



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 3 juli 2024
(OR. en)

11623/24

LIMITE

**CORLX 733
CFSP/PESC 1035
RELEX 910
COARM 143
FIN 623
CONUN 147
COTER 139**

NOTA

van: het secretariaat-generaal van de Raad
aan: de delegaties

nr. vorig doc.: 10572/22

Betreft: Beperkende maatregelen (sancties)
- Actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende uitvoering van beperkende maatregelen

Beste praktijken van de EU
voor de doeltreffende uitvoering van beperkende maatregelen

	<u>Blz.</u>
<u>Inleiding</u>	3
A. <u>Aanwijzing en identificatie van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan gerichte beperkende maatregelen</u>	4
I. Identiteit van de aangewezen personen of entiteiten	4
II. Betwistingen betreffende identiteitsverwisseling	5
III. Verwijdering uit de lijst	9
B. <u>Financiële beperkende maatregelen</u>	12
I. Wetgevingskader	12
II. Administratieve en gerechtelijke bevroezing, inbeslagneming en confiscatie	13
III. Reikwijdte van financiële beperkende maatregelen	13
IV. Rol van economische actoren en burgers	16
V. Gebruik van informatie door de bevoegde autoriteiten	17
VI. Tegoeden	18
VII. Economische middelen	20
VIII. Eigendom en zeggenschap	23
IX. Handelen namens	28
X. Aangewezen rechtspersonen	30
XI. Afwijkingen	30
XII. Richtsnoeren voor de beoordeling van verzoeken tot afwijkingen	32
C. <u>Verbod op het leveren van goederen</u>	35
D. <u>Coördinatie en samenwerking</u>	35

Inleiding

1. Op 8 december 2003 heeft de Raad richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de beperkende maatregelen in het kader van het GBVB¹ goedgekeurd (de “richtsnoeren”). In deze richtsnoeren werd voorgesteld een speciaal Raadsorgaan te belasten met het toezicht op en de follow-up van beperkende maatregelen. Daarna, op 26 februari 2004, heeft het Coreper de Groep raden buitenlandse betrekkingen, bovenop haar bestaande mandaat, belast met het toezicht op en de evaluatie van de beperkende maatregelen van de EU, en de Groep daartoe opgedragen regelmatig te vergaderen in een speciale sanctiesamenstelling, zo nodig versterkt met deskundigen uit de hoofdsteden. Het mandaat van deze samenstelling omvat de ontwikkeling van beste praktijken in de lidstaten voor de uitvoering van beperkende maatregelen.
2. De bedoeling is dit document permanent te evalueren, met name om er beste praktijken voor de uitvoering van beperkende maatregelen aan toe te voegen.
3. De beste praktijken moeten worden beschouwd als niet-limitatieve *aanbevelingen* van algemene aard met het oog op de doeltreffende uitvoering van beperkende maatregelen overeenkomstig het Unierecht en de nationale wetgeving ter zake. Ze zijn niet juridisch bindend en mogen niet worden gezien als aansporingen tot acties die onverenigbaar zouden zijn met het Unierecht of de nationale wetgeving ter zake, onder meer inzake gegevensbescherming.
4. Deze nota heeft niet tot doel de lopende werkzaamheden te dupliceren, maar de voornaamste elementen voor de uitvoering van sancties in kaart te brengen, rekening houdend met:
 - de specifieke situatie binnen het rechtsbestel van de Europese Unie;
 - de door de Groep Relex (sancties) verrichte evaluatie van de stand van uitvoering van de sancties;
 - het belang de aandacht te vestigen op een aantal van de reeds bestaande beste praktijken die de huidige prioriteiten van de lidstaten weerspiegelen.

¹ Raadsdocument 15579/03, laatst bijgewerkte versie doc. 11205/12.

In deze nota verwijst de term “vrijstelling” naar een vorm van gebruik die niet door de toepasselijke verordeningen is verboden, terwijl “afwijking” betrekking heeft op een vorm van gebruik die verboden is, tenzij een bevoegde autoriteit daarvoor toestemming heeft verleend². De woorden “dient/dienen” en “is/zijn verplicht” verwijzen naar een wettelijke verplichting, ongeacht of deze door een verordening van de EU of door andere internationale, uniale of nationale voorschriften is opgelegd; de woorden “moet/moeten” worden gebruikt wanneer het gaat om de beste praktijken, en de woorden “zou/zouden kunnen” en “kan/kunnen” hebben betrekking op suggesties die passend zouden kunnen zijn, afhankelijk van de omstandigheden en andere toepasselijke wetten en procedures.

A. Aanwijzing en identificatie van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan gerichte beperkende maatregelen

I. Identiteit van de aangewezen personen of entiteiten

5. Om financiële beperkende maatregelen en inreisbeperkingen doeltreffender te maken en onnodige problemen met identieke of bijna identieke namen (mogelijke “identiteitsverwisseling”) te voorkomen, moeten zo veel mogelijk identiteitsgegevens beschikbaar zijn wanneer de identiteit wordt beschreven, en worden gepubliceerd wanneer de beperkende maatregel wordt vastgesteld. Voor natuurlijke personen moet de informatie in het bijzonder de achternaam en voornaam (waar mogelijk ook in de oorspronkelijke taal) omvatten, met een goede transliteratie zoals gebruikt in reisdocumenten of overeenkomstig de norm van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), alsmede aliassen, geslacht, geboortedatum en -plaats, nationaliteit, adres, identificatienummer of paspoortnummer. In elk geval moet de transliteratie overeenkomstig de ICAO-norm te allen tijde in alle taalversies van de rechtshandeling waarbij de beperkende maatregelen worden opgelegd, beschikbaar zijn. Voor entiteiten moet de informatie in het bijzonder de volgende gegevens omvatten: volledige naam, hoofdvestiging, plaats van registratie van de zetel, datum en nummer van registratie.

² Bij een uitzondering op EU-sancties gaat het gewoonlijk om een afwijking of een vrijstelling. “Afwijking” betekent dat een actie waarop een beperkende maatregel van toepassing is (een verboden actie) alleen kan worden uitgevoerd nadat de nationale bevoegde autoriteit toestemming heeft verleend. “Vrijstelling” betekent dat een beperkende maatregel niet van toepassing is op de actie wanneer het doel van de actie binnen de reikwijdte van de vrijstelling valt; de beoogde actie kan derhalve onmiddellijk worden uitgevoerd door de personen voor wie de vrijstelling geldt.

6. Na de aanwijzing van een natuurlijke of rechtspersoon of entiteit, moeten de identiteitsgegevens voortdurend worden getoetst, zodat ze verfijnd of verruimd kunnen worden; daartoe wordt een beroep gedaan op al wie hieraan kan bijdragen. Er moet worden voorzien in procedures voor deze permanente toetsing, waarvoor een beroep wordt gedaan op al wie hieraan kan bijdragen, in het bijzonder de hoofden van de EU-missies in het betrokken derde land, de bevoegde autoriteiten en instanties van de lidstaten en de financiële instellingen. Wat de tegen buitenlandse regimes gerichte maatregelen betreft, zou elk aantredend voorzitterschap de betrokken hoofden van EU-missies kunnen verzoeken de identiteitsgegevens van de aangewezen personen of entiteiten te toetsen en waar mogelijk te verbeteren en/of aan te vullen. Actualisering van de lijsten met aanvullende identiteitsgegevens worden aangenomen volgens de in de basishandeling bepaalde procedure.
7. Er moet worden voorzien in een uniform model voor de lijsten van personen of entiteiten en hun identiteitsgegevens.

II. Betwistingen betreffende identiteitsverwisseling

8. Indien de gegevens over een aangewezen persoon of entiteit beperkt blijven tot de naam van de persoon/entiteit alleen, kan het aanwijzen van deze persoon/entiteit een probleem opleveren, omdat de lijst van eventueel in aanmerking komende personen/entiteiten in dat geval lang kan uitvallen. Hieruit blijkt duidelijk dat er behoefte is aan meer identiteitsgegevens. Ook als er nadere identiteitsgegevens worden toegevoegd, kan het onderscheid tussen aangewezen en niet-aangewezen personen of entiteiten moeilijkheden opleveren. Het valt niet uit te sluiten dat de tegoeden van een persoon/entiteit tegen wie of waartegen de beperkende maatregel niet was gericht in sommige gevallen worden bevroren, of dat een persoon de toegang tot het grondgebied van de lidstaten van de EU wordt geweigerd, omdat zijn of haar identiteitsgegevens overeenstemmen met die van een aangewezen persoon/entiteit. De lidstaten en de Commissie moeten voorzien in procedures die ervoor zorgen dat hun bevindingen betreffende beweerde identiteitsverwisselingen in dat opzicht op elkaar aansluiten. De lidstaten, de Commissie, de EDEO en de Raad moeten samenwerken om met elkaar overeenstemmende gegevens als gevolg van onvoldoende beschikbare identiteitsgegevens te weerleggen.

9. In de regel moet de economische actoren worden aangeraden geen zakelijke betrekkingen aan te knopen met personen van wie of entiteiten waarvan de identiteitsgegevens volledig overeenstemmen met de beschikbare identiteitsgegevens, tenzij duidelijk is dat het niet om de aangewezen persoon of entiteit gaat. De lidstaten, de Commissie, de EDEO en de Raad moeten informatie uitwisselen indien zij een niet-aangewezen persoon of entiteit hebben geïdentificeerd van wie of waarvan de identiteitsgegevens volledig overeenstemmen met die van de op een lijst geplaatste persoon of entiteit. De beperkte beschikbaarheid van identiteitsgegevens kan niet worden aangevoerd om transacties met een aangewezen persoon of entiteit te rechtvaardigen.

9 bis. Het is echter ook belangrijk ervoor te zorgen dat de natuurlijke personen van wie de beschikbare identiteitsgegevens volledig overeenstemmen, maar die beweren dat de beperkende maatregelen niet tegen hen zijn gericht, niet verstoken blijven van noodzakelijke tegoeden om in hun basisbehoeften³ te voorzien terwijl de onderzoeken bedoeld in de punten 10 tot en met 16 worden uitgevoerd. Een andere benadering zou ertoe leiden dat personen tegen wie de beperkende maatregelen uiteindelijk wellicht niet blijken te zijn gericht, strikter worden behandeld dan de personen tegen wie de maatregelen wel zijn gericht, in die zin dat deze laatsten gebruik kunnen maken van de gebruikelijke afwijkingen om in hun basisbehoeften te kunnen voorzien.

