

SANCTIES TEGEN RUSLAND, KRIM EN OOST-OEKRAÏNE



Mw. mr. drs. H.M.A. over de Linden

Advocaat en beëdigd vertaler Russisch te Amsterdam

Aan de in dit bundeltje verstrekte informatie kunnen geen rechten worden ontleend. De gebundelde nieuwsbrieven zijn met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Desalniettemin kan het voorkomen dat er onvolledigheden of onjuistheden in voorkomen.

Alle rechten voorbehouden. Copyright: Rechta Advocatuur. April 2015.

Amsterdam, april 2015

ISBN: 97890823379

INHOUDSOPGAVE

Feiten en wetenswaardigheden	pag. 4
Inleiding deel één	pag. 5
Wettelijke basis	pag. 6
De reikwijdte	pag. 6
Mogelijke boetes	pag. 7
Uitzonderingen	pag. 8
Analyse	pag. 8
Wat betreft financiering van investeringen	pag. 9
Wetenswaardigheden	pag. 10
Do's an don'ts	pag. 11
De EU sancties	pag. 12
De Russische sancties	pag. 13
De EU sancties tegen de Krim	pag. 14
EU verordening inzake beperkende maatregelen tegen financiële instellingen	pag. 15
Russische Oekaze 560, 6 augustus 2014	pag. 16
Resumerend	pag. 17
EU sancties december 2014	pag. 18
Inleiding deel twee	pag. 18

Tegenspraak in toelichtende teksten	pag. 19
Voor meerdere uitleg vatbaar woordgebruik	pag. 19
Investeringsverbod	pag. 20
Exportverbod = algehele boycot	pag. 21
Buitenlands toerisme op de Krim	pag. 22
Dan nog dit over mogelijke boetes	pag. 22
Uitzonderingen binnen sanctieregelingen en voor meerdere uitleg vatbare bepalingen	pag. 23
Analyse naar aanleiding van artikel in het Financieele Dagblad van 23 december 2014	pag. 24
Brief die in het Financieele Dagblad van 3 januari 2015 is gepubliceerd	pag. 26
Mastercard/Visacard	pag. 27
Russisch perspectief	pag. 27
Inleiding deel drie	pag. 28
Perikelen sanctielijst personen en entiteiten	pag. 29
De Minsk akkoorden vanuit juridisch perspectief	pag. 30
“De vuist en de uitgestoken hand”	pag. 31
Een lening van EUR 1,8 miljard van de EU zelf aan Oekraïne	pag. 33
In geval van staat van beleg in Oekraïne	pag. 34
Russisch perspectief op de sancties en de huidige situatie	pag. 35

Voor de Eu geldt net als voor Rusland en Oekraïne: geen weg terug en actie = reactie	pag. 37
Oekraïne en Rusland hebben beiden een economische vrijhandelszone ingevoerd op de Krim	pag. 39
De sancties zijn ingevoerd, maar wordt er ook tegen geprocedeerd?	Pag.40
Conclusie	pag. 43.

SANCTIES TEGEN RUSLAND, KRIM EN OOST-OEKRAÏNE

“Sancties kennen geen winnaars en zijn gericht tegen landen, organisaties en personen”.

Feiten en wetenswaardigheden over de sancties

Dit bundeltje bestaat uit vijf nieuwsbrieven over de sancties van de Europese Unie (EU) tegen Rusland, Krim en Oost-Oekraïne. De nieuwsbrieven zijn geschreven gedurende de maanden augustus 2014 tot april 2015 en omgezet tot een doorlopend verhaal. De auteur van de gebundelde nieuwsbrieven is mw. mr. drs. H.M.A. over de Linden, advocaat te Amsterdam en beëdigd vertaler Russisch. De nieuwsbrieven zijn ook door haar in het Russisch vertaald (en separaat verkrijgbaar). In de nieuwsbrieven wordt ingegaan op de juridische kant van de sancties - beperkende maatregelen -, de wettelijke basis, de reikwijdte, de boetes, de uitzonderingen, een beknopte analyse, de do's and don'ts, de lening van de EU van EUR 1,8 miljard die zij voor Oekraïne in 2015 in petto heeft en de geruchten dat Oekraïne de staat van beleg in eigen land heeft afgekondigd. Verder wordt aandacht besteed aan welke bedrijven ondertussen tegen de sancties zijn gaan procederen en hoe opmerkelijk het is dat zowel Rusland als Oekraïne in 2014 wetgeving hebben afgekondigd over een vrijhandelszone op de Krim. Voorafgaand aan de conclusie wordt ook het Russische perspectief op de sancties en op de huidige situatie verwoord.

De nieuwsbrieven zijn opgesteld voor degenen die zakendoen met Rusland, Oekraïne en de Krim en voor overige geïnteresseerden die graag op de hoogte willen worden gehouden.

Nieuwsbrief 5 augustus 2014:

Inleiding

Het is geen nieuws dat naar aanleiding van de gebeurtenissen op de Krim en in Oost-Oekraïne, de EU zich genoodzaakt heeft gezien sancties op te leggen. Sancties hebben begrijpelijkerwijze een afschrikwekkend karakter. Echter voor alle betrokkenen is het goed om de exacte reikwijdte van die sancties te kennen, temeer daar de duur ervan in principe een jaar is vanaf ingangsdatum, welke is gelegen op de dag na afkondiging¹.

Er rijzen telkens vragen over wat nu wel en niet mag, wat nu wel en niet kan. Ook in het kader van de Ruslandtafel, die met grote regelmaat bijeenkomsten organiseert, gerelateerd aan zakendoen in Rusland, is het van belang dat de reikwijdte van de sancties op elk moment kenbaar zijn.

Het gaat om een pakket van vier soorten sancties. Het is geen boycot van Rusland en het is niet de bedoeling dat de gemiddelde Russische (en Nederlandse) ondernemer slachtoffer wordt van eventuele onzekerheid rondom de sancties.

Wettelijke basis

Art. 215 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie “TFEU”, opent voor de Europese Unie (hierna: EU) de mogelijkheid om zogeheten “Beperkende maatregelen” te treffen, welke vervolgens door de nationale overheden van de EU dienen te worden geïmplementeerd.

¹ Met een tussentijdse evaluatie na drie maanden.

In Nederland is de Sanctiewet (1977), meer specifiek art 2 lid 2 en art. 3, van toepassing op overtreding van de gesanctioneerde handelingen. Op dit moment kan op internet nog niet worden teruggevonden welke uitvoerende instanties met handhaving van de EU regelgeving zal worden opgedragen.

Voor de EU is een belangrijk punt voor de afkondiging van de sancties dat "het opgaan van de Krim in de Russische Federatie"² op onwettige wijze heeft plaatsgevonden. Onder het kopje "analyse", meer hierover.

De reikwijdte

De sancties zijn gericht tegen een aantal natuurlijke en rechtspersonen rond Poetin, bedrijven op de Krim, financiële instellingen, de olie-, en wapenindustrie.

Een veelgehoorde eerste reactie op de sancties in de pers is dat wanneer een bepaalde transactie door de EU wordt gesanctioneerd, het altijd nog via een derdenland, zoals China, Zwitserland of Noorwegen de EU kan binnenkomen.

Echter, in de regelgeving omtrent de sancties wordt telkens expliciet vermeld dat: "direct" dan wel "indirect" leveren wordt gesanctioneerd. Voor veel producten geldt daarbij dat bij in-, of uitvoer een certificaat van herkomst is vereist. Wanneer op indirecte

² Nu het de bedoeling van deze nieuwsbrief is om de informatie 'niet gekleurd' te brengen en het voor veel Russen en ook juristen geen uitgemaakte zaak is dat de Krim illegaal is geannexeerd, wordt om die reden een neutrale term gebruikt voor hetgeen zich in maart 2014 op de Krim heeft afgespeeld.

wijze een certificaat van herkomst wordt overgelegd, dan wordt alsnog de regeling overtreden.

Een ander veelgehoord argument is, dat het product dan in onderdelen kan worden geleverd, niet als eindproduct. Echter ook daarin voorziet de regelgeving, door te vermelden dat ook onderdelen van het eindproduct binnen de reikwijdte van de sanctieregeling vallen.

In de Russische pers wordt opgemerkt dat bedrijven die niet op de sanctielijst staan nu als alternatief kunnen worden gebruikt om zaken mee te doen. Nieuwe kansen om met het bedrijfsleven zaken te doen. Uiteraard zal dit alternatief toch veel EU bedrijven afschrikken, ten eerste vanwege het feit dat wie of wat vandaag niet op de sanctielijst staat, er morgen wel op kan staan, waarover onder "analyse" meer, ten tweede vanwege het feit dat veel westerse bedrijven van mening zijn dat zakendoen zonder Russische overheid lastig is. De Russische pers geeft aan dat er in de consumerbusiness, de Telecom sector en IT volop kansen biedt voor investeerders.

Mogelijke boetes

Wanneer de sanctiewet³ erop wordt nageslagen, wordt duidelijk dat de bestuurlijke boetes op overtreding van de Beperkende maatregelen kunnen oplopen tot 4 miljoen euro *per overtreding*. In afwijking van hiervan kan het bedrag op ten hoogste twee keer het bedrag van het voordeel dat de overtreder door de overtreding heeft

³ Sanctiewet 1977, artikel 10^e. Afgezien van de sanctiewet kan de overtreding ook strafbaar zijn gesteld op grond van andere wetten, waaronder belastingwetten, dounewetten en de wet op het financieel toezicht.

verkregen worden gesteld, indien diens voordeel groter is dan 2 miljoen euro.

