

# De EU en secundaire economische sancties

2

C. Ryngaert,\* T. Ruys\*\* en F. Rodriguez Silvestre\*\*\*

*De EU heeft zich jarenlang uitgesproken tegen de – volgens haar – te grote reikwijdte van Amerikaanse sancties. Recent heeft de EU echter de reikwijdte van haar eigen sancties drastisch uitgebreid.*

## I. Inleiding

We leven in een tijdperk van economische sancties. Staten lijken steeds vaker op unilaterale wijze beperkingen op te leggen aan het internationale handels- en financiële verkeer. Ze doen dit om politieke doelen te verwezenlijken, bijvoorbeeld om te voorkomen dat andere staten massavernietigingswapens verwerven, of om hen ertoe te bewegen zich aan de internationale rechtsorde te houden. Vooral machtige staten of handelsblokken, zoals de EU, kunnen hun dominantie van het mondiale financiële en handelssysteem, hun technologische voorsprong, hun controle van strategische hubs, en hun grote afzetmarkt uitspelen om sancties een mondiaal bereik te geven en zo hun wil aan anderen op te leggen. In theorie kunnen andere staten en hun economische operatoren ontsnappen aan deze sancties door de financiële en economische markten van de dominante staten te vermijden. In de praktijk worden zij echter, bij gebrek aan voldoende lucratieve alternatieve markten, vaak gedwongen om zich, althans in zekere mate, te schikken in de regels die door de dominante staten worden opgelegd. In de politiek-economische literatuur wordt gesproken over het 'als wapen inzetten' ('weaponization') van mondiale economische interdependentie met het oog op het uitoefenen van dwang in plaats van het verwezenlijken van internationale samenwerking.<sup>1</sup> In beginsel zijn sancties 'primair' van aard. Dit betekent dat staten of de EU beperkingen opleggen aan econo-

mische en financiële transacties tussen enerzijds het grondgebied van de sanctionerende staat of zijn economische operatoren, en anderzijds de gesanctioneerde staat, entiteit of persoon. De EU heeft in het kader van haar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) bijvoorbeeld primaire sancties (formeel: beperkende maatregelen) opgelegd ten aanzien van een groot aantal regeringen van niet-EU-landen, entiteiten, groeperingen en personen.<sup>2</sup> Voor zover primaire sancties geen gevolg geven aan voor alle staten bindende resoluties van de VN-Veilighedsraad op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, bestaat het risico dat sanctiedoelwitten onder de sancties uitkomen door handel te drijven met partijen die geen sancties opleggen, of daaraan niet gebonden zijn.<sup>3</sup> Om de impact van hun eenzijdig opgelegde primaire sancties te maximaliseren kunnen staten er daarom toe geneigd zijn deze sancties aan te vullen met 'secundaire' sancties. Secundaire sancties beperken economische transacties tussen sanctiedoelwitten enerzijds, en derde partijen (derde landen of operatoren in derde landen) anderzijds. Deze sancties worden doorgaans territoriaal gehandhaafd, bijvoorbeeld door middel van grenscontroles met betrekking tot goederen of personen, of middels een bevrozing van buitenlandse activa die zich op het grondgebied bevinden. Ze hebben echter een extraterritoriale dimensie voor zover zij transacties die materieel gezien *buiten* het grondgebied van de sanctionerende staat plaatsvinden, beogen te reguleren (of althans negatieve consequenties daaraan verbinden). Gesteld in meer conceptuele termen is, in het geval van secundaire sancties, de handhavingsjurisdictie territoriaal, terwijl de wetgevende rechtsmacht extraterritoriale aspecten vertoont. De extraterritorialiteit van secundaire sancties impliceert evenwel niet per se dat deze sancties onrechtmatig zijn. Het internationaal recht inzake wetgevende jurisdictie staat immers bepaalde vormen van extraterritorialiteit

\* Prof. dr. C. Ryngaert is hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Utrecht (RENFORCE-onderzoeksprogramma).

\*\* Prof. dr. T. Ruys is professor internationaal recht aan het Ghent Rolin-Jaequemyns International Law Institute (GRILI), Universiteit Gent.

\*\*\* F. Rodriguez Silvestre is doctoraal onderzoeker aan het Ghent Rolin-Jaequemyns International Law Institute (GRILI), Universiteit Gent.

1 H. Farrell & A.L. Newman, 'Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion', *International Security* (44) 2019, afl. 1, p. 42 e.v.