9 ter. Het moet deze natuurlijke personen bijvoorbeeld worden toegestaan een nieuwe bankrekening te openen, maar hun tegoeden op die rekening moeten door de respectieve economische actoren proactief als bevroren worden behandeld terwijl verder wordt onderzocht (zie de punten 10 tot en met 16 hieronder) of de natuurlijke persoon is aangewezen. Gedurende deze periode moeten de betrokken natuurlijke personen van de bevoegde nationale autoriteit de nodige toestemmingen moeten kunnen verkrijgen. Indien later echter blijkt dat zij niet aangewezen zijn en dat geen toestemming vereist is, vervalt de bevroering van tegoeden en zijn toestemmingen niet meer nodig. De economische actoren kunnen zich beroepen op de niet-aansprakelijkheidsclausule (zie punt 37 hieronder) als bescherming tegen mogelijke claims dat zij ten onrechte tegoeden van een niet-aangewezen persoon hebben bevroren.

³ Bijvoorbeeld wanneer een vluchteling toegang tot een bankrekening nodig heeft om een socialezekerheidsuitkering te ontvangen.

a) Onderzoek door de bevoegde autoriteiten

10. De persoon van wie of entiteit waarvan de tegoeden of economische middelen bevroren zijn en die aanvoert dat de beperkende maatregelen niet tegen hem of haar gericht zijn, moet contact opnemen met de financiële instelling waar de tegoeden of economische middelen zijn bevroren of met de bevoegde autoriteit die is vermeld op de in de bijlagen bij de EU-verordeningen opgenomen websites. De kredietinstelling, financiële instelling of andere economische actor waarbij de vraag rijst of een klant vermeld staat op de lijst van aangewezen personen/entiteiten, moet de identiteit van die klant met alle middelen trachten vast te stellen. Indien dat onmogelijk blijkt, moet de economische actor de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat op de hoogte brengen.
11. Indien degene die de EU wil binnenkomen, beweert niet onder een beperkende maatregel te vallen, en/of indien bij de grens-/immigratieautoriteiten, na raadpleging van alle bronnen waarover zij beschikken om de identiteit van betrokkene te kunnen vaststellen, de vraag rijst of het om een aangewezen persoon gaat, moeten de grens-/immigratieautoriteiten de bevoegde autoriteiten van de betrokken aangezochte lidstaat daarvan op de hoogte brengen⁴.
12. In beide gevallen moeten de bevoegde autoriteiten de bewering of de vraag onderzoeken⁵.

b) Na onderzoek blijkt het om een geval van identiteitsverwisseling te gaan

⁴ Soms zijn de immigratieautoriteiten de bevoegde autoriteiten.

⁵ Indien de persoon of entiteit is aangewezen krachtens een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, kan het voor de bevoegde autoriteiten moeilijk zijn om dat onderzoek alleen te verrichten. In die gevallen moet de in punt c), ii), beschreven procedure worden gevolgd.

13. Indien de bevoegde autoriteiten na onderzoek van de zaak tot de conclusie komen dat, alle relevante feiten en omstandigheden in acht genomen, de betrokken persoon/entiteit niet de aangewezen persoon/entiteit is, moeten zij de betrokken persoon/entiteit en/of de betrokken economische actoren of grens-/immigratieautoriteiten op de hoogte brengen van hun conclusie. In voorkomend geval moeten zij ook de andere lidstaten, de Commissie, de EDEO en de Raad op de hoogte brengen, met name in het licht van de mogelijkheid dat de betrokken persoon/entiteit in andere lidstaten met soortgelijke problemen geconfronteerd wordt.
14. Indien de bevoegde autoriteiten na onderzoek van de zaak tot de conclusie komen dat, alle relevante feiten en omstandigheden in acht genomen, de betrokken persoon/entiteit *wel* de aangewezen persoon/entiteit is, moeten zij, in voorkomend geval, de betrokken persoon/entiteit en/of de betrokken economische actoren of grens-/immigratieautoriteiten daarvan op de hoogte brengen.

c) Onzekerheid in geval van betwisting

(i) Gevallen met betrekking tot autonome beperkende maatregelen van de EU

15. Indien de bevoegde autoriteiten er *niet* in slagen te achterhalen of terecht wordt beweerd dat er sprake is van identiteitsverwisseling en de bewering niet kennelijk ongegrond is, moeten de lidstaten, de Commissie en de EDEO indien nodig op de hoogte worden gebracht van de bewering en moet de zaak in de Raad worden besproken, eventueel in het licht van nadere gegevens die zijn verstrekt door de lidstaat die had voorgesteld een persoon aan te wijzen, of door het hoofd van de EU-missie in het betrokken derde land, naargelang van het geval, teneinde te bepalen of het inderdaad om een geval van identiteitsverwisseling gaat.

(ii) Gevallen die verband houden met krachtens resoluties van de VN-Veiligheidsraad opgelegde beperkende maatregelen

16. Indien de bevoegde autoriteiten er *niet* in slagen te achterhalen of terecht wordt beweerd dat er sprake is van identiteitsverwisseling en de bewering niet kennelijk ongegrond is, moeten de lidstaten en de Commissie indien nodig op de hoogte worden gebracht van de bewering. Het bij de resolutie van de Veiligheidsraad ter zake opgerichte sanctiecomité, alsmede indien mogelijk – via dat comité – de staat die had voorgesteld een persoon/entiteit aan te wijzen, moeten worden geraadpleegd door de lidstaat die de bewering heeft onderzocht of door de Commissie. In voorkomend geval kan de zaak aan dat comité worden voorgelegd met het oog op een gezaghebbende conclusie. De lidstaten en de Commissie moeten in kennis worden gesteld van de gezaghebbende conclusie.

d) Oordeel van de rechter

17. De beslissing van een rechterlijke instantie van een lidstaat aangaande een beweerde identiteitsverwisseling moet door de bevoegde autoriteiten van die staat ter kennis van de andere lidstaten, de Commissie en de EDEO worden gebracht.

III. Verwijdering uit de lijst

a) Verwijdering uit de lijst met betrekking tot autonome sancties van de EU

18. Ter wille van de geloofwaardigheid en de legitimiteit van de beperkende maatregelen moet het verwijderen van personen en entiteiten uit de lijst volgens een transparante en doeltreffende procedure geschieden. Een dergelijke procedure zou ook de kwaliteit van de beslissingen over plaatsing op de lijst ten goede kunnen komen. De mogelijkheid tot verwijdering zou in verschillende gevallen nodig kunnen zijn, bijvoorbeeld als bewezen is dat een persoon of entiteit verkeerdelijk op de lijst is geplaatst, als de situatie daarna op relevante wijze is gewijzigd, er nieuw bewijsmateriaal aan het licht gekomen is, een op de lijst geplaatste persoon is overleden of een op de lijst geplaatste entiteit is opgeheven. In ieder geval is verwijdering wenselijk wanneer niet meer aan de criteria voor handhaving op de lijst is voldaan.

19. Bij de behandeling van een verzoek tot verwijdering⁶ moeten alle relevante gegevens in aanmerking worden genomen. Behalve dat verzoeken om verwijdering uit de lijst kunnen worden ingediend, dient regelmatig, overeenkomstig de toepasselijke voorschriften, in samenwerking met alle lidstaten te worden bekeken of er nog gronden voor handhaving op de lijst zijn.
20. Bij het opstellen van dergelijke evaluaties moet de staat die het voorstel tot plaatsing op de lijst heeft gedaan, worden gevraagd of handhaving geboden is en moeten alle lidstaten nagaan of zij nieuwe relevante informatie kunnen verstrekken. Het besluit tot verwijdering moet zo snel mogelijk worden genomen.
21. Op een lijst geplaatste personen en entiteiten kunnen een procedure instellen tegen een aan hen gerichte handeling⁷. Die procedure komt voor het Gerecht van de EU. Tegen het arrest van het Gerecht kan beroep worden ingesteld bij het Europees Hof van Justitie⁸.

⁶ Voor nadere gegevens betreffende de procedure voor verwijdering uit de lijst met betrekking tot autonome maatregelen van de EU, zie de richtsnoeren, bijlage I, punten 19 en 20.

⁷ Het Hof van Justitie van de EU heeft geoordeeld dat een derde land ook kan worden aangemerkt als een “rechtspersoon” die rechtstreeks wordt geraakt door EU-sancties, en een beroep tot nietigverklaring kan instellen, ook al heeft de EU geen wederkerige rechten voor de rechterlijke instanties van derde landen (Venezuela/Raad, C-872/19 P).

⁸ Zo heeft het Hof van Justitie in hoger beroep geoordeeld dat wanneer een besluit tot plaatsing op de EU-lijst wordt vastgesteld en vervolgens wordt verlengd in het kader van een procedure tegen de op de lijst geplaatste persoon door een derde land, de EU moet aantonen dat de betrokkene in dat derde land een niveau van bescherming geniet, wat de rechten van de verdediging en een doeltreffende rechterlijke toetsing betreft, dat gelijkwaardig is aan de bescherming die binnen de EU wordt geboden (Azarov/Raad, C-530/17 P).

22. De nietigverklaring van de handelingen waarbij beperkende maatregelen aan een persoon of entiteit zijn opgelegd, geldt niet onmiddellijk na het arrest van het Hof, tenzij dat uitdrukkelijk in dat arrest is vermeld. De uitwerking van in eerste aanleg nietig verklaarde handelingen blijft gehandhaafd totdat de termijn is verstreken waarbinnen beroep bij het Europees Hof van Justitie kan worden ingesteld (twee maanden en tien dagen na de kennisgeving van het arrest). Gedurende die termijn kan de betrokken instelling van de EU iets aan de geconstateerde inbreuken doen door in voorkomend geval nieuwe beperkende maatregelen ten aanzien van de betrokken personen en entiteiten vast te stellen. Een andere mogelijkheid is dat de instelling van de EU beroep instelt, in welk geval de plaatsing op de lijst volledig van kracht blijft in afwachting van de uitkomst van het beroep. Na de termijn van twee maanden en tien dagen nemen de aan die persoon of entiteit opgelegde beperkende maatregelen een einde of blijven zij volledig van kracht, afhankelijk van het feit dat de instelling of de andere actoren al dan niet beslissen een van de bovengenoemde stappen te ondernemen.

b) Verwijdering uit de lijst in de VN (contactpunt, ombudspersoon)

23. De VN-Veiligheidsraad heeft op 19 december 2006 Resolutie 1730 (2006) aangenomen, op grond waarvan de secretaris-generaal binnen het secretariaat een contactpunt heeft ingesteld dat verzoeken om verwijdering uit de lijst in ontvangst moet nemen. Verzoekers die niet op de Al Qaida-sanctielijst staan, kunnen een verzoek om verwijdering uit de lijst indienen via het contactpunt of via hun staat van verblijf of van nationaliteit. Verzoekers die op de Al Qaida-sanctielijst staan, kunnen hun verzoek om verwijdering uit de lijst indienen via het Bureau van de ombudspersoon⁹.