Uitzonderingen

Elke sanctieregeling die door de EU wordt afgekondigd kent uitzonderingsbepalingen, waarvan een belangrijke: dat lopende contracten worden ontzien, ook wat betreft onderhoud en revisie, doch dat het contract wel dient te worden opgezegd. Wanneer bedragen naar de bevroren rekeningen worden overgemaakt, dan worden de bijgeboekte bedragen ook direct bevroren.

Voor natuurlijke personen die door de sanctie “bevriezing van tegoeden” worden getroffen, geldt dat wanneer bedragen nodig zijn voor basisbehoeften, dat dan een uitzondering kan worden gemaakt. Hetzelfde geldt wanneer moet worden voldaan aan verplichtingen voortvloeiende uit een rechterlijke beslissing.

Analyse

Nu de sanctieregeling *niet* is bedoeld om alle handel met Rusland onmogelijk te maken, maar de maatregelen zich richten tegen factoren die bijdragen aan destabilisatie van de situatie in Oost-Oekraïne en het in stand houden van de ontstane situatie op de Krim, is het uiteraard van belang dat er zo snel mogelijk stabiliteit komt.

Zoals gezegd geldt voor lopende contracten een overgangsregeling. De contracten dienen dan direct nadat duidelijk wordt dat het om een onder een sanctieregeling vallend contract is, bij de uitvoerende instantie van de Nederlandse overheid te worden geregistreerd.

Wat betreft financiering van investeringen. Slechts een deel van de kapitaalmarkt is gesanctioneerd: de beperking geldt voor handel in overdraagbare effecten en geldmarktinstrumenten met een looptijd van meer dan 90 dagen wanneer deze zijn uitgegeven door banken die voor tenminste 50 % Russisch staatsbezit zijn of voor tenminste datzelfde percentage door de staat worden gecontroleerd. Hetzelfde geldt voor het lijstje van vijf met name in de sanctielijst genoemde banken⁴

Voor alle beperkende maatregelen geldt dat activiteiten die tot doel hebben **deel te nemen aan het omzeilen** van een verbod ook verboden zijn alsook het als plaatsvervanger optreden. Dit geldt ook van het direct of indirect ter beschikking stellen van middelen of bronnen aan de op de sanctielijst vermelde (rechts) personen en instanties of daaraan gelieerde (rechts) personen en instanties.

Ook verboden is per 30 juli 2014 het verlenen van **tussenhandeldiensten** die op welke wijze dan ook te maken hebben met investeringen op de Krim op het gebied van infrastructuur in de sectoren vervoer, telecommunicatie, energie en de exploitatie van natuurlijke rijkdommen (zoals olie, gas of minerale rijkdommen). Onder het verbod valt ook: het verlenen van adviesdiensten (ook mondeling), het toekennen van financiële leningen of kredieten en het oprichten van joint-ventures die tot doel hebben met voornoemde exploitatie.

⁴ Het betreft de Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank (VEB) en de Rosselkhozbank. Het pakket maatregelen ziet tevens op het sanctioneren van hun beursgangen.

Wetenswaardigheden

Het valt op dat de bedrijven op de Krim die onder de sancties vallen, niet alleen strategisch van belang zijn maar veelal ook de parels van de Krim vormen, zoals de (mousserende en desert-,) wijn producenten "**Novy Svet**", **Massadra** en **Magarach**. Opmerkelijk is dat op hun website niets staat vermeld over de recente gebeurtenissen. Opmerkelijk ook dat de websites bij de adresgegevens vermelden: Krim, Oekraïne, en dat bij sommigen het openingsscherm in het Oekraïne is en het lijkt alsof het business als usual is. Deze bedrijven vallen onder de sanctieregeling omdat zij door Rusland zijn genationaliseerd en derhalve, aldus de EU sanctieregeling: feitelijk zijn geconfisceerd.

De gevolgen van de nationalisatie zijn inderdaad verstrekkend: bloeiende staatsbedrijven die een belangrijk deel van de Oekraïense economie vormen, zijn door de overgang van de Krim in Russische handen, Russisch geworden. Dit feit biedt al voldoende stof voor een geheel aparte analyse. Want, als de Krim al zou worden erkend als Russisch grondgebied, ligt dan niet privatisering in plaats van nationalisering meer voor de hand, naar analogie van wat zich na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie met veel staatsbezit heeft afgespeeld?

Op de **Russische websites** van de bedrijven die onder de sancties vallen staat meestal onder het kopje: *nieuws*: "Als gevolg van de door de EU opgelegde sancties".

Zo vermeldt de website van **VTB (bank)** dat zij de sancties van de EU als negatief beschouwt aangezien het de toegang tot de kapitaalmarkt beperkt en de sancties niet te rijmen vallen met de democratische Europese waarden en het vrije handelsverkeer.

De Russische prijsvechter, dochter van Aeroflot, **Dobrolet** heeft per 4 augustus 2014 al haar vluchten gestaakt, zo vermeldt ook de website. De eerste vraag die dan opkomt is: waarom meteen alle vluchten, ook die niet naar Simferopol (de Krim)? De Russische pers zegt daarover dat de reden de annulering van het leasecontract van de Airbus is.

Do's en don'ts

Tot eind juli 2014 was de regelgeving wat betreft import/export beperkingen vrij beperkt: een importbeperking voor producten afkomstig van de Krim, alsmede financiering of verzekering van dergelijke goederen. Export naar de Krim daarentegen vormde geen probleem. Per 30 juli 2014 geldt een exportverbod voor goederen naar het schiereiland gerelateerd aan infrastructuur, transport, telecomunicatie, energie en de exploitatie van natuurlijke rijkdommen. Tevens geldt een uitvoerverbod voor essentiële uitrusting en technologie, verbonden aan deze sectoren.⁵

Een belangrijk punt is verder om de EU sancties te onderscheiden van de US sancties. Het lijkt een open deur. Echter de schikking die recentelijk plaatsvond tussen BNP Parisbas en de Amerikaanse overheid (voor maar liefst bijna 9 miljard USD), laat zien dat wat in de EU niet is gesanctioneerd maar in de VS wel, alsnog onder de reikwijdte van de US sancties kan vallen omdat in dit geval de

⁵ Goederen import vanaf Krim of Sebastopol, met certificaat herkomst Krim. Uitgezonderd: goederen waar de Oekraïense autoriteiten een certificaat voor hebben afgegeven. 'Afkomstig van de Krim' betekent: geheel verkregen op de Krim of de laatste substantiële transformatie ondergaan op de Krim.

transactie door BNP Parisbas vanuit een filiaal in de VS werd uitgevoerd in USD. Dit fenomeen wordt wel aangeduid als de extraterritoriale zweep van de Amerikaanse wetgever. De Franse regering heeft besloten het er niet bij te laten zitten en wetwijzigingen te bepleiten die dergelijke excessen dienen te voorkomen.

In september 2014 hield Medvedev tijdens het International Investment Forum in Sochi een verhelderende toespraak over de Russische visie op de sanctiemaatregelen en zijn toekomstvisie op de ontwikkeling van Rusland. Mede in het licht van deze toespraak worden de sanctieregelingen vanuit diverse perspectieven besproken.

De auteur van dit boekje was op 19 en 20 september 2014 op het forum in Sochi, waar Medvedev optrad, aanwezig en schreef daar een tijdschrift artikel over.

Nieuwsbrief in vorm van artikel, 2 oktober 2014

De EU sancties

De sancties (ook wel beperkende maatregelen genoemd) richten zich op een verbod van uitvoer militaire goederen, een wapen embargo, verbod op uitvoer dual-use⁶ goederen, vergunningplicht voor uitvoer technologieën en olie-industrie, financiële restricties

⁶ Dubbel gebruik: wanneer eindgebruik niet alleen civiel maar mogelijk ook militair is.

(waarover hieronder meer) en sancties die specifiek zijn gericht op de Krim en Sebastopol (waarover hieronder meer).

De sancties waren aanvankelijk gericht tegen de Russische president en diens entourage. Thans klagen ook Russische particulieren dat het lastiger is geworden om een hypotheek of lening te krijgen. Vooral nog staan de EU sancties in groot contrast met de tegenmaatregelen die Rusland heeft getroffen omdat de tegenmaatregelen het MKB rechtstreeks treffen.

De Russische sancties

Rusland heeft telkens benadrukt dat zij niet uit is op een vergeldingsactie, maar dat zij wel de noodzakelijke maatregelen treft ter bescherming van haar eigen bevolking en economie. Opmerkelijk is echter hetgeen tijdens voornoemde toespraak van Medvedev naar voren kwam. Rusland is bezig met een programma van *import-substitutie*. Er wordt overheidsbudget vrijgemaakt voor het in eigen land produceren van de per decreet van 6 augustus 2014 gesanctioneerde producten. Het import-substitutieprogramma is niet iets dat pas in augustus 2014 als reactie op de westerse sancties is ontstaan. President Poetin kondigde dit al aan in mei 2014 op het St.Petersburg International Forum.

Het lijkt erop dat de Oekaze van 6 augustus 2014 geen directe reactie is op de EU sancties, doch past binnen het overheidsbeleid van importsubstitutie.

