Dat is ook ons beeld. In het begin is er wel sprake geweest van de grondslag voor het kunnen uitleveren van informatie, maar ik denk dat dat vrij snel is beslecht. Voor het Kadaster is de samenwerking met de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst belangrijk. Dat is ingeregeld.

De **voorzitter**:

Heeft mevrouw Meijer nog andere inzichten?

Mevrouw **Meijer**:

Nee. Ik sluit me bij meneer Boerboom aan, in ieder geval wat het toezicht betreft. We werken heel veel samen, AFM en DNB, ook op het terrein van de Sanctiewet. We spreken elkaar regelmatig. We brengen zelf ook nieuwsberichten met elkaar uit naar de instellingen die onder ons toezicht staan. Die nieuwsberichten zetten we ook op onze website. Die samenwerking is er dus. Ik kan me voorstellen dat de keuze om dat helemaal anders in te richten met een ander type toezichthouder, vooral een politieke keuze is.

De **voorzitter**:

Meneer Sjoerdsma, nog een vraag?

De heer **Sjoerdsma** (D66):

Ja. Veel dank. Ik heb twee vragen. Ik proefde bij twee van onze gasten de wens om ook de opgelegde maatregelen publiek te mogen maken. Dat roept bij mij, even los van de individuele maatregelen die zijn opgelegd, natuurlijk de vraag op welke lessen we zouden kunnen leren uit de reeds opgelegde maatregelen in kwantiteit en kwaliteit daarvan. Mijn tweede vraag is de volgende. Vergeef me; ik ben hier onwetend in, maar ik heb van het Kadaster begrepen dat er op dit moment niemand op naam vastgoed heeft. Zou dat er niet toe moeten leiden dat er een pleidooi komt dat er, net zoals er van bedrijven een UBO-register komt, ook op het gebied van vastgoed een register komt waarmee de ultieme eigenaar eenvoudig kan worden vastgesteld?

De **voorzitter**:

Mevrouw Mulder, wilt u uw vraag nog toevoegen? Want ik moet een beetje naar de klok kijken vanwege een internationale gast.

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):

Ja, dat dacht ik al. Voor mij zou belangrijk zijn welke punten uit de vorige sessie u wel of niet herkent. Daar ben ik benieuwd naar. Ik zou ook willen weten hoe het in de VS is geregeld. Is dat ook iets wat u bespreekt in al uw overleggen en vindt u dat ook een pad dat u zou willen bewandelen? Daar ben ik gewoon benieuwd naar, want dat voorbeeld van de VS spreekt mij wel aan.

De **voorzitter**:

Ik begin met het Kadaster, de heer Agelink, voor de vragen die aan u zijn gesteld en de laatste reflectievraag.

De heer **Agelink**:

Ik kan daar kort op antwoorden. Het Kadaster checkt op natuurlijke personen, zoals ik heb aangegeven, maar ook op entiteiten. Voor de lijst met entiteiten, met UBO's, die op de sanctielijst staan, hebben we de samenwerking met de Kamer van Koophandel. Voor zover die check uitgevoerd kan worden, is die dus uitgevoerd. Omdat die lijst ook wordt geüpdatet en omdat de Kamer van Koophandel ook tot nieuwe inzichten

kan komen, wordt die check ook bijna dagelijks herhaald voor entiteiten die nieuw bekend worden op basis van de UBO.

De voorzitter:

En de vraag van mevrouw Mulder over de vorige ronde? U zat toen toch op de tribune? Is er in ronde 1 iets specifiek naar boven gekomen wat u echt heel belangrijk, een speerpunt en relevant vindt?

De heer Agelink:

In ronde 1 is mij in ieder geval opgevallen dat de notarissen de poortwachtersfunctie hebben en daar ook op moeten worden aangesproken. Maar goed, uiteindelijk blokkeert het Kadaster de feitelijke overdracht van vastgoed, mocht die aan de hand zijn. Maar er gebeurt natuurlijk meer bij notarissen dan de overdracht van vastgoed; dat realiseer ik mij. Het is mij ook opgevallen dat we volgens mij Europees gezien slagvaardiger kunnen zijn als we bijvoorbeeld die UBO-inzichten delen. Dat is op dit moment vrij moeizaam.

De voorzitter:

De heer Boerboom, uw reflectie op de eerste ronde.