24. Indien een persoon uit de VN-sanctielijst wordt verwijderd, worden de nodige wijzigingen aangebracht in de overeenkomstige rechtshandelingen van de EU.

⁹ Voor nadere gegevens betreffende de procedure voor verzoeken om verwijdering uit de lijst met betrekking tot VN-maatregelen, zie <http://www.un.org/sc/committees>

B. Financiële beperkende maatregelen

I. Wetgevingskader

25. Verordeningen van de EU waarbij bevroeringsmaatregelen worden opgelegd, zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten van de EU en hoeven niet in nationaal recht te worden omgezet. Verordeningen betreffende sancties verplichten de lidstaten evenwel wetgeving vast te stellen betreffende sancties voor inbreuken op beperkende maatregelen. Ook wordt daarin bepaald dat de lidstaten de in de toepasselijke verordeningen bedoelde bevoegde autoriteiten dienen aan te wijzen en te vermelden op de in de bijlagen bij die verordeningen opgenomen websites, hetgeen tot gevolg kan hebben dat er uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau moeten worden getroffen. Naast de wetgeving van de Unie moeten de lidstaten, indien nodig, beschikken over een aanvullend rechtskader en wetten of voorschriften om tegoeden, financiële activa en economische middelen van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan maatregelen op nationaal niveau, waaronder personen of entiteiten die bij terroristische daden zijn betrokken, te kunnen bevriezen, en om het ter beschikking stellen van tegoeden en economische middelen aan of ten behoeve van dergelijke personen en entiteiten te kunnen verbieden; het betreft met name administratieve bevroering en/of rechterlijke bevelen tot bevroering die een gelijke werking hebben. Dit moet geschieden in overeenstemming met de betreffende FATF-normen, met name aanbeveling 6 inzake gerichte financiële sancties met betrekking tot terrorisme en terrorismefinanciering¹⁰.
26. Met deze maatregelen moeten de nationale autoriteiten de onmiddellijke bevroering kunnen gelasten en verkrijgen van alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, onder zeggenschap staan of in het bezit zijn van, de aangewezen persoon of entiteit die onder de rechtsmacht van de betreffende lidstaat valt; de maatregelen zouden ook gericht kunnen zijn tegen personen en entiteiten die uit de Europese Unie stammen en er hun voornaamste activiteiten en doelstellingen hebben. Zij moeten ook de basis vormen voor voorlopige bevroeringsmaatregelen, in afwachting dat de EU uitvoering geeft aan resoluties van de VN-Veiligheidsraad¹¹.

¹⁰ De FATF-normen omvatten de veertig aanbevelingen voor de bestrijding van witwassen en van het financieren van terrorisme en proliferatie, te raadplegen op <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf>

¹¹ Onverminderd de vaststelling van een verordening van de EU betreffende beperkende maatregelen tegen een terrorist van binnen de EU, op basis van artikel 75 VWEU.

27. In de volgende delen worden de beste praktijken voor de toepassing van bevroeringsmaatregelen van de Unie beschreven; deze delen kunnen ook een geschikte leidraad vormen voor de toepassing van nationale bevroeringsmaatregelen.

II. Administratieve en gerechtelijke bevroering, inbeslagneming en confiscatie

28. In het algemeen is administratieve bevroering vooral te beschouwen als een rechtsgrond voor algehele preventie ten aanzien van het gebruik van bevroren tegoeden en economische middelen en van transacties door een persoon of entiteit die door een bevoegde autoriteit is aangewezen. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen administratieve bevroering en gerechtelijke bevroering, inbeslagneming en confiscatie, die niet in het kader van de beperkende maatregelen maar slechts als nationale wetshandhavingsmaatregel kan worden opgelegd.

29. Indien de nationale wetgeving inzake straffen voor inbreuken op sancties daarin voorziet¹², kan preventieve bevroering, inbeslagneming en confiscatie worden toegepast als straf voor het maken van inbreuken op beperkende maatregelen.

III. Reikwijdte van financiële beperkende maatregelen

30. Financiële beperkende maatregelen, in de context van de toepasselijke EU-verordeningen, bestaan in:

- bevroering van tegoeden en economische middelen van aangewezen personen en entiteiten, en
- een verbod op het ter beschikking stellen van tegoeden en economische middelen aan deze personen en entiteiten.

31. In elke verordening worden de termen “bevroering van tegoeden”, “bevroering van economische middelen”, “tegoeden” en “economische middelen” gedefinieerd en worden vrijstellingen van en afwijkingen op de maatregelen genoemd. Een aantal standaardformuleringen in dit verband staat vermeld in de richtsnoeren.

¹² Verordeningen betreffende sancties verplichten de lidstaten wetgeving inzake sancties voor inbreuken op beperkende maatregelen vast te stellen, zie punt 19.

32. Financiële beperkende maatregelen leiden niet tot wijziging in de eigendom van de bevroren tegoeden of economische middelen en zijn geen strafmaatregelen.
33. Zodra de verordeningen waarbij bevroeringsmaatregelen worden opgelegd van kracht zijn, hebben zij voorrang boven alle daarmee onverenigbare contractuele regelingen. Bijgevolg dienen de verordeningen van toepassing te zijn ongeacht de rechten die worden verleend of de verplichtingen die worden opgelegd door een vóór de inwerkingtreding van die verordeningen gesloten overeenkomst, en dient daardoor het verrichten van handelingen ter uitvoering van vóór de inwerkingtreding van die verordeningen gesloten overeenkomsten te worden verboden¹³.
34. De bevroering heeft betrekking op alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn van de aangewezen personen en entiteiten, en ook op die welke in hun bezit zijn of onder hun zeggenschap staan. Onder “in hun bezit zijn” of “onder hun zeggenschap staan” moeten dan alle situaties worden verstaan waarin een aangewezen persoon of entiteit wettig kan beschikken over tegoeden of economische middelen of deze kan overmaken, zonder dat die zijn eigendom zijn en zonder dat hiervoor toestemming van de wettige eigenaar vereist is. Een aangewezen persoon wordt onder meer als houder of beheerder van tegoeden of economische middelen beschouwd, indien:
- a) hij of zij over bankbiljetten of schuldbewijzen aan toonder beschikt,
 - b) er zich roerende goederen in zijn of haar panden bevinden die hij of zij met een niet-aangewezen persoon of entiteit in mede-eigendom heeft,
 - c) hij of zij volmacht of soortgelijke bevoegdheden heeft verkregen om de eigenaar te vertegenwoordigen, waardoor hij of zij opdracht kan geven tot overmaking van tegoeden die hij of zij niet in eigendom heeft (bv. met het oog op het beheer van een specifieke bankrekening), of
 - d) hij of zij een ouder of voogd is die in overeenstemming met de toepasselijke nationale wetgeving de bankrekening van een minderjarige beheert.
- De begrippen “eigendom” en “zeggenschap” in de context van het verbod om tegoeden en economische middelen ter beschikking te stellen, worden toegelicht in afdeling B, deel VIII.

¹³ Arrest in zaak C-117/06, Möllendorf, EU:C:2007:596, punt 62.

35. In beginsel zou de bevrozing geen gevolgen moeten hebben voor de tegoeden en economische middelen die geen eigendom zijn van of toebehoren aan, noch in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van, aangewezen personen en entiteiten. Aldus vallen bijvoorbeeld de tegoeden en economische middelen van de niet-aangewezen werkgever van een aangewezen persoon niet hieronder, tenzij deze onder zeggenschap van die persoon staan of in zijn of haar bezit zijn. Volgens dezelfde logica vallen de tegoeden en economische middelen van een niet-aangewezen entiteit met een andere rechtspersoonlijkheid dan een aangewezen persoon of entiteit niet hieronder, tenzij deze onder zeggenschap van de aangewezen persoon of entiteit staan of in zijn of haar bezit zijn. Niettemin vallen tegoeden en economische middelen die een aangewezen en een niet-aangewezen persoon of entiteit in mede-eigendom hebben, hier in de praktijk wel volledig onder.
36. De niet-aangewezen persoon of entiteit kan vervolgens om toestemming verzoeken om die tegoeden en economische middelen te gebruiken, hetgeen kan inhouden dat de mede-eigendom wordt gesplitst om de bevrozing van het betreffende aandeel te kunnen opheffen.

Niet-aansprakelijkheid

37. De persoon of entiteit die een bevrozing toepast en daarbij handelt zonder nalatigheid en in de eerlijke overtuiging dat de maatregel in overeenstemming is met een toepasselijke verordening, is niet aansprakelijk jegens de getroffen persoon of entiteit¹⁴. Acties van personen en entiteiten kunnen geen aanleiding geven tot aansprakelijkheid, indien die personen of entiteiten niet wisten of geen gegronde reden hadden om te vermoeden dat deze een inbreuk op beperkende maatregelen zouden zijn. Daartoe is in de meeste toepasselijke verordeningen een niet-aansprakelijkheidsclausule opgenomen en is in deel III G van de richtsnoeren een standaardformulering opgesteld.

¹⁴ Ook op strafrechtelijk gebied, zie arrest in zaak C-72/11, Mohsen Afrasiabi en anderen, EU:C:2011:874, r.o. 55.

Geen vorderingen”

38. De persoon of entiteit die de verplichtingen uit hoofde van de toepasselijke verordeningen naleeft, is jegens een aangewezen persoon of entiteit niet aansprakelijk voor de schade die deze laatste ten gevolge hiervan ondervindt. Het bewijs dat een vordering voor dergelijke schade niet hoort te worden afgewezen, wordt door de eiser geleverd. Daartoe is in verscheidene verordeningen een “geen vorderingen”-clausule opgenomen en is in deel III H van de richtsnoeren een standaardformulering opgesteld.