Het zou als *vriendelijk van Rusland* kunnen overkomen dat niet nog meer tegenmaatregelen worden getroffen. Echter, mogelijk doet Rusland dit wel, doch hanteert daar een ander mechanisme voor: nationale wetswijzigingen die het voor Westerse ondernemers minder aantrekkelijk zou kunnen maken. Een voorbeeld hiervan is

de zojuist ingevoerde restrictie op de maximum omvang van een aandelenpakket van buitenlandse aandeelhouders in Russische Media ondernemingen. Ook ligt er een wetsvoorstel klaar dat vergelijkbare bevrozingsmaatregelen voor buitenlands vermogen in eigen land mogelijk zal maken. Een mogelijk verschil met de EU bevrozingsregelingen is dat er bij de EU regeling geen rechterlijk oordeel aan te pas komt en in Rusland waarschijnlijk wel.

EU sanctieverordeningen⁷ tegen de Krim

De eerste sanctieregeling van dit jaar dateert van 5 maart 2014, als reactie op de in Oekraïne ontstane situatie.

Op 5 augustus 2014 werd de eerste nieuwsbrief gepubliceerd over de sancties tegen Rusland. Een van de vragen die toen werd gesteld was: waarom zijn de “pareltjes” van de Krim door de Russische overheid onteigend en niet geprivatiseerd.⁸ Met het voortschrijdend inzicht, mede opgedaan op het forum in Sochi, kan hierover het volgende worden gezegd. Rusland is bezig om het eigen achterland, de regio’s in sneltreinvaart te ontwikkelen. Hier is veel overheidsbudget voor uitgetrokken. Speerpunten daarbij zijn infrastructuur (wegen, luchthavens, hoge snelheidslijnen). In Sochi is gebleken dat het Olympisch project bij de Russen “naar meer smaakt”. De Krim heeft geografisch veel parallellen met Sochi.

⁷ EU regelingen: 208/2014, 629/2014 en 825/2014.

⁸Zie website van het ministerie Economische ontwikkelingen (www.minek.rk.gov.ru). En www.invest-in-crimea.ru

Rusland heeft de ontwikkeling van de Krim nu tot speerpunt van haar overheidspolitiek gemaakt. De Krim wordt het visitekaartje voor de Russische regio's.

Rusland denkt de Krim in enkele jaren volledig tot ontwikkeling te hebben gebracht. Tijdens het forum in Sochi waren de Russische regio's met stands vertegenwoordigd. Een van de stands was het schiereiland Krim en de stad Sebastopol. Glossy brochures geven lijsten met investeringsmogelijkheden⁷ Uit die lijsten blijkt dat lang niet alle interessante investeringsmogelijkheden zijn gesanctioneerd, een feit dat Russen gebruiken om toch vooral westerse investeerders aan te trekken.

Samengevat is het op dit moment verboden om aan de Krim of op Sebastopol leningen te verstrekken, technische bijstand zowel direct als indirect alsook tussenhandelsdiensten te verrichten in verband met de exploitatie van olie, gas of minerale rijkdommen, het totstandbrengen, verwerven of ontwikkelen van infrastructuur in de sectoren vervoer, telecommunicatie of energie. Daarbij is een lijst opgesteld met Russische en Oekraïense personen waarvan de activa in de EU zijn bevroren omdat zij zouden bijdragen aan de destabilisering in Oost-Oekraïne en het opgaan van de Krim in de Russische federatie. De namenlijst wordt nog regelmatig uitgebreid. Ook is het verboden om goederen met oorsprong Krim of Sebastopol in de EU te importeren.

EU- verordening⁹ inzake beperkende maatregelen tegen financiële instellingen

⁹ EU regelingen: 833/2014, 960/2014.

Bij verordening van 31 juli 2014 zijn de eerste kapitaalmarktrestricties tegen Rusland ingevoerd, waaraan onder het kopje Analyse al werd gerefereerd.

De regels zijn in september aangescherpt. Genoemde investeringsdiensten voor meer dan 30 dagen zijn gesanctioneerd (aanvankelijk 90 dagen).

Voorts valt uit de Russische pers op te maken dat men zich al heeft voorbereid op een Swift sanctie door de oude telexen uit het stof te halen om zo de binnenlandse markt in elk geval te kunnen bedienen en China is gevraagd om met een voorstel voor een internationale oplossing te komen.

Russische Oekaze 560, 6 augustus 2014

Opvallend aan de Oekaze is dat het hoofdzakelijk een lijst met douanecodes betreft en een niet nader gespecificeerde opdracht aan diverse Russische ministeries om fraude en misbruik te voorkomen en om te monitoren of er geen excessieve prijsstijgingen plaatsvinden of nopende tekorten. Daar waar de EU sanctieregelingen diverse termen nauwkeurig omschrijft en aangeeft dat *direct* maar ook *indirect* zakendoen en leveren of het omzeilen van de regelgeving gesanctioneerd wordt, wordt daar in de Russische tekst niets over gezegd¹⁰

¹⁰ Rusland heeft op 6 augustus 2014 tegenmaatregelen getroffen (in de volksmond de Russische boycot genoemd), welke maatregelen op 20 augustus 2014 enigszins zijn versoepeld.

Resumerend

Waar staan we en hoe verder? Het Westerse standpunt is duidelijk, er wordt veel gezegd en geschreven over de sancties. Het spreekt voor zich dat de sancties het algehele investeringsklimaat in Rusland in negatieve zin beïnvloeden en ook de Russische economie treffen, zeker waar het de financiële sancties betreft. Alleen het gewenste effect: Poetin op zijn plaats zetten, lijken vooralsnog averechts te werken.

Het voorafgaand zekerheid krijgen over de interpretatie en de grenzen van de beperkende maatregelen kost tijd en zegt vervolgens nog niets over een geslaagde uitvoering in Rusland. Wel laten de verordeningen veel interpretatieruimte over; onder andere omdat niet alle termen overeenkomen met de termen in ons wetboek en het niet altijd duidelijk is wanneer van 'indirect' en 'control' sprake is. Er wordt dan ook regelmatig geprocedeerd over dergelijke zaken.

Medvedev omschrijft de huidige situatie als een *tenniswedstrijd*. Rusland heeft daarbij een hele concrete lijn uitgestippeld: de eigen regio's versneld tot ontwikkeling te brengen en zich te richten op Azië als het gaat om olie-, en gascontracten alsook om financieringsmogelijkheden. Rusland heeft niet stilgezeten en in september 2014 blijkt al dat de Aziatische landen de blik van Rusland op Azië hartelijk verwelkomen. Zij zien in Rusland een interessante en vooral ook hele grote zakenpartner. Medvedev liet tijdens het Forum doorklinken dat het Westen zich waarschijnlijk niet goed realiseert dat er nu al in veel opzichten geen weg meer terug is. De verhoudingen zijn op scherp gezet, de *demontage* van de Wereldeconomie en financiële markten is door het Westen ingezet, en de enige juiste reactie daarop kan zijn: het zelf doen, met behulp van Azië. Rusland voelt zich daarin sterk.

Nieuwsbrief 5 januari 2015

Op 18 december 2014 heeft de EU opnieuw beperkende maatregelen sancties¹¹ afgekondigd. Hieronder wordt ingegaan op de mogelijke interpretaties en het beoogde doel van de nieuwe sancties. Voorts wordt ingegaan op het artikel in het Financieele Dagblad van 23 december 2014 “Nederlandse bedrijven houden banden met Krim warm”. Afrondend wordt ingegaan op de Amerikaanse sancties voor zover deze ook het Nederlandse (bedrijfs) leven raken.

Inleiding

De EU sancties die op 18 december 2014 zijn afgekondigd richten zich geheel tegen het schiereiland Krim. In de landelijke pers werd aangegeven dat het om een investeringsverbod in vastgoed gaat en een inperking van het toerisme. Wanneer de regeling zelf ter hand wordt genomen blijkt dat het om een economische boycot van het hele schiereiland Krim gaat.

In de inleiding van mijn eerste nieuwsbrief schreef ik dat het *niet* om een boycot van Rusland gaat. Dat was ook het geval per eind juli 2014. Nu kan echter wel worden gesproken van een complete boycot van de Krim. De gemiddelde Krim ondernemer alsook elke bewoner van de Krim zal hoogstwaarschijnlijk erg onder de sancties gaan lijden.

¹¹ EU regeling 1351/2014.

De vraag die direct opkomt bij het nieuwe pakket maatregelen is: waarom moeten bevolking en lokale ondernemers van het schiereiland thans bloeden voor het overgaan van de Krim in Russische handen.

Tegenspraak in toelichtende teksten

De EU verordeningen gaan vergezeld van toelichtingen. Het blijkt dat de toelichting van de verordening in voorkomende gevallen in tegenspraak is met de inhoud ervan of zelfs onomstotelijk gekleurd wordt verwoord. Bij onderhavige verordening van 18 december 2014 valt op dat in de toelichting staat: *‘Dat de gevolgen van de beperkende maatregelen voor de marktdeelnemers en de burgerbevolking in de Krim of in Sebastopol tot een minimum moeten worden beperkt’*¹². Dit lijkt een contradictio in termini. In de verordening van 17 maart 2014 staat: *‘dat de staatshoofden en regeringsleiders van de EU de niet-uitgelokte schending van de soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne door de Russische federatie krachtig hebben veroordeeld’*. Zo van: als het maar zwart op wit staat dan lijkt het een vaststaand feit.