De heer Boerboom:

De reflectie op de eerste ronde. Ik denk dat ook ons beeld is dat het heel krachtig is als we meer inzetten op interpretatie op Europees niveau. De valkuil kan zijn dat je dat toch binnen de nationale wetgeving wil doen, maar het werd al geschetst: twee weken later komt er een heel ander verhaal over zeggenschap. Ik heb ook het idee dat dit dermate urgent is dat er binnen de Europese Unie zeker vaart gemaakt kan worden. Dat vind ik dus belangrijk. Vanuit ons perspectief denken wij dat het goed is als ook beroepsgroepen zoals accountants maar ook advocaten worden meegenomen in de ketengedachte ten aanzien van vergelijkbare zaken, een verplicht meldpunt en het houden van toezicht. Dat kan elkaar heel goed versterken.

De voorzitter:

Tot slot mevrouw Meijer, niet zozeer voor de reflectievraag, want u kwam pas later binnen. Dat is dus logisch, maar er is wel de vraag wat transparantie helpt en welke lessen we nu al kunnen leren. Wat je niet mag delen, kun je niet vertellen, maar de vraag van de heer Sjoerdsma was volgens mij helder.

Mevrouw Meijer:

Wij denken dat van publicatie, zoals dat ook bij heel veel andere maatregelen is, een lerend effect en ook een preventief effect uitgaat, zodat mensen weten dat, als je je op een bepaalde manier gedraagt, dat kan leiden tot maatregelen. Wat hebben we tot nu toe geleerd? Op hoofdlijnen denk ik dat het relatiebegrip, dat ook al eerder aan de orde is gekomen, op allerlei manieren kan worden uitgelegd. Als dat te eng wordt uitgelegd, vinden we dat niet goed genoeg. Ik denk ook dat we in de zaken waarin we maatregelen hebben opgelegd, zien dat men bijvoorbeeld de verschillende sanctielijsten niet allemaal meeneemt bij de sanctiecreëning. Dat zijn volgens mij de hoofdlijnen van wat je ervan zou kunnen leren.

De voorzitter:

Veel dank voor uw inzichten. Veel dank aan mevrouw Meijer, de heer Agelink en de heer Boerboom en voor de mentale support van de heer Wieser. Heel veel dank. U mag blijven zitten, maar in principe mag u de tafel verlaten, want ik ga door naar blok 3. Veel dank. Ik schors voor tien seconden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Blok 3: Werkwijze sanctie-units in het VK en de VS

Gesprek met:

- Mr Daniel Fried, former US ambassador to Poland, Atlantic Council/ Scowcroft Center for Strategy and Security/former State Department Coordinator for Sanctions Policy

De voorzitter:

I would like to welcome Mr Daniel Fried who is joining us by means of a video connection from Washington DC in the United States. Good morning, Mr Fried.

De heer Fried:

Good morning. Good evening for us.

De voorzitter:

Mr Fried is a Weiser Family Distinguished Fellow at the Atlantic Council and former US ambassador to Poland. He joins us today as the former State Department Coordinator for Sanctions Policy. In that role, he helped lead the West's response to Moscow's aggression against Ukraine, which already started in 2014. He crafted US sanctions against Russia, the largest US sanction programme to date, and negotiated the imposition of similar sanctions by Europe, Canada, Japan and Australia. Ambassador Fried, you have about ten minutes for an opening statement. After that, I will give the floor to our Members of Parliament for questions. I am very happy that you found the time to be with us and to give us your insights. The floor is yours.

De heer Fried:

A pleasure. Thank you for having me.

We did not want to be dealing with a land war in Europe, but it does not matter what we want; we are dealing with a land war in Europa: Russia's war of aggression against Ukraine. Putin made it clear that this is a war of imperial aggression. He said so. He said so when he was extolling Peter the Great's victories over Sweden in the Great Northern War, in which Peter the Great conquered more of Ukraine for Russia. Putin said this was not a conquest of anyone else's land, it was merely Russia taking what it already owned, what already belongs to it. Putin is not of the opinion that Ukraine exists as a country. He does not think that the Ukrainian people exist at all. He does not think that the Ukrainian language exists at all. It is difficult for us now, two generations, almost three generations from the end of World War II, to understand that Putin is thinking in nineteenth-century imperial terms with twentieth-century extreme nationalist rhetoric and some Stalinist methods. But that is indeed where we are. And I think all of you probably know this and need no American to tell you or remind you. But this is what we are dealing with.