IV. Rol van economische actoren en burgers

39. De verordeningen waarbij bevroeringsmaatregelen worden opgelegd, zijn onder meer van toepassing op rechtspersonen in de EU en op andere economische actoren, waaronder financiële en kredietinstellingen, die in de hele EU of een deel ervan zaken doen, en op EU-burgers.

40. De antiwitwaswetgeving legt aan bepaalde bedrijven en beroepen verplichtingen op om de identiteit van klanten te verifiëren en zich in bepaalde omstandigheden te onthouden van anonieme transacties. In sommige gevallen kunnen de verordeningen waarbij financiële beperkende maatregelen worden opgelegd, verdere verplichtingen voor de economische actoren meebrengen om “hun klanten te kennen”. Zie daartoe ook afdeling B, deel VIII, over eigendom en zeggenschap.

41. Elke persoon en entiteit die onder de jurisdictie van de Unie valt, is verplicht de bevoegde autoriteiten in kennis te stellen van alle hem of haar beschikbare informatie die de toepassing van de financiële beperkende maatregelen zou vergemakkelijken. Hiertoe behoren gegevens over eventuele bevroren rekeningen (rekeninghouder, nummer, waarde van bevroren tegoeden), en andere gegevens die nuttig kunnen zijn, bv. gegevens over de identiteit van aangewezen personen of entiteiten en, waar van toepassing, gegevens over inkomende overmakingen die tot creditering van een bevroren rekening leiden overeenkomstig de specifieke regelingen voor financiële en kredietinstellingen, pogingen van klanten of anderen om tegoeden of economische middelen zonder toestemming aan een aangewezen persoon of entiteit ter beschikking te stellen, en informatie die erop wijst dat bevroeringsmaatregelen worden omzeild. Tevens zijn zij verplicht bij de verificering van informatie met de bevoegde autoriteiten samen te werken. In voorkomend geval zouden zij ook informatie kunnen verstrekken over personen en entiteiten met namen die identiek zijn aan of een sterke gelijkenis vertonen met die van aangewezen partijen.

V. Gebruik van informatie door de bevoegde autoriteiten

42. De toepasselijke verordeningen bepalen dat de bevoegde autoriteiten de door hen ontvangen informatie uitsluitend mogen gebruiken voor de doeleinden waarvoor deze is verstrekt. Tot deze doeleinden behoren het zorgen voor de doeltreffende toepassing van de maatregelen en wetshandhaving alsmede, indien dit in de verordening is vastgelegd, samenwerking met het bevoegde sanctiecomité van de VN. De bevoegde autoriteiten mogen derhalve, zoals bepaald in de toepasselijke verordeningen of uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving, informatie uitwisselen met onder meer:

- de Commissie, de Raad, de EDEO en de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten,
- wetshandhavingsautoriteiten, bevoegde rechterlijke instanties die belast zijn met handhaving van de verordeningen betreffende bevroeringsmaatregelen en antiwitwaswetgeving,
- andere onderzoeks- en vervolgingsautoriteiten,
- het bevoegde VN-sanctiecomité, en
- voor zover nodig voor de toepassing van de financiële beperkende maatregelen of ter voorkoming van witwassen, krediet- en financiële instellingen.

43. De bevoegde autoriteiten mag niet worden belet om, overeenkomstig hun nationaal recht, informatie uit te wisselen met de bevoegde autoriteiten van betrokken derde landen of met elkaar, indien dit nodig is om wederrechtelijk verkregen activa te helpen terugvorderen. De toepasselijke verordeningen bepalen dat de bevoegde autoriteiten en de Commissie relevante informatie met elkaar moeten uitwisselen.¹⁵

VI. Tegoeden

a) Bevriezing van tegoeden die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van aangewezen personen of entiteiten

44. Anders dan in het geval van confiscatie heeft de bevroering van tegoeden geen gevolgen voor de eigendom van de tegoeden. Degene die tegoeden van een aangewezen persoon of entiteit in zijn bezit heeft of er de zeggenschap over heeft (bijvoorbeeld tegoeden die in onderpand zijn gegeven aan een kredietinstelling), hoeft geen afstand te doen van het bezit of de zeggenschap of toestemming te krijgen voor het continueren ervan.
45. Het gebruiken van en het verrichten van transacties met tegoeden, het muteren of wijzigen van tegoeden, bijvoorbeeld in het kader van het beheer van een beleggingsportefeuille, hetzij door de aangewezen persoon hetzij door een derde die de tegoeden in zijn bezit heeft of er de zeggenschap over heeft, zijn in alle gevallen aan toestemming onderworpen. Mede-eigendom van tegoeden laat deze regel onverlet, zelfs indien op grond van de toepasselijke verordeningen de eigendom van een derde partij als dusdanig niet is bevroren.
46. De schuldeiser van een aangewezen persoon of entiteit mag zijn financiële vorderingen (d.w.z. vorderingen die financieel voordeel opleveren) op die persoon of entiteit zonder toestemming overdragen aan een niet-aangewezen persoon of entiteit. De aangewezen persoon of entiteit kan echter financiële vorderingen op een andere persoon of entiteit niet zonder toestemming aan een derde overdragen.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 9, lid 3, van Verordening (EU) nr. 270/2011 van de Raad van 21 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in verband met de situatie in Egypte.

47. Het recht op compensatie kan door een aangewezen persoon of entiteit, dan wel door een niet-aangewezen persoon of entiteit met betrekking tot een vordering tegen een aangewezen persoon of entiteit, niet zonder toestemming worden uitgeoefend.
48. De toepasselijke verordeningen staan geen confiscatie toe van contant geld of tegoeden die de aangewezen persoon bij zich heeft; het is mogelijk dat het nationale recht in bepaalde omstandigheden wel in zulke confiscatie voorziet. De autoriteiten zijn evenwel verplicht ervoor te zorgen dat dergelijke tegoeden niet worden gemuteerd, overgedragen, gewijzigd of gebruikt, noch toegankelijk worden en dat daarmee geen transacties worden verricht die op grond van de toepasselijke verordeningen zijn verboden. Indien het de autoriteiten bekend is dat een aangewezen persoon contant geld of andere tegoeden bij zich heeft, is het mogelijk dat zij binnen het bestaande rechtskader over bepaalde bevoegdheden beschikken, bijvoorbeeld in het kader van de antiterrorisme- of de antiwitwaswetgeving. De lidstaten kunnen ook verplicht zijn voorrechten en immuniteiten te eerbiedigen die op grond van het internationale recht aan een aangewezen persoon zijn toegekend, hetgeen de mogelijkheden voor actie kan beperken¹⁶.

b) Tegoeden ter beschikking stellen aan aangewezen personen of entiteiten

49. Het ter beschikking stellen van tegoeden aan een aangewezen persoon of entiteit, in de vorm van een betaling voor goederen en diensten, als schenking, met het oog op de teruggave van een tegoed waarvan het bezit voordien in een contractuele regeling was vastgelegd, of anderszins, is algemeen verboden, tenzij de bevoegde autoriteit daarvoor op grond van de toepasselijke afwijking waarin de verordening voorziet, toestemming verleent (zie ook deel X over afwijkingen).
50. De renteopbrengst van een bevroren rekening en de reeds bestaande geldschulden uit eerdere contracten, overeenkomsten of verplichtingen kunnen evenwel zonder toestemming op die rekening worden bijgeschreven¹⁷.

¹⁶ Bijvoorbeeld: indien de aangewezen persoon naar de zetel van een internationale organisatie reist en specifieke bepalingen van de toepasselijke zetelovereenkomst van kracht zijn.

¹⁷ Zie de richtsnoeren, punt 83, 2.

51. Buiten deze gevallen kan een derde niet zonder toestemming tegoeden overdragen aan een aangewezen persoon. Een financiële instelling of kredietinstelling in de EU die tegoeden ontvangt welke door een derde naar een bevroren rekening zijn overgemaakt, mag de tegoeden zonder toestemming op de rekening bijschrijven¹⁸. Een persoon die zonder toestemming tegoeden overmaakt naar een bevroren rekening, doch aanvoert dat dit bij vergissing is gebeurd, moet voor de teruggave ervan om toestemming verzoeken, zodat de bevoegde autoriteit kan nagaan of er inderdaad sprake is van een fout. Een financiële instelling kan evenwel zonder toestemming eigen, ten onrechte uitgevoerde, overdrachten van tegoeden naar een bevroren rekening in haar boekhoudsystemen rechtzetten.
52. In de nationale wetgeving kunnen procedures worden vastgelegd voor de behandeling van tegoeden waarvoor in strijd met beperkende maatregelen een poging tot overdracht is gedaan.

VII. Economische middelen

a) Bevriezing van economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een aangewezen persoon of entiteit

53. Tot bevroering van economische middelen wordt overgegaan om te voorkomen dat deze als parallelle of vervangende valuta worden gebruikt, en om te vermijden dat de bevroering van tegoeden wordt omzeild. De bevoegde autoriteiten moeten derhalve in de eerste plaats trachten te voorkomen dat de aangewezen persoon of entiteit financiële of economische voordelen (bv. tegoeden, goederen of diensten) verwerft uit economische middelen. Het is niet wenselijk, noch de bedoeling het persoonlijke gebruik van economische middelen voor verbruiksdoeleinden te beletten.

¹⁸ Zie de richtsnoeren, punt 84.

54. De toepasselijke verordeningen bevatten geen verbod op het persoonlijke gebruik van bevroren economische middelen (bijvoorbeeld wonen in het eigen huis of rijden met het eigen voertuig) door de aangewezen persoon; daarvoor is ook geen toestemming vereist. Activa die alleen voor persoonlijk gebruik of verbruik geschikt zijn en derhalve niet door de aangewezen persoon kunnen worden aangewend om tegoeden, goederen of diensten te verwerven, vallen niet onder de definitie van economische middelen. Zij vallen bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van de toepasselijke verordeningen en kunnen zonder toestemming aan een aangewezen persoon ter beschikking worden gesteld.
55. Het gebruik van bevroren economische middelen dat echter een economische activiteit inhoudt die ertoe kan leiden dat de aangewezen persoon tegoeden, goederen of diensten verwerft (bijvoorbeeld indien hij voornemens is zijn huis te verhuren of zijn voertuig als taxi te exploiteren), is aan toestemming onderworpen.
56. Elk gebruik van economische middelen waardoor de aangewezen persoon tegoeden, goederen of diensten verwerft, ongeacht of de middelen worden gebruikt door hemzelf of door een derde die de tegoeden in zijn bezit heeft of er de zeggenschap over heeft, is aan toestemming onderworpen. Mede-eigendom van economische middelen laat deze regel onverlet, zelfs indien op grond van de toepasselijke verordeningen de eigendom van een derde als dusdanig niet is bevroren.

b) Het ter beschikking stellen van economische middelen

57. Het ter beschikking stellen van economische middelen aan een aangewezen persoon of entiteit, inclusief door schenking, verkoop, ruil, of de teruggave van economische middelen die in het bezit waren of onder zeggenschap stonden van een derde, aan de aangewezen eigenaar, is verboden indien de bevoegde autoriteit daarvoor niet op grond van de toepasselijke verordening toestemming heeft verleend.