2 Zie voor een geactualiseerd overzicht van EU-sancties: <https://www.sanctionsmap.eu>. De rechtsbasis voor dit sanctiebeleid is te vinden in artikel 29 VEU. Er is intussen een enorme wetenschappelijke literatuur over deze EU-sancties. Zie voor een goede, zij het ietwat gedateerde introductie: C. Eckes, 'EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions', *Common Market Law Review* (51) 2014, afl. 3, p. 869-905.

3 Dit betekent niet dat VN-sancties *per se* waterdicht zijn. In september 2023 leken Rusland en Noord-Korea bijvoorbeeld afspraken te maken over het leveren van wapens. Zie 'North Korea will "pay a price" if it supplies arms to Russia, says US', *The Guardian* 6 september 2023. Dergelijke wapenleveranties zijn in beginsel een schending van VN-Veilighedsraadsresolutie 2270 (2016).

toe.<sup>4</sup> Verder is van belang dat staten secundaire sancties weleens enten op de aanwezigheid van een (vaak beperkte) territoriale link tussen de transactie en de sanctionerende staat, waardoor deze sancties – althans formeel – als een uitoefening van territoriale jurisdictie kunnen worden gekwalificeerd. Vanuit internationaal rechtsmachtenperspectief is de kernvraag uiteindelijk of de sanctionerende staat een *voldoende sterke band* met de transactie heeft om deze middels secundaire sancties te reguleren.<sup>5</sup>

Secundaire sancties kunnen verschillende vormen aannemen.<sup>6</sup> Het kan onder meer gaan om toegangsbeperkingen: indien een derde partij zakendoet met het sanctiedoelwit, loopt deze partij het risico geen toegang meer te hebben tot de markt van de sanctionerende staat. Hoewel toegangsbeperkingen de derde partij niet als zodanig verbieden om zaken te doen met het sanctiedoelwit, kunnen ze in de praktijk neerkomen op verregaande beperkingen, zeker indien de sanctionerende staat een zeer lucratieve markt heeft, of derde partijen anderszins afhankelijk zijn van deze markt (bijvoorbeeld voor toegang tot hoogwaardige technologie). In bredere zin kunnen secundaire sancties soms ook verder gaan dan toegangsbeperkingen en bestaan uit daadwerkelijke bestraffing, bijvoorbeeld een boete, een gevangenisstraf, of de ‘bevriezing’ van bezittingen in de sanctionerende staat. Dergelijke sancties worden in beginsel slechts opgelegd indien (de transactie van) de gesanctioneerde persoon ook een band heeft met de sanctionerende staat, bijvoorbeeld indien die persoon gebruikmaakt van financiële of communicatiesystemen in de sanctionerende staat, of technologie re-exporteert die oorspronkelijk uit de sanctionerende staat komt. Deze secundaire sancties zijn, althans formeel gezien, niets meer dan breed geïnterpreteerde primaire sancties, maar omdat ze materieel gezien economische transacties tussen een sanctiedoelwit en derde partij penaliseren kunnen ze als secundair worden getypeerd. Zoals reeds gesteld, is de vraag dan of de band die de sanctionerende staat hanteert, wel voldoende sterk is om effectief rechtsmacht te vestigen op basis van het internationaal gewoonterecht. Door secundaire sancties op te leggen wil de sanctionerende staat vermijden dat zijn ‘eigen’ ondernemingen competitief nadeel ondervinden doordat handelsstromen zich verleggen naar derde landen. Door ook de ondernemingen van derde landen aan sancties te onderwerpen

wordt het sanctiedoelwit nog verder geïsoleerd. De sanctionerende staat hoopt daarbij uiteraard dat de additioneel uitgeoefende druk het doelwit er nog meer toe zal bewegen zijn gedrag aan te passen.