Our objective is to help Ukraine turn back this Russian assault and preserve its nationhood. Our objective is to not permit Putin to impose on Europe a return to a system where great powers can start wars with impunity and seize land from other countries. And let us be clear: peace would be a good thing. But a peace in which Ukraine surrenders its territory and its people to Russia means consigning those people, those Ukrainians to oppression and to the destruction of their national identity, potentially forever. I am not saying that negotiations are not a good idea under all circumstances. I am not saying that sometimes countries have to make difficult decisions. I am saying that our task now is not to come up with different formulas for concessions to Russia, but to help Ukraine militarily with weapons and intelligence, and to push back against Russia

economically, using sanctions and other means, so that Ukraine has the best possible chance of turning back the Russian offensive, of stopping the Russians and negotiating on terms most favourable to itself and to us all.

President Biden is heading to Europe for a G7 summit and a NATO summit. Ukraine will not be the only issue, but it will be the foremost issue. And I am looking forward to NATO's decisions, both a general decision to maintain support for Ukraine, and a decision to help NATO's eastern flank countries defend themselves, not through a tripwire, a symbolic stationing of NATO troops in the Baltics and Poland, but through more significant stationing of forces to help them defend themselves. I am hoping to see at the G7 decisions or at least a direction on increasing economic pressure on Russia. The EU is to be applauded for its decision to cut most of its purchases of Russian oil and oil products. This is laudable. This is a good thing. That decision will need to be backed up, so that Russia is unable to make up the loss of revenue by selling the oil it can no longer sell to Europe to India and China. We need to find a way so that Russia does not undo this sanction. And we need to find a way that recognizes the energy pressure we are all under. We want to look at other means and I hope the G7 starts considering ... It is probably too early for a decision, but I would like them to consider the possibilities of using the 300 billion dollars of Russian foreign exchange reserves that the G7 locked down in its decision back in February, the Russian reserve money, to help Ukraine rebuild after the destruction of Russia's war. This is a big lift. It is not easy, legally, politically or financially. But it is something we need to consider.

So I am hoping that the G7 will point in the direction of increased economic pressure on Russia, that NATO will point in the direction of increased defence of NATO's eastern flank countries and that all of these organizations representing the great democracies of the world, or many of them anyway, will stand up to Putin's aggression. We did not want to find ourselves in the position of having to deal with two authoritarian powers, Russia and China, at the same time. And the challenges are different. The challenges are different, but they are both challenges that we must deal with. We must not park one while we deal exclusively with the other.

So I look forward to a discussion. I am happy to answer any questions you may have. I know that the Biden administration is thinking through these issues and preparing for fruitful discussions, starting over the weekend and in the next week. I applaud the position of the Netherlands, which has been a staunch defender of Ukraine and a staunch resistor of Putin's aggression since 2014. So thank you for letting me participate in this. I am honoured to be asked to do so and happy to answer any questions you may have.

De voorzitter:

Thank you so much. Most certainly there will be questions. First, I would like to give the floor to Mr Brekelmans from the liberal party.

De heer Brekelmans (VVD):

Thank you, Mr Fried, for your clear introduction and your clear message. I think that we in this parliament agree on many of the things you mentioned. There is a broad majority and broad support for strong sanctions against Russia as well as for supporting Ukraine in many different ways. So I think your statements are very well received here. What we do have an issue with in the Netherlands, is the enforcement of sanctions and also the development and design of new sanctions. We think that the United States is much more advanced and experienced in this regard than we are here in the Netherlands. So I would like to ask you how this was organized in the United States when you were responsible for it. We are having a roundtable today with different experts, some of

whom are telling us that it is done in a very fragmented way in the Netherlands and that it would be better to have one body to coordinate the sanctions as well as to oversee whether sanctions are enforced. Could you tell us how this has been organized in the United States? What is effective and what is, maybe, not so effective in your country?

De voorzitter:

Mr Fried, please go ahead.

De heer Fried:

Shall I answer?

De voorzitter:

Yes, please do.

De heer Fried:

Right. I am a big believer in coordinating sanctions. I did that when I was the Sanctions Coordinator, starting with the first Russian attack on Ukraine in 2014. I worked with the Europeans generally, in various fora. Coordination is critical. Unilateral sanctions may be necessary from time to time, but they are definitely an inferior way to proceed. Coordination should take place in several ways. One is with the EU. The US, the EU and the UK should be coordinating on a tripartite basis. In addition, the US should be consulting informally with European member states, basically those that have an interest in working on the issue and have skin in the game, equity. Any country that wants to work with the US on sanctions ought to be doing so now.