58. Het ter beschikking stellen van activa die alleen geschikt zijn voor persoonlijk gebruik of verbruik, en bijgevolg niet door de aangewezen persoon kunnen worden gebruikt om tegoeden, goederen of diensten te verwerven, houdt geen “ter beschikking stellen van economische middelen” in de zin van de toepasselijke verordeningen in en vereist bijgevolg geen toestemming (zie ook deel X over afwijkingen).
59. In verband met de uitdrukking “ter beschikking stellen van economische middelen”, die in de toepasselijke verordeningen niet wordt gedefinieerd, heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat deze ruim moet worden opgevat, daar zij niet doelt op een bijzondere juridische kwalificatie, maar alle handelingen omvat die volgens het toepasselijke nationale recht moeten worden verricht zodat een persoon daadwerkelijk de volle beschikkingsbevoegdheid over het betrokken economische middel kan verkrijgen. Het verbod op het ter beschikking stellen van economische middelen geldt telkens wanneer economische middelen ter beschikking worden gesteld, ongeacht de tegenprestatie. Het doet derhalve niet ter zake of de economische middelen ter beschikking worden gesteld in ruil voor de betaling van een tegenprestatie die als adequaat kan worden beschouwd¹⁹.
60. Bevroingsmaatregelen houden niet in dat degene die economische middelen in zijn bezit of onder zijn zeggenschap heeft welke eigendom zijn van een aangewezen persoon of entiteit (bijvoorbeeld in geval van leasing van roerende goederen of indien roerende goederen in onderpand zijn gegeven), die economische middelen aan de eigenaar terug moet geven, noch dat toestemming vereist is om het bezit van of de zeggenschap over die middelen te continueren. Bevroening van economische middelen houdt echter wel in dat een nieuwe contractuele regeling met betrekking tot het gebruik of de behandeling ervan aan toestemming onderworpen is.
61. De toepasselijke verordeningen bevatten geen verbod op de levering aan huis van nutsgoederen zoals gas, elektriciteit, water of telefoonlijnen, die verbruiksgoederen zijn en dus niet kunnen worden overgedragen.

¹⁹ Arrest in de zaak Möllendorf, EU:C:2006:596, r.o. 51, 56, 58 en 59.

VIII. Eigendom en zeggenschap

Beginsel

62. De tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van op een lijst geplaatste natuurlijke personen of rechtspersonen moeten verplicht worden bevroren. Onder de voorwaarden in punt 35 vallen hieronder ook activa die in het bezit zijn van niet-op een lijst geplaatste entiteiten die in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van op een lijst geplaatste personen of entiteiten.

Eigendom

63. Het bepalende criterium bij de vaststelling of een andere persoon of entiteit eigenaar is van een rechtspersoon of entiteit, is het in het bezit zijn van 50 % of meer van de eigendomsrechten van een entiteit, of daarin een meerderheidsbelang hebben²⁰. Indien aan dit criterium is voldaan, wordt een andere persoon of entiteit geacht eigenaar van de rechtspersoon of entiteit te zijn.

Bij het beoordelen van de eigendom moet ook rekening worden gehouden met de cumulatieve eigendom van de entiteit. Bijvoorbeeld, indien een aangewezen persoon 30 % van de entiteit bezit en een andere aangewezen persoon 25 % van de entiteit bezit, moet in beginsel worden geacht dat de entiteit in het bezit is van aangewezen personen.

²⁰ Het criterium zoals gedefinieerd in Verordening 2580/2001.

Zeggenschap

64. De bepalende criteria bij de vaststelling of een persoon of entiteit onder de zeggenschap staat van een andere persoon of entiteit, alleen of krachtens een overeenkomst met een andere aandeelhouder of derde partij, kunnen onder meer omvatten:
- a. het recht hebben of de bevoegdheid uitoefenen om een meerderheid van de leden van het toezichthoudend, leidinggevend of bestuursorgaan van een dergelijke rechtspersoon of entiteit aan te stellen of te ontslaan;
 - b. het aangesteld hebben, enkel als gevolg van de uitoefening van zijn stemrechten, van een meerderheid van de leden van het toezichthoudend, leidinggevend of bestuursorgaan van een rechtspersoon of entiteit die gedurende het lopende en voorgaande begrotingsjaar in functie waren;
 - c. het, ingevolge een overeenkomst met andere aandeelhouders in of leden van een rechtspersoon of entiteit, alléén zeggenschap hebben over een meerderheid van de aandeelhouders- of ledenstemrechten in die rechtspersoon of entiteit;
 - d. het bezit van het recht tot het uitoefenen van een overheersende invloed op een rechtspersoon of entiteit ingevolge een met die rechtspersoon of entiteit aangegane overeenkomst of een bepaling in het memorandum of de akte van oprichting, wanneer het recht dat die rechtspersoon of entiteit beheerst een dergelijke overeenkomst of bepaling toestaat;
 - e. het hebben van de bevoegdheid tot het feitelijk uitoefenen van het recht om een overheersende invloed als bedoeld in punt d) uit te oefenen zonder de houder van dat recht te zijn²¹;
 - f. het hebben van het recht om alle of een deel van de activa van een rechtspersoon of entiteit te gebruiken;
 - g. het op geconsolideerde basis beheren van een rechtspersoon of entiteit, gepaard gaande met het publiceren van geconsolideerde jaarrekeningen;
 - h. het gezamenlijk en hoofdelijk delen van de financiële verplichtingen van een rechtspersoon of entiteit, of het garanderen van deze verplichtingen.

²¹ Inclusief, bijvoorbeeld, door middel van een dekmantelbedrijf.

65. Indien aan een van deze criteria is voldaan, wordt de rechtspersoon of entiteit geacht onder de zeggenschap te staan van een andere persoon of entiteit, tenzij per geval het tegendeel kan worden bewezen.
66. Het vervullen van de bovengenoemde criteria van eigendom of zeggenschap kan per geval worden weerlegd.
67. In de volgende voorbeelden worden omstandigheden beschreven die erop kunnen wijzen dat een aangewezen persoon of entiteit zeggenschap heeft over een niet-aangewezen entiteit. Dit zijn slechts enkele voorbeelden, bedoeld ter illustratie:

a) Meerderheidsbelang

- Een aangewezen persoon is de grootste aandeelhouder van een bedrijf in vergelijking met andere aandeelhouders. De aangewezen persoon heeft bijvoorbeeld 40 %, terwijl de andere aandeelhouders elk 10 % hebben. Die situatie kan een nadere analyse rechtvaardigen van de vraag of de aangewezen persoon voldoet aan een van de eerder genoemde zeggenschapscriteria (bijvoorbeeld, de bevoegdheid om de meeste bestuurders in de raad van bestuur te benoemen).

b) Terugkoopoptie

- Er heeft zich een uitkoop door het bestuur voorgedaan, waarbij de aangewezen vorige eigenaar het bedrijf onder gunstige voorwaarden kan terugkopen. Vooral indien deze voorwaarden eenvoudig kunnen worden ingeroepen, kan dit een nadere analyse rechtvaardigen van de vraag of de aangewezen vorige eigenaar zeggenschap heeft.

c) Overdracht van aandelen kort voor of na de aanwijzing

- Een overdracht van een relevant aantal aandelen in de niet-aangewezen entiteit aan een nieuwe eigenaar kort voor of na (indien toegestaan op grond van de toepasselijke verordeningen van de Raad) de aanwijzing van een persoon kan ook wijzen op behoud van zeggenschap door de aangewezen persoon en kan aanleiding geven tot verder onderzoek naar de invloed van de vorige eigenaar op de nieuwe eigenaar. Een “relevant” aantal aandelen is niet alleen een groot aantal aandelen, maar ook kleinere aantallen waarmee de op een lijst geplaatste verkoper bijvoorbeeld onder de eigendomsdrempel blijft.

d) Gebruik van strolieden

- een nieuwe eigenaar heeft een nauwe band met de aangewezen vorige eigenaar, bijvoorbeeld een familielid of een voormalige werknemer/zakenpartner, en mogelijk was de verkoopprijs te laag of anderszins afwijkend; of
- de entiteit heeft een adviseur (of adviesraad) met uiteindelijke beslissingsbevoegdheid over de activiteit van de entiteit, ook al blijkt dit niet vanzelfsprekend uit de titel of functie; of
- er is een schriftelijke overeenkomst waaruit duidelijk blijkt dat een niet-aandeelhouder of een minderheidsaandeelhouder de bevoegdheid wordt verleend om als enige besluiten te nemen over de activiteit van de entiteit; of
- de personen van wie wordt verwacht dat ze verantwoordelijk zijn voor een entiteit laten hun besluiten nemen door aangewezen personen.

e) Gebruik van trusts, brievenbusmaatschappijen en vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid

- Een entiteit maakt deel uit van een nodeloos complexe bedrijfsstructuur waarbij mogelijk entiteiten zijn betrokken zoals brievenbusmaatschappijen, vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en/of trusts die banden hebben met aangewezen persoon. Sommige van deze entiteiten zijn opgericht of de identiteit ervan is gewijzigd kort voor of na (indien toegestaan op grond van de toepasselijke verordeningen van de Raad) de vaststelling van de sanctieregeling of de aanwijzing van de persoon, en hebben geen geloofwaardige bedrijfsactiviteit.
- Een of meerdere trusts worden gebruikt als ontvanger(s) van activa van een entiteit die in het bezit is of onder zeggenschap staat van een aangewezen persoon. Bij het beheer van de trusts zijn beroepsbeoefenaars betrokken uit het rechtsgebied waar de trust(s) is/zijn opgericht.