Of dit in de praktijk ook werkt, is de vraag, nu dit afhangt van meerdere economische en politieke factoren, zoals geloofwaardige handhaving en de afwezigheid van alternatieven om secundaire sancties toch te ontwijken, bijvoorbeeld het bestaan van alternatieve betaalmiddelen (zoals cryptomunten).<sup>7</sup>

Traditioneel gezien worden secundaire sancties vrijwel uitsluitend opgelegd door de Verenigde Staten (VS), het land dat na de Tweede Wereldoorlog onbetwist politiek en economisch dominant werd.<sup>8</sup> De VS hebben secundaire sancties (in nauwe of brede zin) uitgevaardigd en gehandhaafd onder meer met betrekking tot Iran, Cuba, Noord-Korea, Rusland en China. Deze sancties hebben tot spanningen geleid met de EU. Ten gevolge van de dreiging van Amerikaanse sancties, kon de EU immers minder handel drijven met door de VS gesanctioneerde landen. Als antwoord op de Amerikaanse sancties vaardigde de EU in 1996 reeds ‘blokkeringswetgeving’ uit, die EU-operatoren verbood om Amerikaanse ‘extraterritoriale’ sancties na te leven.<sup>9</sup> Deze wetgeving werd gereactiveerd in 2018, nadat de Amerikaanse president Trump het ‘Iraanse kernakkoord’ eenzijdig opzegde, en opnieuw secundaire sancties oplegde die Europese economische operatoren hard raakten.

Aangezien de EU zich jarenlang heeft uitgesproken tegen de – volgens haar – te grote reikwijdte van Amerikaanse sancties, is het des te verrassender dat de EU recent de reikwijdte van haar eigen sancties drastisch heeft uitgebreid, zij het voorlopig alleen met betrekking tot Rusland, als reactie op de invasie van Oekraïne. Deze sancties vertonen opvallende gelijkenissen met sommige Amerikaanse secundaire sancties die de EU in het verleden als onrechtmatig heeft bestempeld. Dit doet de vraag rijzen of de EU voortaan bepaalde typen secundaire sancties wel rechtmatig acht.

In deze bijdrage bespreken we eerst hoe de EU zich – althans tot voor kort – heeft verzet tegen secundaire Amerikaanse sancties (paragraaf 2). Vervolgens brengen we voor het voetlicht hoe, sinds 2022, opeenvolgende EU-sanctiepakketten tegen Rusland een steeds bredere geografische reikwijdte hebben gekregen. Hoewel de EU de nieuwe sanctieregelingen niet als zodanig als

4 Denk daarbij aan het nationaliteitsbeginsel, het beschermingsbeginsel, dan wel de *effects doctrine* in het mededingingsrecht (waarbij territoriale effecten van extraterritoriaal gedrag aanleiding kunnen geven tot de legitieme uitoefening van rechtsmacht). Zie uitgebreid C. Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, Oxford: Oxford University Press 2015.

5 Section 407 *Restatement (Fourth) of US Foreign Relations Law*, dat stelt dat het internationaal gewoonterecht een ‘genuine connection’ vereist.

6 Zie uitgebreid T. Ruys & C. Ryngaert, ‘Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions’, *British Yearbook of International Law* 2020, braa007, <https://doi.org/10.1093/bybil/braa007> (hierna: Ruys & Ryngaert 2020); T. Ruys, C. Ryngaert & F. Rodriguez Silvestre (red.), *Handbook of Secondary Sanctions and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2024 (te verschijnen) (hierna: Ruys e.a. 2024).

7 Zie over de gebrekkige effectiviteit van de verregaande Amerikaanse sancties: A. Demarais, *Backfire. How Sanctions Reshape the World Against U.S. Interests*, New York: Columbia University Press 2022.

8 Zie H.L. Clark, ‘Dealing with US Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures’, *University of Pennsylvania Journal of International Business Law* (20) 1999, afl. 1, p. 61 e.v. In 1977 hebben ook Arabische landen een secundaire boycot opgelegd aan operatoren die handelen drijven met Israël. Zie N. Turck, ‘The Arab Boycott of Israel’, *Foreign Affairs* (55) 1977, p. 472-493. Deze boycot werd echter nooit daadwerkelijk gehandhaafd.

9 Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van 22 november 1996 tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen (*PbEG* 1996, L 309/1).

secundair van aard beschouwt, lijkt het erop dat zij (indirect) wel resulteren in secundaire sancties, voor zover zij handel tussen partijen in derde landen en Rusland beperken. We maken daarbij ook de vergelijking met Amerikaanse secundaire sancties (paragraaf 3). In de afsluitende paragraaf gaan wij na wat de implicaties van deze evolutie zijn voor de internationale acceptatie van secundaire sancties, alsook voor toekomstige EU-sanctieregimes (paragraaf 4).