Voor meerdere uitleg vatbaar woordgebruik

Het valt direct op aan de tekst van de verordeningen dat het woordgebruik niet aansluit bij ons Nederlands Burgerlijk recht, hetgeen voer voor juristen vormt. Wellicht sluit het niet aan omdat

¹² In de verordening wordt gesproken over “in de Krim of in Sebastopol”. Gebruikelijk was altijd om te spreken over: “op de Krim of Sebastopol”. Schrijver dezes hanteert in citaten de wijze van weergaven van de verordening.

elke EU jurisdictie haar eigen termen gebruikt, maar dat zal dan tot resultaat hebben dat in elke lidstaat over de uitleg van termen kan worden gediscussieerd. Een bijkomende factor van onzekerheid is dat in de toelichting bij de verordening niet alle van belang zijnde woorden worden toegelicht en dat de interpunctie vaak gebrekkig is, zodat een tekst voor meerdere uitleg vatbaar is of niet afdoende blijkt te zijn. Een voorbeeld van dit laatste is dat tekens bij een nieuw afgekondigde regeling een oude wordt gerepareerd of dichtgetimmerd: waar eerst stond: *‘het is verboden bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de verbodsbepalingen worden omzeild’*, is daar op 18 december 2014 aan toegevoegd: *‘ook op indirecte wijze’*.

Voorbeeld van tekst die op verschillende wijzen kan worden uitgelegd vanwege de gebrekkige interpunctie volgt onder het kopje investeringsverbod.

Investeringsverbod

De sanctieregeling van 18 december 2014 bevat “een verbod op alle buitenlandse investeringen in de Krim en Sebastopol” aldus de toelichting. In de verbodsbepaling (art. 2 bis) zelf staat dat het verboden is: *‘het verwerven of vergroten van een **deelneming in vastgoed** in de Krim of in Sebastopol’*. Het lijkt erop of een pure verwerving niet is verboden aangezien de verwerver pas gesanctioneerd optreedt indien hij **een deelneming in** vastgoed heeft.

Vervolgens wordt gesanctioneerd het deelnemen of verwerven van *entiteiten*. Het woord “entiteit” wordt toegelicht maar zodanig dat niet duidelijk is wat de exacte reikwijdte is: “er staat letterlijk dat *‘een entiteit is een entiteit die....’*” En entiteiten zijn: *‘andere entiteiten die werkzaam zijn in de Krim of in Sebastopol’*. Men zou kunnen

denken dat hiermee wordt bedoeld: een onderneming gedreven in de vorm van een rechtspersoon of natuurlijk persoon, een dochteronderneming of een filiaal. Echter, verderop in de verbodsbepalingen staat een verbod op het leveren van technologie aan: “natuurlijke personen, rechtspersonen, *entiteiten* of lichamen in de Krim of in Sebastopol”, waardoor de conclusie kan worden getrokken dat een entiteit iets anders is dan een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of een lichaam.

Verboden is voorts het verstrekken van leningen of kredieten aan een entiteit op de Krim of financiering van een entiteit op de Krim of het verrichten van investeringsdiensten die direct aan voormelde activiteiten zijn gerelateerd. Daarmee komt dus ook weer de vraag op of de hierboven genoemde “niet-entiteiten” wel onder de verbodsbepaling vallen.

Exportverbod = algehele boycot

Het verbod op verkoop, levering, het overdragen of uitvoeren van bepaalde goederen en technologie is per 18 december 2014 enorm uitgebreid. Waar het verbod zich vanaf eind juli 2014 concreet richtte op goederen gerelateerd aan infrastructuur, transport, telecomunicatie, energie en de exploitatie van natuurlijke rijkdommen en alle essentiële uitrusting en technologie, verbonden aan deze sectoren, vormt de lijst nu een algehele boycot. Voorbeelden van verbodsartikelen: koelkasten, vrieskasten, afwasmachines, generatoren, maar ook: automobielen, zowel personenvervoer en alle soorten van transportwagens en alle soorten van machines (zeer uitgebreid met name genoemd), tot breimachines aan toe.

De burgerbevolking en het MKB op het schiereiland Krim zullen de gevolgen snel en extreem gaan voelen nu bestudering van de lijst laat zien dat het dagelijks leven en het MKB totaal ontregeld zullen worden. De mogelijkheid om gesanctioneerde producten te omzeilen door in onderdelen in te voeren wordt onmogelijk gemaakt aangezien het laatste punt van de lijst bepaalt dat verboden is de invoer van: *“delen en toebehoren (niet genoemd of niet begrepen onder andere posten van dit hoofdstuk) van machines, apparaten, toestellen, instrumenten of artikelen bedoeld bij dit hoofdstuk”*.

Buitenlands toerisme op de Krim

De sanctieregeling van 18 december 2014 bevat verbodsbepalingen op “het verrichten van **diensten die *direct verband houden met toeristische activiteiten*** in de Krim of in Sebastopol”. Er staat bij dat het verbod zich met name richt op cruiseschepen die een van de havens van het schiereiland willen aandoen. De verbodsbepaling maakt het voor EU ondernemers lastig om zich met toerisme uit de EU op de Krim bezig te houden. Wat in elk geval wel mogelijk is, is om individueel een vliegticket naar Moskou te boeken en vervolgens met Aeroflot naar Simferopol (hoofdstad van de Krim) te vliegen. Hotels kunnen onder andere nog gewoon via hotel boekingsites worden geboekt. De vraag die dan opkomt is: indien het doel van de reis zakelijk of studie is, dan kan men zich met inkomend toerisme bezig houden en aan dergelijke reizigers diensten verlenen. Wanneer een hotel wordt geboekt, wordt niet gevraagd of het doel van de reis zakelijk dan wel privé is. Hoe het zit met verzekeringen? Over het algemeen wordt direct spoedeisende medische hulp door de ziektekostenverzekeraar vergoedt, afgezien van het feit dat dit op de Krim wordt verleend aangezien het gaat wereldwijde dekking betreft. Voor de reis-, en bagageverzekering gelden andere regels.

Nu voor de Krim (en Oost-Oekraïne) een negatief reisverbod geldt, geldt de reis-, en bagageverzekering daar niet.

Dan nog dit over mogelijke boetes

In de eerste nieuwsbrief werd melding gemaakt van de boetes op overtreding van de sancties. Een boete kan oplopen tot 4 miljoen euro *per overtreding*. In afwijking hiervan kan het bedrag op ten hoogste twee keer het bedrag van het voordeel dat de overtreder door de overtreding heeft verkregen worden gesteld indien diens voordeel groter is dan 2 miljoen euro. Het gaat hier om een bestuurlijke boete, die via het betreffende overheidsorgaan wordt opgelegd. De AFM en douane houden toezicht op naleving van de uitvoering van de sancties, het OM en de FIOD zijn belast met handhaving en het ministerie van Buitenlandse zaken en van Financiën dienen ervoor te zorgen dat de sanctieregelingen worden uitgevoerd. Boetes kunnen worden aangevochten bij betreffende overheidsinstanties, bijvoorbeeld door het inschakelen van advocaten, fiscalisten en juristen.

Naast de bestuursrechtelijke weg kan overtreding van de sancties tot *strafrechtelijke vervolging* leiden. De bevoegdheid van het openbaar ministerie vloeit voort uit de Wet op de economische delicten (WED). De economische delicten zoals omschreven in de Sanctiewet zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan en overtredingen voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn.

Uitzonderingen binnen sanctieregelingen en voor meerdere uitleg vatbare bepalingen

Elke EU sanctieregeling kent uitzonderingsbepalingen, waarvan een belangrijke: lopende contracten worden ontzien, ook wat betreft onderhoud en revisie, doch het contract dient wel te worden opgezegd en aangemeld bij de uitvoerende instantie van de Nederlandse overheid zodat mogelijk een ontheffing kan worden verleend. In de praktijk blijkt volgens ondernemers dat de aanvraag (te) lang bij de overheid blijft liggen en de ondernemer meestal sneller zekerheid dient te hebben dan de overheid kan geven. Wellicht is de reden hiervan ook gelegen in het feit dat de overheid eerst geheel nieuwe afdelingen moest opzetten voor het behandelen van vragen over de sancties tegen Rusland, Oekraïne en de Krim, en dat zij thans al effectiever werkt

“Voor meerdere uitleg vatbare bepalingen” staan nog altijd in de sanctieregelingen, ook in de sanctieregelingen die ondertussen al tenminste tweemaal geamendeerd en aangevuld zijn. Desgewenst kan bij Rechten Advocatuur hierover nader advies worden ingewonnen.

Last but not least: er is een bepaling die tracht de grens aan te geven waar de ondernemer nog vrij is in het zakendoen. Deze bepaling kan juist weer tot “het omzeilen van” leiden: *“De verbodsbepalingen zijn niet van toepassing op het rechtmatig handel drijven met entiteiten buiten de Krim of Sebastopol die in de Krim of Sebastopol actief zijn, **indien er geen redelijke gronden** zijn om tot de conclusie te komen dat de desbetreffende goederen of diensten zijn bestemd voor gebruik in de Krim of in Sebastopol”*.