Het indirect ter beschikking stellen van tegoeden of economische middelen aan aangewezen personen en entiteiten

68. Indien de eigendom of zeggenschap overeenkomstig de bovenvermelde criteria is vastgesteld, wordt het ter beschikking stellen van tegoeden of andere economische middelen aan een niet op een lijst geplaatste rechtspersoon of entiteit die in het bezit is of onder zeggenschap staat van een wel op een lijst geplaatste persoon of entiteit, in beginsel beschouwd als het indirect ter beschikking stellen van tegoeden of economische middelen aan een op een lijst geplaatste persoon of entiteit, tenzij per geval redelijkerwijs kan worden vastgesteld op basis van een risicogerichte aanpak, rekening houdend met alle ter zake doende omstandigheden, waaronder de onderstaande criteria, dat de tegoeden of economische middelen in kwestie niet zullen worden gebruikt door noch ten gunste van de bewuste op een lijst geplaatste persoon of entiteit.

Er moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende criteria:

- i. de datum waarop de contractuele verhouding tussen de betrokken entiteiten is aangegaan en de aard van de verhouding (bv. koop-, verkoop- of distributieovereenkomst);
- j. het belang van de sector waarin de niet op een lijst geplaatste entiteit actief is voor de op een lijst geplaatste entiteit;
- k. de kenmerken van de ter beschikking gestelde tegoeden of economische middelen, waaronder het potentiële praktische gebruik ervan door, en de mate waarin zij gemakkelijk kunnen worden overgedragen aan, de op een lijst geplaatste entiteit.

69. Een economisch middel wordt niet beschouwd als ten gunste zijnde van een op een lijst geplaatste persoon of entiteit om de loutere reden dat het middel door een niet op een lijst geplaatste persoon of entiteit is gebruikt om winsten te boeken die mogelijkterwijs gedeeltelijk zijn uitgekeerd aan een op een lijst geplaatste aandeelhouder.

70. Er zij op gewezen dat onder het indirect ter beschikking stellen van tegoeden of economische middelen aan op een lijst geplaatste personen of entiteiten ook kan worden verstaan het ter beschikking stellen van deze zaken aan personen of entiteiten die niet in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van op een lijst geplaatste entiteiten.

IX. “Handelen namens”

Het begrip “handelen namens of op aanwijzing” van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam doet ook ter zake en wordt uitdrukkelijk aangehaald in de context van verscheidene verbodsbepalingen in het kader van sancties

71. Het begrip “handelen namens of op aanwijzing” van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam doet ook ter zake en wordt uitdrukkelijk aangehaald in de context van verscheidene verbodsbepalingen in het kader van sancties. In die zin, hoewel het begrip verschilt van de begrippen eigendom en zeggenschap, kunnen de gevolgen ervan op gelijke voet worden geplaatst²², maar de eerste relatie moet op zichzelf worden vastgesteld.
72. Bij gebreke van een definitie die kan worden gebruikt om te beoordelen of een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam heeft gehandeld namens of op aanwijzing een op een lijst geplaatste natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam, kan onder meer rekening worden gehouden met de volgende criteria:
- a) de exacte eigendoms-/zeggenschapsstructuur, inclusief banden tussen natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen;
 - b) het karakter en het doel van de transactie, in combinatie met de aangegeven zakelijke plichten van de rechtspersoon, de entiteit of het lichaam;
 - c) eerdere gevallen van handelen namens of op aanwijzing van de op een lijst geplaatste natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam;
 - d) openbaarmaking door derden uit geloofwaardige, betrouwbare en onafhankelijke bronnen en/of feitelijk bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, de entiteit of het lichaam aanwijzingen heeft gegeven.

²² Arrest van 10 september 2019, *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Raad*, in zaak C-123/18 P, EU:C:2019:694, r.o. 77, 78 en 79.

Niet-aansprakelijkheid

73. De bovenstaande elementen laten de bepalingen inzake niet-aansprakelijkheid in de desbetreffende rechtshandelingen onverlet.

Delen van informatie

74. Zoals bepaald in de toepasselijke EU-verordeningen²³ en om de uitvoering van bovenvermelde beoordelingen te vergemakkelijken, zijn de lidstaten krachtens het EU-recht verplicht tot het delen van hun ter beschikking staande relevante informatie. Indien een bevoegde autoriteit van een lidstaat over informatie beschikt dat een niet op een lijst geplaatste rechtspersoon of entiteit in het bezit is of onder zeggenschap staat van een wel op een lijst geplaatste persoon of entiteit, of enige informatie die van invloed kan zijn op de doeltreffende uitvoering van het verbod tegoeden of economische middelen indirect ter beschikking te stellen, moet de desbetreffende lidstaat, overeenkomstig het nationale recht, de relevante informatie met de andere lidstaten en de Commissie delen.
75. Onverminderd de geldende voorschriften inzake rapportage, vertrouwelijkheid en beroepsgeheim is een economische actor die beseft dat een niet op een lijst geplaatste rechtspersoon of entiteit in het bezit is of onder zeggenschap staat van een wel op een lijst geplaatste persoon of entiteit, verplicht om de bevoegde autoriteit van de desbetreffende lidstaat en de Commissie, hetzij rechtstreeks, hetzij via de lidstaat, daarvan op de hoogte te brengen.

Voorstellen voor plaatsing op een lijst

76. Waar passend moet de desbetreffende lidstaat tevens voorstellen de rechtspersoon of entiteit waarvan is vastgesteld dat die in het bezit is of onder zeggenschap staat van een op een lijst geplaatste persoon of entiteit, op een lijst te plaatsen.

²³ Bijvoorbeeld de artikelen 40 en 44 van Verordening (EU) nr. 267/2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en de artikelen 29 en 30 van Verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië.

X. Aangewezen rechtspersonen

77. Een bevroeringsmaatregel tegen een aangewezen rechtspersoon houdt op zich niet het verbod van de rechtspersoon in. Het bevroeren van de activa van een onderneming zal het beheer ervan beïnvloeden en rechtstreekse gevolgen hebben voor derden, zoals werknemers, schuldeisers en anderen die vreemd zijn aan de reden waarom de rechtspersoon op de lijst is geplaatst. Transacties met de rechtspersoon zullen er doorgaans in bestaan dat hem tegoeden of economische middelen ter beschikking worden gesteld, of dat zijn tegoeden of economische middelen worden getransponeerd; beide zijn verboden en kunnen niet zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten plaatsvinden.
78. In gevallen waarin een bevroering van tegoeden geldt voor de tegoeden en economische middelen van een kredietinstelling of financiële instelling, valt de vrijmaking van tegoeden uit rekeningen van niet-beoogde personen of entiteiten bij de beoogde kredietinstelling of financiële instelling onder de afwijking voor “eerdere contracten”, mits de rekening is geopend voor de datum waarop de beoogde entiteit op de lijst is geplaatst.²⁴
79. Om te voorkomen dat een aangewezen rechtspersoon waarvan de activiteiten worden voortgezet, misbruik maakt van tegoeden, moeten passende voorwaarden worden opgelegd, bijvoorbeeld de voorwaarde dat het bestuur van de rechtspersoon niet van dien aard is dat afbreuk wordt gedaan aan de bevroering van tegoeden en economische middelen of aan het verbod op het ter beschikking stellen ervan. De nadere invulling hiervan wordt aan de lidstaten overgelaten. De rechtspersoon kan pas opnieuw vrij en zonder beperkingen handelen nadat hij van de lijst is verwijderd.

XI. Afwijkingen

80. De bevoegde autoriteit handelt in overeenstemming met de letter en de geest van de toepasselijke verordeningen, maar dient tegelijk rekening te houden met de fundamentele rechten van aangewezen personen en entiteiten wanneer zij afwijkingen toestaat. Conform de specifieke afwijkingen waarin de toepasselijke verordeningen voorzien, kunnen de bevoegde autoriteiten de volgende aspecten in overweging nemen:

²⁴ Zie de richtsnoeren, punt 28.

- de basisbehoeften van aangewezen personen, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of nutsvoorzieningen;
- het recht op verdediging, wat betreft onkosten die verband houden met het verstrekken van juridische diensten;
- het eigendomsrecht van de aangewezen persoon of entiteit (aangezien de bevrozing van tegoeden geen gevolgen heeft voor de eigendom van de aangewezen persoon of entiteit, maar wel voor de mogelijkheid tegoeden te gebruiken);
- het eigendomsrecht van de niet-aangewezen rechtspersoon of entiteit die de bevroren tegoeden in bewaring houdt;
- het eigendomsrecht van zowel de aangewezen persoon of entiteit als een niet-aangewezen persoon of entiteit met betrekking tot contracten die zij vóór de aanwijzing met elkaar hebben gesloten;
- het internationaal recht inzake diplomatieke en consulaire betrekkingen;
- de veiligheid van mensen en de bescherming van het milieu; of
- humanitaire doeleinden, zoals hulpverlening of het vergemakkelijken daarvan; het gaat onder meer om medicijnen, levensmiddelen, de overbrenging van humanitaire hulpverleners en daarmee verband houdende hulp, of bijstand voor evacuaties uit een betrokken land.

81. Financiële beperkende maatregelen doen niets af aan de vrijheid van de aangewezenen om te werken. Voor het verrichten van bezoldigde arbeid is evenwel toestemming vereist. De bevoegde autoriteit moet het nodige onderzoek verrichten (bijvoorbeeld ter bevestiging van de arbeidsrelatie) en passende voorwaarden opleggen om misbruik te voorkomen. In deze gevallen wordt in de regel aan de toestemming de voorwaarde gekoppeld dat betalingen op een bevroren rekening worden bijgeschreven. Voor betalingen in contant geld is uitdrukkelijke toestemming vereist. De toestemming mag ook niet in de weg staan aan de normale inhoudingen voor sociale zekerheid en belastingen²⁵. Er is tevens toestemming vereist voor het verstrekken van socialezekerheidsuitkeringen aan de aangewezenen.

²⁵ Inhoudingen voor sociale zekerheid en belastingen kunnen worden toegestaan op grond van de afwijking voor basisuitgaven (zie de richtsnoeren, punt 83, 1).