## 2. Het verzet van de EU tegen Amerikaanse secundaire sancties

De EU heeft zich al minstens vier decennia uitgesproken tegen Amerikaanse secundaire sancties.<sup>10</sup> De eerste keer was in 1982, toen de Europese Gemeenschap (EG) bezwaar maakte tegen de Amerikaanse *Soviet Pipeline Regulations* (1982), die de heruitvoer van Amerikaanse producten beperkte voor zover deze zouden worden gebruikt voor de constructie van een Trans-Siberische gaspijplijn.<sup>11</sup> Deze Amerikaanse exportcontrolewetgeving had een grote impact op operatoren in de EU. Het werd Europese dochterondernemingen van Amerikaanse bedrijven immers verboden om betrokken te zijn bij de constructie van de pijplijn; geen enkele Europese persoon mocht bepaalde Amerikaanse technologie re-exporteren naar Rusland, en Europese bedrijven mochten geen goederen exporteren naar Rusland voor zover die gemaakt waren onder Amerikaanse licentie.<sup>12</sup> De EG verwierp de geamendeerde Amerikaanse regels als 'sweeping extensions of US jurisdiction which are unlawful under international law'.<sup>13</sup> Europese druk op de VS hielp in die tijd kennelijk nog, want eind 1982 trokken de VS de *Soviet Pipeline Regulations* in, in ruil voor een Europees voornemen om minder kredieten aan

de Sovjet-Unie te verstrekken en minder aardgas uit de Sovjet-Unie te kopen.<sup>14</sup>

Het intrekken van de *Soviet Pipeline Regulations* betekende echter niet dat de VS hun ambities opgaven om hun onwelgevallige regimes middels secundaire sancties verder te isoleren. Een nieuw conflict ontstond in 1996, nadat de VS de *Helms-Burton Act* hadden aangenomen, die onder meer Amerikaanse burgers toestond om in de VS een rechtszaak aan te spannen tegen buitenlandse (met inbegrip van Europese) ondernemingen en individuen die hadden geïnvesteerd in Amerikaanse eigendommen die na de Cubaanse revolutie waren onteigend door de Cubaanse autoriteiten.<sup>15</sup> Deze keer liet de EU het niet zitten bij een diplomatiek protest, maar diende zij ook een klacht in bij de Wereldhandelsorganisatie (*World Trade Organization*, WTO),<sup>16</sup> en nam zij een blokkeringsverordening aan om de impact van de Amerikaanse sancties te neutraliseren.<sup>17</sup> Opnieuw maakte de Europese reactie indruk, want in 1997/1998 werd een akkoord bereikt, waarin de Amerikaanse president Clinton toezegde *waivers* te verlenen voor transacties waarbij Europese bedrijven betrokken zijn, en beloofde dat de VS de EU voortaan zouden consulteren – terwijl de EU haar klacht bij de WTO introk.<sup>18</sup> In een gezamenlijke verklaring stelden de EU en de VS vervolgens dat 'a partner will not seek or propose, and will resist, the passage of new economic sanctions legislation based on foreign policy grounds which is designed to make economic operators of the other behave in a manner similar to that required of its own economic operators'.<sup>19</sup> De EU-blokkeringsverordening leidde vervolgens een slapend bestaan. De laatste jaren hebben de VS echter opnieuw secundaire sancties aangenomen die de Europese belangen raken. Het gaat daarbij met name om de sancties die de regering-Trump oplegde ten aanzien van Iran, de reactivering van de *Helms-Burton Act* (Title III), en sancties ten aanzien van de constructie van de *Nord Stream 2*-gaspijplijn.<sup>20</sup> Opnieuw bracht de EU de blokkeringsver-

10 Zie voor een goed overzicht vanuit politicologische hoek: C. Portela, 'The EU and the Politics of Secondary Sanctions', in: Ruys e.a. 2024.

11 Overigens was dit niet de eerste keer dat de VS secundaire sanctiewetgeving uitvaardigden met impact op Europese bedrijven. In Europa gevestigde multinationale bedrijven maken zich zeker sinds de jaren 1960 zorgen over de lange arm van Amerikaanse exportcontrolewetgeving. Zie A.G. Skol & C.H. Peterson, 'Export Control Laws and Multinational Enterprises', *The International Lawyer* (11) 1977, afl. 1, p. 29-44. Hierop kwam voor 1982 echter geen officiële reactie van de EU.

12 47 Fed. Reg. 27250 (1982) (wordt gecodificeerd in 15 C.F.R. §§ 376, 379, 385).

13 European Community, 'Comments of the European Community on the Amendments of 22 June 1982 to the U.S. Export Regulations', 21 *ILM* 891, 12 augustus 1982.