Analyse naar aanleiding van artikel in het Financieele Dagblad van 23 december 2014

De aanhef van het artikel geeft meteen ook de lading weer: *“De banden met de Krim worden door Nederlandse ondernemers warm*

gehouden". In hoeverre dat ook daadwerkelijk het geval is, vormt geen onderwerp van deze nieuwsbrief. In onderhavig interview wordt de schrijver van dit boekje geïnterviewd en wordt zij geciteerd. Door het artikel zelf te lezen zal duidelijk worden in hoeverre de tekst over "de banden warm houden" wordt gerechtvaardigd. Wat schrijver dezès opvalt is (gesteld dat ondernemers bereid zijn om zaken te doen op de Krim) dat zij dan erg veel vertrouwen in de Russische overheid hebben. Want hoe wordt er aangekeken tegen lokale wet-, en regelgeving? Immers, een investering is een riskante aangelegenheid wanneer het zover zou komen dat de Russen de Krim teruggeven aan Oekraïne (hoe onwaarschijnlijk ook voor de Russen). Er zijn nu Russische wetten op de Krim ingevoerd, speciaal afgestemd op de Krim met daarbij ook overgangsrecht. Voorts zijn er Russische rechtbanken, belastingdiensten, een notariële broederschap en orde van advocaten opgericht. Deze instanties zullen bij het teruggaan naar Oekraïne direct worden opgeheven. Alsdan zullen waarschijnlijk alle notariële akten, rechterlijke uitspraken en belastingaanslagen worden herzien dan wel nietig worden verklaard, met alle gevolgen van dien. Wellicht dat Russische verzekeraars dergelijke risico's verzekeren maar in de EU zal geen verzekeraar te vinden zijn die dergelijke risico's kan en wil verzekeren. In elk geval zijn verzekeringsactiviteiten vanuit de EU betrekking hebbende op import vanaf de Krim vanaf 23 juni 2014 gesanctioneerd. Exportkredietverzekeringen (voor gesanctioneerde goederen) zijn verboden sinds de verordening van 31 juli 2014.

Brief die in het Financieele Dagblad van 3 januari 2015 is gepubliceerd¹³

Zakendoen op de Krim

Door: Heleen over de Linden

“Het FD van 23 december gaat in op het warm houden van de banden op de Krim. De gevolgen van de sancties voor de bevolking op de Krim komen niet aan de orde, een onderwerp dat de Russische pers erg bezighoudt. Het wordt exporteurs in landen van de Europese Unie steeds moeilijker gemaakt om zaken te doen met de Krim. Op de zeer uitgebreide verbodsblijst staan nu ook huishoudelijke apparaten als stofzuigers, koelkasten en wasmachines. Ook generatoren staan erop. Op eerste kerstdag heeft de Oekraïense regering de stroomtoevoer naar de Krim grotendeels platgelegd. Daarmee behoort een generator nu ook tot de eerste levensbehoeften. Bij bestudering van de lijst blijkt dat het MKB en het dagelijkse leven compleet ontregeld zullen worden door de nieuwe EU-sancties. Dan rest de vraag: zullen de bewoners van de Krim, wanneer zij deze maatregelen aan den lijve gaan ervaren, nog bij Oekraïne willen horen? Een land dat het associatieverdrag met de EU heeft getekend en dat nu voor complete ontwrichting van het schiereiland zorgt? Met bovenstaande wordt het handelen van de Russische federatie ten opzichte van de Krim niet goedgepraat, maar een ottoale escalatie lijkt onvermijdelijk”.

¹³ In het Financieele Dagblad van 3 januari 2015 verscheen een ingezonden brief van ondergetekende naar aanleiding van het artikel over de Krim van 23 december 2014.

Mastercard/Visacard

De VS heeft het tegelijkertijd met de EU sancties van december 2014 een regeling afgekondigd die het onmogelijk maakt op het schiereiland Krim te betalen met Mastercard of Visacard. De Nederlandse creditcardverstrekker ICS kon geen duidelijkheid verschaffen over de gevolgen voor EU houders van Mastercard en Visacard. Op de betreffende websites is ook geen informatie te vinden, maar de creditcardverstrekker gaat ervan uit "dat de kaarten nog gewoon bruikbaar zijn". Nu in de eerste nieuwsbrief melding werd gemaakt van de extraterritoriale zweep van de VS sancties, lijkt het erop of ook hier voorzichtigheid dient te worden betracht, zowel door uitgever als gebruiker van de kaarten.

Russisch perspectief

In de Russische pers wordt veel aandacht besteed aan de sancties. Het is een dagelijks onderwerp van discussie want het raakt hen direct. Nu de Krim voor de Russen deze zomer al moeilijk bereikbaar was vanwege de overvolle veerdiensten, is de Krim nu nagenoeg onbereikbaar nu er vanaf het vaste land ook geen trein-, en busvervoer meer vanuit wordt verzorgd. Het vliegveld ligt in Simferopol, waarvandaan nog altijd wegtransport nodig is. De geplande brugverbinding van ca. 4,5 km. van Kertsj naar de haven Kavkaz waar in 2014 aan begonnen zou worden, loopt over de zee van Azov. Dit is Oekraïens grondgebied, zodat er met Oekraïne zal moeten worden onderhandeld over de aanleg, nog afgezien van het feit dat Westerse bedrijven vanwege de sancties niet meer deel kunnen nemen aan de aanleg van die brug. De Krim is eerste Kerstdag verstoken geweest van energie. Oekraïne had aangekondigd dat het niet de eerste keer zal zijn dat de energietoevoer naar de Krim wordt afgesloten. Rusland gaat als reactie daarop nu energie aan Oekraïne leveren *zonder garanties* te vragen zodat de Krim van de broodnodige energie kan worden

voorzien, mogelijk weer beter bereikbaar wordt en besprekingen over de aanleg van de brug voortvarend kunnen worden voortgezet. Wat betreft de beperkingen op de dienstverlening in het toerisme vragen de Russen zich af waarom de EU deze maatregel heeft afgekondigd aangezien het percentage EU toeristen niet groot is ten opzichte van de Oekraïense en Russische toeristen. In 2013 bezochten ca. 6 miljoen toeristen de Krim, waarvan ca. 4 miljoen Oekraïners, ca. 1,3 miljoen Russen, 250.000 Belarussen en een kleine half miljoen overige toeristen (waarvan een deel EU). Wat betreft het exportverbod van goederen vanaf de Krim vragen de Russen zich af hoe dit valt te controleren. Niet elk vrucht en graankorrel zal een herkomst etiketje krijgen, bovendien kan met een etiket desgewenst worden gerommeld. (De wijnstreek Kuban bijvoorbeeld, grenst aan de Krim). Bovendien houden de Russen zelf erg van (alcoholhoudende) producten van de Krim zodat afzetmogelijkheden geen probleem zijn. Bovendien zijn de prijzen door de sancties waarschijnlijk behoorlijk gedaald zodat het voor de Russen alleen maar aantrekkelijker is geworden om wijn van de Krim te kopen. Met andere woorden: dergelijke sancties raken de Krim niet tot nauwelijks zodat de Russen zich afvragen: waarom? De vraag of het een principe kwestie zou kunnen zijn wordt echter niet gesteld.

Nieuwsbrief 4, 23 februari 2015

Inleiding

De vorige drie nieuwsbrieven waren geheel gewijd aan de sancties. Onderhavige nieuwsbrief besteedt ook aandacht aan zaken die daar het gevolg van zijn. Sinds de laatste nieuwsbrief zijn op 9 februari 2015 **nieuwe EU sancties afgekondigd tegen personen en entiteiten, ook worden oude sancties, waarvan de looptijd**

afloopt, verlengd. De sanctielijst is onder andere uitgebreid met commandanten van bataljons en personen zoals "een zogenoemde minister van de zogenoemde volksrepubliek Donetsk". De dreiging van nog meer sancties hangt Rusland nog steeds boven het hoofd, deze zijn echter, bij het ter perse gaan van deze nieuwsbrief, nog niet afgekondigd.

Perikelen sanctielijstpersonen en entiteiten

Op het moment dat de eerste sancties tegen personen en entiteiten werden afgekondigd (5 maart 2014) viel meteen op dat degenen die worden getroffen door de sancties geen recht op *hoor en wederhoor* hebben gekregen en moeten gissen naar de reden van plaatsing van hun naam op de sanctielijst. Het bevroren van banktegoeden en activa raakt mensen in hun kern: het grondrecht op een ongestoord genot van zijn of haar eigendom wordt plotseling verstoord. De EU is eigenrechter op het moment dat zij namen aan de sanctielijst toevoegt (afgezien van het feit dat de handeling op zich een juridische grondslag kent, te weten art. 215 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hierna te noemen: "VwEU". In februari 2015 zijn 19 nieuwe objecten en 9 organisaties toegevoegd. Zo komt het totaal van personen en organisaties die door de sancties worden getroffen op 151 respectievelijk 37. Een aantal EU landen is op dit moment tegen intensivering van de sancties tegen Rusland. De premier van Griekenland Alexis Tsipras heeft zich tijdens zijn bezoek aan Moskou op 8 en 9 april 2015 expliciet heel negatief uitgelaten over intensivering van de sancties, aangezien, zoals hij zegt sancties nergens toe leiden.