Overdracht van tegoeden tussen kredietinstellingen en financiële instellingen in de EU en kredietinstellingen en financiële instellingen in een derde land met betrekking tot bepaalde verplichte vergoedingen of vergoedingen in noodsituaties

82. Indien verordeningen de overdracht van tegoeden tussen financiële instellingen en kredietinstellingen in de EU enerzijds, en kredietinstellingen en financiële instellingen in een derde land anderzijds, verbieden, moet de overheid van dat derde land worden vergoed voor diensten die zij heeft verleend in verband met vluchten over of noodlandingen in dat land door luchtvaartuigen die in het bezit zijn van of geëxploiteerd worden door een in de EU geregistreerde persoon, op voorwaarde dat (i) de betaling niet - direct of indirect - gebeurt aan of tot voordeel strekt van een aangewezen persoon of entiteit, en (ii) de betaling voldoet aan eventuele kennisgevings- of toestemmingsverplichtingen als omschreven in de toepasselijke rechtshandelingen.
83. Indien verordeningen de overdracht van tegoeden tussen financiële instellingen en kredietinstellingen in de EU enerzijds, en kredietinstellingen en financiële instellingen in een derde land anderzijds, verbieden, moet de overheid van dat derde land worden vergoed voor diensten die zij heeft verleend in verband met noodtoegang tot een haven in dat land van schepen die in het bezit zijn van of geëxploiteerd worden door een in de EU geregistreerde persoon, op voorwaarde dat (i) de betaling niet - direct of indirect - gebeurt aan of tot voordeel strekt van een aangewezen persoon of entiteit, en (ii) de betaling voldoet aan eventuele kennisgevings- of toestemmingsverplichtingen als omschreven in de toepasselijke rechtshandelingen.

XII. Richtsnoeren voor de beoordeling van verzoeken tot afwijkingen

84. De aangewezen persoon of entiteit kan om toestemming verzoeken voor het gebruiken van zijn of haar bevroren tegoeden of economische middelen, bijvoorbeeld om een schuldeiser te betalen. De aangewezen persoon of entiteit kan zich evenwel bij gebreke van betaling niet op de bevroeringsmaatregelen beroepen, indien hij of zij niet om toestemming heeft verzocht.

85. Tegoeden die door of namens een op een lijst geplaatste persoon of entiteit worden overgedragen van een niet-EU-bank aan een EU-onderdaan of -entiteit ter betaling van diensten of goederen die zijn geleverd voordat de persoon of entiteit die om de overdracht verzoekt, op de lijst werd geplaatst, kunnen in beginsel worden toegestaan, op voorwaarde dat per geval wordt aangetoond dat: (i) de overdracht bestemd is voor een EU-onderdaan of -entiteit; (ii) de overdracht een betaling is voor diensten of goederen die zijn geleverd voordat de persoon of entiteit die om de overdracht verzoekt, op een lijst werd geplaatst; (iii) de betaling niet gebeurt aan of tot voordeel strekt van een op een lijst geplaatste persoon of entiteit; (iv) de betaling niet wordt gedaan om beperkende maatregelen te omzeilen.
86. Belanghebbenden kunnen tevens volgens de nationale procedures verzoeken om toestemming voor het verkrijgen van toegang tot bevroren tegoeden of economische middelen. De aangewezen persoon moet voor zover mogelijk van het verzoek op de hoogte worden gesteld. De toestemmingsprocedure laat onverlet dat de geldigheid van vorderingen op een aangewezen persoon of entiteit volgens de gebruikelijke procedures moet kunnen worden bepaald, en de toestemming verleent geen eigendomsrecht. Bij de beoordeling van het verzoek moet de bevoegde autoriteit onder andere rekening houden met het door de schuldeiser en de aangewezen persoon of entiteit geleverde bewijs omtrent het bestaan van een wettelijke (contractuele of statutaire) verplichting om de tegoeden of economische middelen te verstrekken, en na te gaan of er geen gevaar voor omzeiling bestaat (bijvoorbeeld indien er verdachte banden bestaan tussen de schuldeiser en de aangewezen persoon of entiteit).
87. Een persoon of entiteit die tegoeden of economische middelen ter beschikking van een aangewezen persoon of entiteit wenst te stellen, is verplicht daarvoor toestemming te vragen, behalve in specifieke gevallen waarin het ter beschikking stellen van tegoeden of economische middelen onder een in de toepasselijke verordening voorziene vrijstelling valt. Bij de beoordeling van het verzoek moeten de bevoegde autoriteiten onder andere rekening houden met de bewijzen die ter staving van het verzoek zijn overgelegd en met de vraag of er tussen de verzoeker en de aangewezen persoon of entiteit banden bestaan die kunnen doen vermoeden dat zij samenwerken om de bevroeringsmaatregelen te omzeilen²⁶.

²⁶ Zie ook het arrest in *Mohsen Afrasiabi e.a.*, EU:C:2011:874 r.o. 60, 61, 62 en 68. Wat betreft de uitlegging van de formulering “bewust en opzettelijk” in verband met omzeiling, zie hetzelfde arrest, r.o. 68. Het Hof heeft geoordeeld dat de cumulatieve elementen van wetenschap en wil zijn verenigd wanneer een actor opzettelijk tracht om het doel of het gevolg van de omzeiling te bereiken of zich er althans van bewust is dat zijn deelname een dergelijk gevolg kan hebben - en deze mogelijkheid aanvaardt.

88. Bij het beoordelen van het verzoek om toestemming voor het gebruiken of het ter beschikking stellen van bevroren tegoeden of economische middelen moeten de bevoegde autoriteiten elk ander door hen passend geacht onderzoek verrichten, de raadpleging van andere belanghebbende lidstaten daaronder begrepen. De bevoegde autoriteiten moeten zich tevens beraden op voorwaarden of waarborgen om te voorkomen dat vrijgegeven tegoeden of economische middelen worden gebruikt voor doeleinden die onverenigbaar zijn met het doel van de afwijking. Zo genieten bijvoorbeeld rechtstreekse bankoverschrijvingen de voorkeur boven betalingen in contanten.
89. Bij het verlenen van toestemming moeten zo nodig passende voorwaarden of limieten worden overwogen (bijvoorbeeld inzake de hoeveelheid of de herverkoopwaarde van de tegoeden of economische middelen die elke maand ter beschikking kunnen worden gesteld); daarbij moet rekening worden gehouden met de criteria in de toepasselijke verordeningen. Elke toestemming moet schriftelijk worden verleend, voordat de tegoeden of economische middelen worden gebruikt of ter beschikking gesteld.
90. De toepasselijke verordeningen verplichten de bevoegde autoriteiten om de verzoeker en de andere lidstaten mede te delen of het verzoek is ingewilligd²⁷. Dankzij deze informatieverstrekking kunnen de lidstaten ten aanzien van de aangewezen persoon die in meer dan één lidstaat bevroren tegoeden of economische middelen heeft, het toestaan van afwijkingen coördineren.

Toestemming voor humanitaire doeleinden

91. Om te kunnen reageren op dringende en veranderende behoeften ter plaatse, moeten de bevoegde autoriteiten in voorkomend geval verzoeken om toestemming voor humanitaire doeleinden met voorrang behandelen en ervoor zorgen dat de verzoekers op de hoogte zijn van het proces, de contactpunten en het indicatieve tijdschema van de toestemmingsprocedure.

²⁷ Verordening (EG) nr. 2580/2001 vereist tevens dat elke andere persoon, lichaam of entiteit waarvan bekend is dat hij/zij rechtstreekse belanghebbende is, wordt ingelicht. Dit is mogelijk de beste praktijk, zelfs indien niet voorgeschreven door de toepasselijke verordeningen.

De verzoekers moeten de urgentie en het onderliggende humanitaire doel in hun aanvraag aan de bevoegde autoriteiten toelichten.

C. Verbod op het leveren van goederen

92. Indien een verordening voorziet in een toestemmingsregeling en indien de verordening dat vereist, moet de bevoegde autoriteit de andere bevoegde autoriteiten en de Commissie op de hoogte brengen van verworpen toestemmingsverzoeken. Sommige verordeningen voorzien niet uitdrukkelijk in een verplichting tot kennisgeving van verworpen toestemmingsverzoeken; toch moeten de bevoegde autoriteiten ernaar streven deze te melden, teneinde het risico op concurrentievervalsing in de interne markt tot een minimum te beperken.

D. Coördinatie en samenwerking

93. De lidstaten moeten in voorkomend geval zorgen voor doeltreffende vormen van nationale coördinatie en communicatie tussen alle bevoegde overheidsinstanties, -organen en -diensten op het gebied van beperkende maatregelen, zoals ministeries, financiële inlichtingendiensten, financiële toezichthouders, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, justitiële autoriteiten, het openbaar ministerie en andere wetshandavingsinstanties.
94. Dankzij de coördinatie moeten inlichtingen vlot kunnen binnenkomen en vervolgens beschikbaar zijn voor andere betrokken actoren. Daarop aansluitend moet onderzoek zich waar mogelijk richten op gesignaleerde situaties met een hoog risico. Een dergelijke inlichtingengestuurde en risicogebonden aanpak zou de effectiviteit kunnen verbeteren.

95. De lidstaten moeten in voorkomend geval informatie uitwisselen met onder meer andere lidstaten, de Commissie, de EDEO, Europol, Eurojust, de FATF, de door de VN-Veiligheidsraad ingestelde sanctiecomités (met inbegrip van het comité dat is ingesteld bij Resolutie 1267 (1999) betreffende Al Qaida) en het terrorismebestrijdingscomité van de Veiligheidsraad van de VN²⁸.
96. De coördinatie en informatie-uitwisseling moeten zo verlopen dat gegevens die als grondslag voor plaatsing op of verwijdering van een lijst zouden kunnen dienen, zonder onnodige vertraging worden meegedeeld. De daartoe strekkende procedures moeten worden vastgesteld binnen de lidstaten, tussen de lidstaten en, indien nodig, tussen de EU, derde landen, de VN en andere bevoegde internationale organisaties.

Analyse van financiële rekeningen

97. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat financiële transacties in verband met de rekeningen van aangewezen personen of entiteiten worden geanalyseerd door de passende instanties of diensten. De resultaten van de analyses moeten, voor zover juridisch mogelijk, worden gedeeld met andere staten, internationale organisaties en bevoegde EU-organen zoals Europol, die zich bezighouden met de bestrijding van terrorismefinanciering. Daartoe moeten de lidstaten over de nodige procedures beschikken. Sommige verordeningen bepalen uitdrukkelijk dat verdachte transacties, na de kennisgeving ervan door financiële instellingen, door de bevoegde autoriteiten moeten worden geanalyseerd²⁹.