I was the Sanctions Coordinator at the Department of State. My position was abolished at the beginning of the Trump administration. My successor, Jim O'Brien, has only recently set up shop; I think he has been in office for a couple of months. I know that Jim O'Brien is spending a lot of time on the road, a lot of time in Europe and this is absolutely right. I imagine that he is talking to the Netherlands, because I know that the Dutch sanctions team is pretty good; I met with them when they came to Washington. Basically, any EU national government sanctions team that wants to work with the US on sanction issues, whether that is about Iran or Russia, ought to be able to do so. In fact, this is one of the purposes, and possibly the most important single purpose, of the Sanctions Coordinator's Office at the State Department. So I entirely agree with you. Speaking about the US administration itself, the State Department does not implement the sanctions; it does not have a lead role in implementing the sanctions. It does for some, but generally, this is Treasury. But sanctions ought to be understood more broadly. They include financial sanctions, they include technology transfer sanctions or rather technology transfer restrictions, export controls. Those are often the province of the Commerce Department. The State Department's Sanctions Coordinator's Office is supposed to work with all the US government agencies that have a role in the sanctions, which makes them the best stopping point for European governments and European parliaments that want to work with us and find out what is going on.

I hope that answers your question.

De voorzitter:

Thank you so much. Mr Van der Lee, green left party.

De heer Van der Lee (GroenLinks):

Thank you very much, Mr Fried, for your opening statement and your clear judgement of Russia's imperialism. My question is linked to what you just said in answer to my colleague about the importance of coordination. I think you are probably well aware of the fact that the sixth

package of sanctions that the European Union has agreed upon recently has been quite a struggle and that the political appetite for a seventh sanctions package is quite low. I was wondering what you expect to be the next steps the United States will take in terms of increasing its sanctions towards Putin's regime. Because this might have an impact on the European discussion as well as the Dutch discussion about what steps we should next try to pursue. That would be my question.

De voorzitter:
Mr Fried.

De heer Fried:

Excellent question! I mentioned earlier the need for the US and for the US and Europe to work together, in order to make sure that the European Union's decision on restricting most imports of Russian oil and oil products is effective. That means finding ways to prevent the Russians from selling oil to third countries that could then resell it to Europe, undermining the effectiveness of that sanction. That sanction was not easy. I understand why the sixth sanctions package was difficult and I applaud the European Union for working out the differences and coming up with a pretty good package. But we need to make sure that this work has the intended effect. There are various ways in which the United States and Europe may be able to work together to strengthen the impact of those oil sanctions. The reason I mention oil sanctions, is that it is Russia's number one export. Gas is number two. Gas is more difficult. Europe is more dependent on Russian gas than it should be, more dependent than it wants to be. The United States is acutely aware that we do not want to hurt Europe or have Europe hurt itself in the name of defending Ukraine.

There may be ways in which even Russian revenues derived from gas sales can be addressed. There has been some talk, including in the European Commission, about the possibility of a sort of virus cartel and price caps both on oil and on gas. I understand that this raises many serious questions. But you asked the perfectly fair question what direction the Americans are headed in. And I know that there is a lively discussion within the Biden administration about the possibility of price caps on oil. So they are working through this problem. And there is no way the US should do that without consulting with Europa, but I think it is an interesting issue.

A second issue, I mentioned it before, is this 300 billion dollars of Russian foreign exchange reserves that we basically locked down; the G7 lockdown back in February. Supporting Ukraine will be expensive. My guess is that the US Congress will look far for additional financing sources for Ukraine before they vote to use taxpayer money for that purpose. I think the prospect of being able to use some of those locked down Russian foreign exchange reserves to undo some of the results of Russian aggression will be high. I mention this as something that we will probably need to grapple with.

Also, a third area. One of the more effective sanctions that we imposed was a ban on microchips, semiconductors, going to Russia. This has already had an impact on Russian production of automobiles and tanks. I think it has also had an impact on production in other areas, such as aeroplanes. We need to enforce this sanction. Are there other niche technologies from Russia that will affect their economy?

Those are some of the directions that the US could go in. I am not trying to make predictions, but I keep hearing that these are some of the ideas they are thinking about.

De voorzitter:

Thank you, ambassador. Ms Mulder from the Christian democratic party would like to follow up on this question.

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):

Thank you very much, Mr Fried, for sharing your views with us today. We really appreciate this. We know that the Americans work with secondary sanctions against Iran. I am curious to know whether you think these sanctions work well. Could something like this also be an option for Russia?