In februari 2015 is het voor een aantal personen die al op de sanctielijst stonden lastiger geworden om met enig succes een "*unfreeze procedure*" te beginnen, aangezien de EU een

kennisgeving heeft gepubliceerd waarbij met name genoemde personen die vóórkomen op de sanctielijst een verzoek kunnen indienen bij de EU om kennis te nemen van de *nieuwe motivering* inzake hun aanwijzing op de sanctielijst. Wanneer deze personen niet al een advocaat of gemachtigde hebben die bovenop de zaak zit, wordt het in feite onmogelijk om deze *nieuwe motivering* binnen de daarvoor gestelde termijn aan te vragen: de kennisgeving is op 16 februari 2015 in werking getreden (nadat zij op zaterdag 14 februari 2015 is gepubliceerd) en de schriftelijke aanvragen tot het verstrekken van inlichtingen kunnen bij de EU worden ingediend tot 20 februari 2015. *Vijf werkdagen* de tijd om een schriftelijk verzoek in Brussel in te dienen door personen die in Oost-Oekraïne en/of Rusland woonachtig zijn, de kennisgeving wellicht niet automatisch toegestuurd hebben gekregen en daarom hoogstwaarschijnlijk niet tijdig op de hoogte zijn gebracht. Nu het om decisionmakers in Rusland en Oost-Oekraïne gaat en zij wederom in de kern van hun zijn worden geraakt, kan zo'n belemmerende kennisgeving verstreckende gevolgen hebben.¹⁴

De MINSK-akkoorden vanuit juridisch perspectief

Vanuit juridisch oogpunt heeft *een akkoord* dezelfde rechtskracht als een *verdrag*, een *protocol (behorend bij een verdrag)* of een *overeenkomst*. De terminologie wordt niet altijd consistent gebruikt. Voor verdragen geldt dat deze boven nationale wetgeving staan. de grondwetten van zowel Nederland, Rusland als Oekraïne kennen een bepaling dat een verdrag in hiërarchie boven het nationale recht staat. Art. 216 van het VwEU bepaalt dat de door de EU gesloten

¹⁴ EU Kennisgeving 2015C/55/03, 14 februari 2015.

overeenkomsten verbindend zijn voor alle lidstaten van de EU. Na ondertekening van een verdrag dient dit uiteraard nog te worden geïmplementeerd. Het lijkt erop of de EU nog niet tot daadwerkelijke implementatie overgaat aangezien de Nederlandse regering op 12 februari 2015 in Brussel het punt heeft opgeworpen over amnestie voor degenen die hebben deelgenomen aan de gewelddadigheden in de regio's Donetsk en Lugansk. Na implementatie rijst immers de vraag: hoe verder met de amnestiebepaling uit het akkoord: indien het een amendement betreft, dan dienen wederom alle betrokken staten het amendement te ondertekenen. Wanneer het een bilaterale overeenkomst tussen Nederland en Oekraïne betreft, dan komt direct de vraag op: welke internationale overeenkomst prevaleert in geval van een geschil.

Wat betreft de amnestiebepaling is het grote verschil tussen de tekst van 19 september 2014 (Minsk-I) en de tekst van 12 februari 2015 (Minsk-II) dat eerder werd gesproken over *“Het verbod op vervolging en bestraffing van personen in verband met de gebeurtenissen in de regio's Donetsk en Loegansk in Oekraïne. Plus het verschaffen van persoonlijke veiligheidsgarantie voor deelnemers aan de consultaties”*. In de tekst van februari 2015 wordt gesproken over: *“ Een generaal pardon en amnestie middels het invoeren van een wet, die vervolging en afstraffing uitsluit van personen in verband met de gebeurtenissen in regio's Donetsk en Loegansk in Oekraïne.*

“De vuist en de uitgestoken hand”

Bert Koenders, minister van Buitenlandse zaken

Op 18 februari 2015 nam minister Bert Koenders van Buitenlandse zaken deel aan een paneldiscussie in Utrecht en deed een aantal noemenswaardige uitspraken:¹⁵

“Een jaar na Maidan. We kennen alleen verliezers: één miljoen ontheemden en een aangetaste Europese veiligheidsorde.

De geschiedenis helpt ons niet, we moeten het zelf doen.

Er wordt een **proxy oorlog** (een oorlog bij volmacht) gevoerd op Oekraïens grondgebied.

Méér wapens zal leiden tot méér onrust. Westerse wapens zullen een toevoer van wapens uit Rusland legitimeren.

Soevereiniteit, territoriale integriteit en het recht op zelfbeschikking zijn van groot belang. Het Oekraïense volk heeft gekozen en wil een overheid die er is voor de burgers en niet omgekeerd. Speerpunten: bestrijding corruptie, verzoening en gelijke rechten. Mensen moeten het positieve inzien van veranderingen. Vanwege oligarchisering en corruptie van de Oekraïense samenleving is dat lastig.

Het Minsk-2 akkoord is geen doorbraak maar een eerste stap. Een staakt het vuren moet altijd direct ingaan en niet pas na 72 uur. Er moeten waarnemers ter plekke zijn.

Rusland autocratiseert. Het land voelt zich vernederd. Met dit gevoel, de **politieke psychologie**, moet ook rekening worden gehouden.

¹⁵ Op 18 februari 2015 zijn door schrijver dezes aantekeningen gemaakt van de introductie door drs.B. Koenders bij de paneldiscussie, welke zo waarheidsgetrouw mogelijk zijn uitgewerkt.

Het is een vrije keuze van landen om zich te associëren. Het is geen 1914, ook geen 1937, ook geen koude oorlog 2.0.

Rusland is niet onze vijand. Wij willen het land ook niet vernederen of onderdrukken. Het Russisch revisionisme is misplaatst.¹⁶ Rusland is ook Europa. Het vertrouwen moet worden hersteld. Weer bijeenkomen met de NAVO, is ook door Nederland aan Rusland voorgesteld.

Een oplossing zal er niet morgen of volgende week zijn, we moeten blijven vertrouwen in onze eigen instituties”.

Een lening van EUR 1,8 miljard van de EU zelf aan Oekraïne

Er is weinig ruchtbaarheid gegeven aan het feit dat de EU een *eigen* lening aan Oekraïne wil verstrekken: “de commissie zal een lening van de EU krijgen”. De nadruk wordt gelegd op het woord “*eigen*” aangezien hetgeen de commissie gaat ondernemen niet betreft het IMF of de Wereldbank kredieten of toezeggingen. Op 8 januari 2015 is “Een voorstel voor een besluit van het Europese Parlement en de Raad” genomen.¹⁷ Heel opmerkelijk is dat het hier gaat om een lening in de letterlijke zin des woords. Er wordt met geen woord gerept over rentepercentages, garanties of borgstellingen terwijl het voorstel een document van ruim dertig pagina’s betreft.

¹⁶ Historisch revisionisme: onderzoek naar de juistheid van de interpretatie van een historische gebeurtenis of geschiedsperiode. Een dergelijk onderzoek wordt gedaan om de geschiedschrijving te herzien.

¹⁷ EU verordening 833/2014 van 31 juli 2014.

Wel wordt aangegeven waartoe de in tranches (in 2015 en 2016) uit te keren EUR 1,8 miljard zal worden aangewend: *“het beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding; belastingdienst; hervormingen in de energiesector; hervormingen in de financiële sector en maatregelen ter verbetering van het ondernemingsklimaat”. Daarbij wordt gesteld dat: “Het besluit om de **volledige macro financiële bijstand** in de vorm van leningen uit te betalen, wordt gerechtvaardigd door het ontwikkelingsniveau van Oekraïne (afgemeten aan het inkomen per hoofd van de bevolking). Het is tevens in overeenstemming met de behandeling die Oekraïne ten deel valt van de Wereldbank en het IMF”.*

Griekenlandscenario's komen direct op. Het gezegde "trial by error" lijkt hier meer op te gaan dan "lessons learned".

In geval van staat van beleg in Oekraïne

Er gaan geruchten de ronde dat Oekraïne de staat van beleg gaat afkondigen. Een dergelijke staat van beleg kan in een noodsituatie (oorlog, natuurrampen, binnenlandse onlusten) worden afgekondigd. Volgens het VN-verdrag BuPo moet het uitroepen van de noodtoestand eerst worden gemeld bij de Verenigde Naties. Het resultaat van het invoeren van de staat van beleg is dat de overheid (in dat geval meestal vervangen door het leger) snel en daadkrachtig kan optreden. Als gevolg van het feit dat de VN eerst haar goedkeuring dient te geven en vervolgens het BuPo in werking treedt, wordt voorkomen dat diverse nieuwe wetten in strijd met internationaal recht kunnen worden aangenomen of bestaande wetten geheel buiten werking worden gezet. De belangrijkste wet-, en regelgeving die onverminderd van kracht dient te blijven wordt omschreven in:

Art. 4 lid 1 van het BuPO

Bij een algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk en die officieel is afgekondigd, kunnen de Staten die partij zijn bij dit Verdrag (lees: BuPo) maatregelen nemen, die afwijken van hun verplichtingen ingevolge dit Verdrag, mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist en niet in strijd zijn met andere verplichtingen welke voortvloeien uit het internationale recht en geen discriminatie uitsluitend op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst of maatschappelijke afkomst inhouden.

In de praktijk blijkt een gevolg van de noodtoestand voor een belangrijk deel te zijn gericht op het niet verstrekken van informatie door overheid of het militaire apparaat en een militaire censuur.