²⁸ Zie ook punt 17 van bijlage I bij de richtsnoeren (informeel forum voor besprekingen over uitvoeringskwesties).

²⁹ Verwijzen naar artikel 30, lid 6, punt d), van Verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 961/2010.

Interactie en dialoog met de financiële sector inzake bevroezingsmaatregelen

98. De lidstaten moeten met bevoegde particuliere organisaties onder hun rechtsmacht, zoals krediet- en financiële instellingen, een gestructureerde dialoog en samenwerking aangaan inzake de uitvoering van bevroezingsmaatregelen, teneinde de effectieve toepassing ervan te waarborgen, optimaal gebruik te maken van beperkende maatregelen, en te trachten deze organisaties zo veel mogelijk te ontdoen van administratieve lasten.
99. Voorts zullen de Commissie en, in voorkomend geval, de EDEO en de Raad op EU-niveau een dialoog voeren met bevoegde financiële organisaties over uitvoering en regelgeving. In gevallen van terrorismefinanciering zullen de lidstaten zich er tevens voor beijveren de financiële sector te voorzien van adequate (en tijdige) input en feedback, waar mogelijk ook in de vorm van inlichtingen, en actuele informatie over patronen van terrorismefinanciering.
100. De lidstaten zouden kunnen onderzoeken langs welke kanalen instructies en advies zijn te geven ten behoeve van financiële toezichthouders en krediet- en financiële instellingen.

Verspreiding van informatie over bevroezingsmaatregelen onder andere personen

101. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat organisaties van economische actoren buiten de financiële sector alsmede het publiek op de hoogte zijn van het bestaan van financiële beperkende maatregelen, met name van het verbod op het ter beschikking stellen van tegoeden en economische middelen aan aangewezen personen en ondernemingen, en moeten hen tevens uitleggen hoe deze maatregelen worden uitgevoerd.

Instrumenten

102. De Commissie moet ervoor zorgen dat de “electronic-Consolidated Targeted Financial Sanctions List (e-CTFSL)” (elektronische geconsolideerde lijst van gerichte financiële sancties) die door de Commissie en de Europese kredietsector is vastgesteld, toegankelijk blijft voor het publiek (met name krediet- en financiële instellingen).

103. De Commissie moet ervoor zorgen dat de lijst actueel blijft.
104. De lidstaten moeten er in voorkomend geval voor zorgen dat relevante informatie in verband met nationale maatregelen, met name aanwijzingen en rechterlijke bevelen (bijvoorbeeld met betrekking tot binnenlandse terroristen) toegankelijk blijft voor het publiek (met name krediet- en financiële instellingen en andere relevante economische actoren).
105. De Commissie zorgt ervoor dat het publiek toegang heeft tot een aantal aanvullende instrumenten om het begrip en de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken.

Overzichtskaart van EU-sancties

106. De interactieve overzichtskaart van EU-sancties stelt het publiek in staat om alle beperkende maatregelen van de EU en de bijbehorende EU-verordeningen rechtstreeks te raadplegen. Via een filtersysteem worden ook de lijsten weergegeven van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan bevroeringsmaatregelen en/of inreisbeperkingen (reisverbod). Bovendien biedt het instrument ook toegang tot de door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties aangenomen resoluties en tot de besluiten en verordeningen waarmee die resoluties in Unierecht worden omgezet. De overzichtskaart van EU-sancties bevat ook een lijst van de nationale bevoegde autoriteiten in de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van EU-sancties.
107. Het gebruiksgemak van het instrument maakt het tot een doeltreffende bron van informatie.
108. Het is beschikbaar via deze link: <https://sanctionsmap.eu>.
109. Bovendien kan het publiek zich op de overzichtskaart van EU-sancties abonneren om een e-mail te ontvangen wanneer een nieuwe geconsolideerde lijst van reisverboden en/of van financiële sancties wordt gepubliceerd.

EU-klokkenluidersinstrument voor sancties

110. Er zijn twee manieren om schendingen van de sancties te melden: 1) door een e-mail te sturen naar relex-sanctions@ec.europa.eu, of 2) door een bericht te sturen via het EU-klokkenluidersinstrument voor sancties.
111. Dit instrument vergroot de doeltreffendheid van EU-sancties door het mogelijk te maken mogelijke schendingen van de sancties op veilige en anonieme wijze aan de Commissie te melden. De verstrekte informatie kan betrekking hebben op concrete voorbeelden, feiten en omstandigheden met betrekking tot betrokken personen, entiteiten en derde landen. Het kan ook gaan om een verdenking of pogingen om EU-sancties te omzeilen.
112. Het instrument is toegankelijk via de volgende url: <https://EUsanctions.integrityline.com>.
113. De Commissie heeft op EU-niveau een contactpunt opgericht voor humanitaire hulp in omgevingen waarvoor sancties gelden. Hoewel dit instrument is gecreëerd in de context van de COVID-19-pandemie, blijft het voorhanden om het werk van economische en humanitaire actoren ter plaatse bekend te maken en waar nodig te vergemakkelijken.

Evaluatie

114. Het is belangrijk dat de effectiviteit van beperkende EU-maatregelen wordt geëvalueerd, en dat daarbij rekening wordt gehouden met de feedback van bijvoorbeeld de lidstaten, de Commissie, de EDEO, de EU-missiehoofden, de douaneautoriteiten, de particuliere sector, de VN en andere bevoegde instellingen.

115. De lidstaten moeten streven naar passende nationale procedures voor het evalueren van, met name, de effectiviteit van de nationale prestaties bij het toepassen van beperkende maatregelen, en moeten daarbij ook de resultaten van de dialoog met de particuliere sector in aanmerking nemen³⁰.
116. De resultaten van die evaluaties moeten, indien nodig, worden uitgewisseld met de Groep Relex (sancties).

E. Horizontale sanctieregelingen

117. Meer recentelijk heeft de Europese Unie zogenaamde “horizontale sanctieregelingen” aangenomen, met een thematisch toepassingsgebied. Deze regelingen zijn niet geografisch afgebakend en maken het mogelijk beperkende maatregelen op te leggen aan personen en entiteiten voor activiteiten die aan specifieke criteria voldoen, ongeacht waar zij plaatsvonden. Ze hebben betrekking op chemische wapens, cyberaanvallen, terrorisme en mensenrechten.

Chemische wapens

118. Deze regeling werd in 2018 ingevoerd. Ze beoogt de effectieve uitvoering en universalisering van het Verdrag chemische wapens te ondersteunen door specifieke maatregelen te nemen tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor de verspreiding of het gebruik van chemische wapens, in een tijd waarin chemische aanvallen meer voorkomen.
119. De beperkende maatregelen bestaan uit een bevrozing van tegoeden, een verbod op het ter beschikking stellen van tegoeden en economische middelen en een verbod op binnenkomst in de EU van personen en/of entiteiten die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en het gebruik van chemische wapens, alsook van personen en entiteiten die financiële, technische of materiële steun verlenen aan deze personen en entiteiten, en van personen en entiteiten die hen bijstaan, aanmoedigen of er banden mee onderhouden.

³⁰ Overeenkomstig de aanbevelingen 6 en 7 van de internationale standaard voor de bestrijding van witwassen en van het financieren van terrorisme en proliferatie.

Cyberaanvallen

120. Deze regeling is in 2019 ingevoerd en maakt het mogelijk personen en entiteiten aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij cyberaanvallen die de EU of haar lidstaten bedreigen.

Met deze regeling beschikt de EU over nog een instrument ter versterking van haar veerkracht en haar vermogen de integriteit en veiligheid van de EU, haar lidstaten en haar burgers te beschermen tegen cyberdreigingen en kwaadwillige cyberactiviteiten. De beperkende maatregelen bestaan uit een bevrozing van tegoeden, een verbod om tegoeden en economische middelen ter beschikking te stellen en een verbod op de binnenkomst in de EU van personen en/of entiteiten die verantwoordelijk zijn voor cyberaanvallen of pogingen tot cyberaanvallen, alsook van personen en/of entiteiten die betrokken zijn bij of financiële, technische of materiële steun verlenen aan deze aanvallen en degenen die hen bijstaan, aanmoedigen, faciliteren of er banden mee onderhouden.

Terrorisme

121. Twee regelingen stellen de Raad in staat beperkende maatregelen te nemen op het gebied van terrorismebestrijding.

122. De in 2016 aangenomen terrorismegerelateerde regeling stelt de EU in staat autonome beperkende maatregelen te nemen tegen personen en entiteiten die banden hebben met ISIS/Da'esh of Al Qaida. Voordien konden de beperkende maatregelen alleen worden toegepast op personen en entiteiten die op de lijst van de VN-Veiligheidsraad staan.

Met het oog op de uitvoering van Resolutie 1373 (2001) van de VN-Veiligheidsraad heeft de Europese Unie in december 2001 een lijst opgesteld van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden en die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen, als vervat in Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB ("GS 931"). GS 931 bevat de criteria voor plaatsing op de lijst en identificeert de acties die in dit kader terroristische daden vormen. De initiële plaatsing op de lijst moet gebaseerd zijn op een besluit van een bevoegde autoriteit van een lidstaat of van een derde land ten aanzien van de betrokken personen, groepen of entiteiten.

Ernstige schendingen van de mensenrechten

123. Deze regeling is in 2020 aangenomen en maakt het mogelijk personen, entiteiten en instanties – met inbegrip van statelijke en niet-statale actoren – aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor ernstige schendingen van de mensenrechten.

Ze heeft onder meer betrekking op genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, slavernij, buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies en moorden, gedwongen verdwijningen van personen, willekeurige opsluitingen en arrestaties, en andere ernstige schendingen van de mensenrechten. Dit maakt het dus mogelijk om de daders van dergelijke schendingen en misbruiken op grote schaal aan te pakken, ongeacht of het personen of entiteiten, statelijke of niet-statale actoren betreft.

De beperkende maatregelen bestaan uit een bevrozing van tegoeden, een verbod op het ter beschikking stellen van tegoeden en economische middelen en een verbod op binnenkomst in de EU.

124. De operationele aspecten van deze regelingen zijn vergelijkbaar met de zogenaamde geografische regelingen, en de verschillende stadia van aanwijzing, identificatie en naleving blijven dezelfde. De instrumenten van de Commissie (hoofdstuk V) blijven beschikbaar voor economische en humanitaire actoren om te zorgen voor een uniforme interpretatie.