De heer Fried:

The answer is: they worked reasonably well. They got Iran to negotiate the JCPOA, the original nuclear deal. They were not a magic bullet. When the Trump administration got – if I may use the word – «greedy» and escalated its demands, it turned out that sanctions were not sufficient to support the escalated demands. However, secondary sanctions are something to consider. We may have cases – China, India, or other countries – allowing themselves to circumvent US sanctions and EU sanctions. I know that there are many in the European Union – I am thinking of France, but I think the Netherlands also – who have a principle objection to secondary sanctions as being extraterritorial. However, I have noticed in the sanctions business that objections to secondary sanctions often fall away when those sanctions serve a common purpose and have been widely consulted between the US and the EU. In other words, unilateral US secondary sanctions are one thing, but multilateral secondary sanctions, or at least coordinated secondary sanctions may be another. If we are serious about pushing back on Putin's war against Ukraine, we may have to consider this. It may be especially relevant with respect to oil, where the threat of secondary sanctions against purchases of Russian oil could be waived, if for example the purchases were made at a major discount. This might be one way to go. This would have to be consulted among governments and between the US, the EU and the UK.

De voorzitter:

Thank you so much. Ms Piri, labour party, can I give you the floor?

Mevrouw **Piri** (PvdA):

Thank you very much, ambassador Fried, for taking the time to be with us. It is an honour to have you in our Foreign Affairs Committee, with your long service in the US administration. I have a question about the individuals who are put on sanction lists, the oligarchs, or as we can call them, the kleptocrats. In your experience, what has been the most effective way for the US to get to these people?

If you allow, madam Chair, I would like to add a question: in your opinion, what is the effect of our sanctions on Russia right now? Thank you very much.

De heer Fried:

Two different questions. I will try to do justice to them briefly. First, the individual sanctions. At first, these were a major shock to the Russian kleptocratic elite. They did not band together and somehow try to overthrow Putin, and I frankly did not expect them to. That was extravagant. It never occurred to us that this would be a near-term result. The effect of the sanctions are twofold. One, it tells the Russian business elite that being close to Putin is not a good idea. Secondly, by targeting Putin's inner circle, his inner circle of kleptocrats, and hopefully his own money and his own resources, which is not easy, we can put the whole regime, his whole system, under greater pressure. That will have to be sustained

for the longer term; it is not as if we should expect Putin to surrender. He will not. But as we know from the Cold War and from pressure on the Soviet Union, this sort of pressure mounts over time.

This leads to my second answer. The Russian economy is now stagnant. We have probably forced it into a recession. By blocking the financing of new investment and higher technology going into Russia and now beginning to target Russia's chief export items, we are putting Russia under economic pressure from which it will find it difficult to escape. This pressure may not have the immediate impact we seek. It will have a cumulative impact. This sort of pressure will mean that the Russian economy under Putin's system, like the Soviet economy, will be unable to use Western technology and Western investment to compensate for the economy's inability to advance through entrepreneurship. The Soviet economy and Putin's economy do not allow for entrepreneurship because they do not respect property rights, they do not respect the rule of law. And of course the Soviet system was hostile to entrepreneurship in principle. But the Putin system is hostile to entrepreneurship also because it is a kleptocratic sort of mafia state. Like the Soviets wanted to use Western investment in technology to compensate for this shortfall in productivity, we are depriving the Russian economy of the ability to escape the consequences of its own corruption and systemic dysfunction by financing them.

The good news is that this is likely to work over time. The bad news is that this is going to take more time than we would like and more time than the Ukrainians have, if we fail to support them militarily by providing weapons. So you see the point: sanctions can work, but they do not often work according to your preferred timetable. They can work, but not as fast as you want.

There is more to say, but I wanted to give you a kind of blunt answer to a fair question.

De voorzitter:

I think we are there with this blunt answer to the question. I think we have a good overview of your opinions, which has strengthened and deepened our insight. Thank you so much for your time, ambassador Fried. If we can be of any help to you when you visit the Netherlands, please feel free. I thank you and wish you a very nice day indeed. Thank you so much, ambassador.

De heer Fried:

Thank you. Good evening to you. I remain at your service, it is an honour to be asked to speak to you. Thank you.

De voorzitter:

Thank you so much. Bye.

De heer Fried:

Take care. Bye.

De voorzitter:

Ik dank iedereen en sluit deze bijeenkomst.

Sluiting 18.46 uur.