Op 3 april 2015 (na het verschijnen van onderhavige nieuwsbrief) heeft President Petr Poroshenko van Oekraïne het wetsvoorstel ingediend: “Over de juridische werking van de staat van beleg” welke wet op 9 april 2015 in de Rada (Oekraïense parlement) is aangenomen.¹⁸

Russisch perspectief op de sancties en de huidige situatie

In de Russische pers wordt dagelijks veel aandacht besteed aan de sancties. Het is een continu gespreksonderwerp. Voor de Russen heeft ook het dreigement van een Swiftsanctie grote impact, aangezien bij een dreiging alle noodzakelijk voorzorgsmaatregelen al dienen te worden getroffen. Ook het toevoegen aan-, en het instandhouden van de sancties tegen personen en entiteiten vormt een dagelijkse bron van discussie.

¹⁸ <http://www.unian.net/politics/1065432-rada-dala-hod-zakonoproektu-poroshenko-o-pravovom-rejime-voennogo-polojeniya.html>

Zoals ook eerder in deze nieuwsbrief onder het kopje “*Perikelen sanctielijstpersonen en entiteiten*” staat aangegeven, is het voor de Russen en Oost-Oekraïners niet alleen zaak om preventieve maatregelen te treffen, doch ook om direct actie te ondernemen wanneer het zover is en men op de sanctielijst staat, door in elk geval bij de EU een aanvraag te doen tot het verstrekken van *de motivering en bij voorkeur het hele dossier*. Een minder bekend gegeven is dat de Russische parlementariërs die op de sanctielijst terecht kwamen en die ook een zetel in de Raad van Europa hebben, hun stem in de Raad zijn kwijtgeraakt hetgeen bij verlenging van de sancties nog zal voortduren. We spreken hier over een Westerse parlementaire democratie...ⁱ De Russen hebben zich de vraag gesteld of het niet beter is om de Raad van Europa ter verlaten wanneer de sancties niet uiterlijk ultimo 2015 worden opgeheven¹⁹. Uiteindelijk kost het de Russische overheid 8 % van het jaarlijkse overheidsbudget om lid te mogen zijn van de Raad van Europa.²⁰

De Russen maken zich op dit moment ook veel zorgen over hun eigen tegenmaatregelen van augustus 2014, te weten de **groente-, zuivel-, vlees en fruitboycot**. De omvang van de problemen worden steeds inzichtelijker, niet alleen vanwege het feit dat de boycot blijkbaar vrij goed wordt nageleefd of gehandhaafd, maar ook omdat de Russen zelf onvoldoende zaai-, en pootgoed in eigen land voorhanden hebben en er bovendien geen bankkredieten meer worden verstrekt om een eigen agrarisch bedrijf op te zetten. Voor

¹⁹ http://english.pravda.ru/news/russia/02-12-2014/129182-russia_pace-0/

²⁰ op 14 april 2014 is een motie bij de Raad van Europa ingediend door hoofdzakelijk Russische leden tegen dit zogeheten ondemocratisch handelen door de Raad (documentnummer: 13499, 16 april 2014). De motie is niet behandeld in de Assemblee, mogelijk vanwege onvoldoende handtekeningen.

andere ondernemers geldt weer dat zij aan dure leasecontracten van machines en apparatuur vast zitten, waarvan de leasetermijnen niet meer zijn op te brengen.

Ook in Rusland wordt onderzoek gedaan naar het handelen van Poetin. Het blijkt dat er geen vooropgezette strategie was over hoe te handelen met Oekraïne. Wel is al onder Medvedev de militaire doctrine aangepast. De huidige situatie lijkt echter sterk op een schaakspel. Zo schijnt dat ook aan het opgaan van de Krim in de Russische federatie geen vooropgezet plan ten grondslag heeft gelegen maar kan worden uitgelegd met het symbool de Russische beer.

Voor de EU geldt net als voor Rusland en Oekraïne: geen weg terug en actie = reactie

Conclusie (op moment van verschijnen nieuwsbrief nummer 4 op 23 februari 2015)

De situatie is serieus en complex. Voor alle partijen geldt: er is geen weg terug. Voor juristen geldt: een "mer à boire". Ook geldt voor alle partijen dat er momenten zijn geweest waarop een beter resultaat voor het eigen land of de regio bereikt had kunnen worden, maar men vanuit principieel of strategisch oogpunt voet bij stuk hield. Bijvoorbeeld: De EU had op het moment dat Oekraïne in november 2013 besloot om het associatieverdrag niet te tekenen kunnen beslissen: dan maar geen Oekraïne (net als: dan maar geen Armenië). De EU had ook bij de escalatie op Mайдan²¹ alsnog kunnen beslissen:

²¹ Mайдan: letterlijk: het onafhankelijkheidsplein, gelegen in het centrum van Kiev, alwaar de protesten in november 2013 begonnen als gevolg van het niet tekenen van het Associatieverdrag met de EU door de Oekraïense overheid. Protesten die

het moment dat de MH17 was neergehaald, hadden de separatisten alle medewerking kunnen verlenen. Mogelijk was de EU dan wellicht toegeeflijker geweest met betrekking tot de Krim en Oost-Oekraïne. Uiteraard was het dan nog aan Oekraïne zelf om hierover te beslissen, in elk geval zou op dat moment een nieuwe situatie zijn ontstaan die wellicht tot een bevredigender resultaat had geleid dan de huidige complexe en vooral ook onvoorspelbare situatie.

Het handelen van Poetin kan op veel momenten worden verklaard met: “actie is reactie” of: “met gelijke munt betalen” doch de munt is niet convertibel en niet vrij verhandelbaar en zal dus altijd onvoorspelbare wisselkoersen opleveren. De EU besloot in maart 2014 tegoeden van Russische parlementariërs en Oekraïense machthebbers te bevriezen. De juridische term **beslaglegging** is in dit geval toepasselijk, maar gaat deels niet op: het belangrijke democratische element van de voorafgaande rechterlijke toetsing ontbreekt. Vervolgens heeft Poetin géén beslag gelegd op tegoeden van EU parlementariërs en Europese decisionmakers in Rusland, gewoonweg omdat dergelijke tegoeden er in Rusland niet zijn.

Vervolgens kan worden gesteld dat **beslaglegging op de Krim heeft plaatsgevonden** (schrijver dezes bedacht de term en vond het passend), ook zonder (internationaal) rechterlijke toetsing. Na deze acties van beide zijden is het vervolg ook zoals in de gemiddelde juridische procedure: treft het middel geen doel, dan wordt een zwaarder middel ingezet, in dit geval: beslaglegging op nog meer Oekraïens grondgebied met daarbij onrust.

escaleerden rond 19 februari 2014, met doden en het vertrek van de president tot gevolg.

Nieuwsbrief 5, 21 april 2015

Oekraïne en Rusland hebben beiden een economische vrijhandelszone ingevoerd op de Krim

In augustus 2014 heeft Oekraïne een wet aangenomen voor de periode van tien jaar over het instellen van een vrijhandelszone op de Krim, met de mogelijkheid van verlening van die termijn.²² Rusland heeft op haar beurt aan het eind van november 2014 ook een wet aangenomen over de invoering van een vrijhandelszone, voor de duur van vijftientig jaar.²³ Voor buitenlanders lijkt deze tegenstrijdigheid mogelijk vreemd en onbegrijpelijk. Echter, zowel Rusland als Oekraïne hebben hun beweegredenen om dit fiscaal gunstige klimaat voor de Krim in te voeren. De beweegreden voor Rusland is dat de Krim een nieuw onderdeel van Rusland is dat door de Russische overheid dient te worden gesteund. Oekraïne is van mening dat het gebied tijdelijk is bezet en dat de handels, financiële en zakelijke betrekkingen met de Krim dienen te worden gereguleerd, hetgeen reden vormt voor het oprichten van de vrijhandelszone.

De Oekraïense wetgeving onderscheidt belastingregimes voor ingezetenen (inclusief rechtspersonen die staan ingeschreven in Oekraïne) en niet-ingezetenen van Oekraïne (rechtspersonen die staan ingeschreven in het bezette gebied Krim).

De Russische wetgeving inzake de oprichting van een vrijhandelszone biedt belastingvoordelen aan zowel inwoners als

²² O sozdanii svobodnoj ekonomitsjeskoj zony Krym”.

²³ Svobodnaja ekonomitsjeskaja zona Krym”.

niet-inwoners van Rusland. De vrijstelling van de winstbelasting en het 0 % tarief voor eigenaren van onroerende zaken en grond op het gebied van de Krim, geldt voor een aantal jaar en is bedoeld om de investeringen te stimuleren. Afgezien hiervan geldt een importhoofschuld voor goederen die vanuit Oekraïne (of derde landen) de Krim worden ingevoerd.

De Oekraïense wetgeving biedt ook een aantal voordelen voor de Krim en de landbouw-, en energiesector, alsmede op het gebied van niet commerciële activiteiten. De douanewetgeving van Oekraïne behandelt goederen vanaf de Krim die transit door Oekraïne worden gevoerd als transitgoederen uit derde landen.

Conclusie: de EU ondernemer, die zijn of haar bedrijf heeft geregistreerd in Oekraïne (niet op de Krim), is verplicht om douaneheffingen te betalen volgens de Russische wetgeving wanneer goederen aan de Krim worden geleverd (afgezien van de sanctieverboden). Echter, wanneer men ingezetene is van Oekraïne dan kan men tegelijkertijd gebruik maken van Oekraïense belastingvoordelen en van de Russische als zijnde niet- ingezetene.

De sancties zijn ingevoerd, maar wordt er ook tegen geprocedeerd?

Op grond van de EU verordening Nummer 833/2014²⁴, waarin bepalingen zijn opgenomen tegen financiële instellingen, zijn vijf Russische banken op de sanctielijst geplaatst: Sberbank VTBbank, Gazprombank, Vneshekonombank en Rosselkhozbank. Op grond van artikel 5 van de betreffende verordening, zijn kredietinstellingen die de bevordering van het concurrentievermogen van de Russische

²⁴ EU verordening 833/2014 van 31 juli 2014.

economie tot taak hebben of banken waarvan het aandelenpakket voor meer dan 50 % in handen van de overheid is of een persoon met de EU nationaliteit, dan valt deze kredietinstelling onder de sanctiebepalingen. Volgens officiële statistieken per 1 augustus 2014²⁵ zijn 50 % van de aandelen in Sberbank in overheidshanden, 70 % van de aandelen van VTB bank, 100 % van de Vneshekonombank en Rosselkhozbank. Opmerkelijk is dat grootste aandeelhouder van Gazprombank de overheidsinstelling OAO Gazprom is die “slechts” 36 % van de aandelen bezit. Wellicht dat hier het criterium van overwegende invloed op de Russische economie een doorslaggevende rol speelt?

Op grond van EU verordening Nummer 960/2014 zijn op 8 september 2014 met betrekking tot de Russische oliemaatschappijen Rosneft, Gazpromneft en Transneft sancties ingevoerd.

De beperking van financieringsmogelijkheden, de mogelijkheden van export en zelfs het geven van advies van de zijde van de EU, vallen onder de sanctieregeling vanwege mogelijke invloed op de zakelijke activiteiten, de reputatie en winstgevendheid van Russische kredietinstellingen en oliemaatschappijen. Uit het publicatieblad van de EU blijkt dat Sberbank²⁶, VTBbank²⁷, Vneshekonombank²⁸, Rosneft²⁹ en Gazpromneft³⁰ een zaak hebben

²⁵ Het peilmoment om de invloed van de aandeelhouders van de bank te bepalen (art. 5 EU verordening Nr. 833/2014 van 31 juli 2014).

²⁶ Zaaknummer: T-732/14 от 23.10. 2014

²⁷ Zaaknummer: T-734/14 от 24.10.2014

²⁸ Zaaknummer: T-737/14 от 24.10.2014

²⁹ Zaaknummer: T-715/14, от 09.10.2014

aangespannen tegen de Raad van de Europese unie bij het Hof van Justitie van de EU (hierna te noemen: “het Hof”) met de eis de sancties op te heffen.

Op dit moment bevinden voornoemde zaken zich in het onderzoeksstadium. Volgens berichtgeving van de website van het Hof, is besloten om de zaak van Rosneft als eerste te behandelen. De beslissingen over de andere banken en oliemaatschappijen zal dan op precedentbasis worden beslecht, aldus het Hof. Echter, vanuit juridisch oogpunt dient uiteraard elke zaak individueel te worden behandeld op grond van unieke juridische feiten en omstandigheden, zoals ook in de processtukken van de Russische krediet-, en oliemaatschappijen beschreven.

Het dient opgemerkt te worden dat het Hof niet altijd op dezelfde wijze rechtspreekt, hoe opmerkelijk het ook moge klinken, hetgeen dus openingen biedt voor bedrijven om een procedure op te starten.

Sancties op het gebied van financiële-, en handelsbeperkingen zijn met succes door het Hof beslecht in Iraanse en Syrische zaken. Het Hof heeft de argumenten die de Syrische Internationale Islambank had aangevoerd gegrond verklaard. Het betrof argumenten over de ongegrondheid en onwettigheid van de toevoeging van financiële instellingen aan de sanctielijst aangezien de beperkingen negatieve gevolgen hebben voor de gemiddelde Syrische burger die niets te maken heeft met de reden waarom de sancties zijn opgelegd.³¹ Echter, tot een precies tegenovergestelde uitspraak leidden de argumenten in de zaak van een Syrisch-Libanese commerciële

³⁰ Zaaknummer: T-735/14, от 24.10.2014

³¹ Syrian Lebanese Commercial Bank SAL v Council (T-174/12 and T-80/13, 04.02.2014).

bank. Het is daarbij van belang om op te merken dat de juridische grondslag van eiser in laatstgenoemde zaak nagenoeg identiek was aan de argumenten die de Russische banken hebben aangevoerd.

Samengevat kan worden gesteld dat de argumenten die Gazprom, Sberbank, VTBbank en de anderen hebben aangevoerd, hoogstwaarschijnlijk niet zullen leiden tot opheffing van een of meer sanctiebepalingen omdat de gronden te algemeen van aard zijn. Echter, nu een zaak vaak pas na meer dan twee jaar op zitting wordt gebracht is het de vraag wat eerder zal plaatsvinden: afschaffing van de sancties of een beslissing door het Hof.³²

Conclusie

(Op moment van verschijnen nieuwsbrief nummer 5, 21 april 2015)

Op dit moment, april 2015, worden geen nieuwe sancties door de EU afgekondigd aangezien zich niet alle 28 EU landen op één lijn bevinden. Oostenrijk, Hongarije, Italië, Cyprus, Slowakije, Frankrijk en Tsjechië zijn tegen intensivering van de sancties. Voor de VS is in dit opzicht het sanctiebeleid eenvoudiger. Zij hebben op 24 december 2014 nog een nieuw pakket sancties afgekondigd, waarbij de eerder afgekondigde maatregelen zijn geïntensiveerd tegen personen en bedrijven die bijdragen aan verdere escalatie van het conflict in Oekraïne.

Wat betreft de landen van de EU die tegen nieuwe sancties zijn heeft Rusland getracht een uitzondering te maken op de boycot op

³² Op basis van gegevens van de Syrische en Libanese ondernemingen, bedraagt de gemiddelde looptijd van een procedure 20 tot 25 maanden.

import van fruit en groente. Echter, op grond van artikel 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) is het niet mogelijk om de sancties tegen enkele EU landen op te heffen en tegen de anderen niet. De reden daarvoor is dat de EU een eenheid vormt als het om buitenlandse politiek gaat, waartoe dit vraagstuk behoort.

De problematiek over de (uitgestelde) levering aan Rusland van de Franse *Mistral* schepen voor het vervoer van helikopters en tanks is nog altijd niet definitief opgelost. Zolang de sancties van kracht zijn, kan niet worden geleverd. In elk geval heeft Poetin aangegeven dat hij geen schadevergoeding zal eisen vanwege niet (tijdige) levering. Veel contracten voorzien niet in een voor beide partijen werkbare oplossing wanneer niet kan worden geleverd vanwege de sancties. Zo komt het voor dat bijvoorbeeld een Russische energiegigant die op de sanctielijst staat niet kan leveren en vervolgens door zijn EU afnemers op het matje wordt geroepen vanwege niet-nakoming contractuele verplichtingen.

Voor de EU is een voorwaarde voor eventuele opheffing van de sancties dat het Minsk-II akkoord voor het eind van 2015 volledig wordt nagekomen. Dit lijkt voor Rusland erg voordelig aangezien het akkoord niet voorziet in een teruggave van de Krim aan Oekraïne. Waarschijnlijk redeneert de EU zo dat iets dat illegaal is, zich niet in een contract laat vastleggen maar op grond van internationaal recht dient te worden beslecht.

Wat betreft personen op de sanctielijst. Wederom is duidelijk geworden dat de EU sanctieregelingen niet precies zijn uitgewerkt. In eerdere nieuwsbrieven sprak ik over onduidelijkheden in de tekst zelf of juridische terminologie die niet terugkomt of overeenkomt met de nationale wetgeving van diverse EU landen.

Op dit moment valt op dat bij verlenging in maart 2015 van de sancties tegen personen er 150 personen op de lijst staan, terwijl dit er vorig jaar 151 waren. Eén persoon is komen te vervallen vanwege overlijden. Het betreft hier de vice-voorzitter van de Doema. Echter, in de sanctieregelingen wordt niets gezegd over de wijze waarop in geval van overlijden met de bevroren activa wordt omgegaan en de wijze waarop nabestaanden daar aanspraak op kunnen maken.

Er zal een onderscheid dienen te worden gemaakt tussen activa die bevroren zijn omdat de EU van mening is dat het om onrechtmatig weggesluisd Oekraïns overheidsgeld gaat, en activa die bevroren zijn omdat het om Russische parlementariers gaat die onder andere de wet op de inlijving bij Rusland van de Krim hebben goedgekeurd. De EU regelgeving zegt daar in elk geval niets over zodat er waarschijnlijk lang zal moeten worden geprocedeerd door nabestaanden teneinde duidelijkheid te krijgen.



Oekraïne en donkerder afgedrukt: Oost-Oekraïne en de Krim.

Vragen?

De schrijver van dit bundeltje staat klaar om op uw vragen antwoord te geven en om de dialoog gaande te houden. E-mail: hooverdelinden@rechta.com. Tel. + 31 (0) 6 – 21280276. Voor meer informatie over de schrijver zie: www.rechta.com.