14 Zie voor een bespreking G.H. Perlow, 'Taking Peacetime Trade Sanctions to the Limit: The Soviet Pipeline Embargo', *Case Western Reserve Journal of International Law* (15) 1983, afl. 2, p. 257.

15 United States, Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 (Helms-Burton Act), Pub. L. No. 104-114, 110 Stat. 785 (1996), gecodificeerd in 22 USC, § 6021 (Title III).

16 WTO, 'Dispute Settlement Body, United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, Request for Consultations by the European Communities', WT/DS38/1, 3 mei 1996.

17 Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van 22 november 1996 tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen (*PbEG* 1996, L 309/1).

18 'EU Unilateral Statement', 18 mei 1998, en 'US Non-Paper', 17 mei 1997, aangenomen op de EU/VS-top in Londen, 18 mei 1998, <http://aei.pitt.edu/101271/1/275.pdf>. Voor een bespreking: S. Smis & K. van der Borgh, 'The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts', *American Journal of International Law* (93) 1999, afl. 1, p. 227 e.v.

19 Transatlantic Partnership on Political Cooperation, 18 mei 1998, te vinden op <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1998-05-25/pdf/WCPD-1998-05-25-Pg923.pdf>.

20 'President Donald J. Trump Is Reimposing All Sanctions Lifted Under the Unacceptable Iran Deal', Trump White House Archives, 2 november 2018; United States, Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA), Pub. L. No. 115-44, 131 Stat. 886 (2017), gecodificeerd in 22 USC, § 9401, Sec. 232 (Nord Stream); U.S. Department of State, Secretary of State Michael R. Pompeo's Remarks to the Press (17 april 2019) (Cuba).

ordering uit 1996 in stelling.<sup>21</sup> Ook riep een aantal Europese staten een vehikel in het leven om de handel tussen Europa en Iran, in weerwil van de Amerikaanse sancties, toch mogelijk te maken.<sup>22</sup> Deze keer waren de VS niet onder de indruk van het Europese weerwerk: de sancties bleven van kracht. Europese bedrijven die net investeringen in, en handel met, Iran hadden heropgestart, zagen zich genooddakt hun operaties opnieuw te staken.<sup>23</sup> In 2019 besprak een van ons in *SEW* reeds de mogelijkheden die de EU-blokkeringsverordening biedt om Amerikaanse secundaire sancties tegen te gaan. De vrees werd toen geuit dat deze verordening wellicht weinig effectief is in de bescherming van Europese economische belangen, vooral omdat het verbod op naleving van Amerikaanse sancties ‘Europese ondernemingen straft in plaats van beschermt, en niet kan voorkomen dat Europese ondernemingen er toch voor kiezen de Amerikaanse sanctiewetgeving na te leven en de lichtere Europese sancties op de koop toe te nemen’.<sup>24</sup> We hoeven die analyse hier niet te herhalen. Wel valt aan te halen dat het EU Hof van Justitie in 2021 een kleine opening heeft gecreëerd voor Europese ondernemingen om *toch* de Amerikaanse secundaire sanctiewetgeving na te leven en daarbij het EU-recht *niet* te schenden. In *Bank Melli Iran* oordeelde het Hof, in een prejudiciële procedure naar aanleiding van een vraag gesteld door een Duitse rechter, dat de doelstellingen van de blokkeringsverordening moeten worden afgewogen tegen de door het Handvest van de grondrechten van de EU gewaarborgde vrijheid van ondernemerschap.<sup>25</sup> Concreet betekent dit dat de nietigverklaring van een contractuele opzegging door een Europese onderneming, in strijd met het in de blokkeringsverordening neergelegde verbod op naleving van Amerikaanse sancties, afgewogen dient te worden tegen de kans dat de onderneming omvangrijk economisch verlies zou lijden door de nietigverklaring.<sup>26</sup> Deze opening om Amerikaanse secundaire sancties toch ‘ongestraft’ na te leven is echter erg smal, aangezien in het kader van de evenredigheids

toetsing relevant is of de onderneming een verzoek om ontheffing van het verbod tot naleving van Amerikaanse secundaire sancties bij de Commissie heeft ingediend.<sup>27</sup> Net omdat de onderneming geen dergelijk verzoek had ingediend, oordeelde de verwijzende Duitse rechter in 2022 uiteindelijk dat de onderneming, door het contract op te zeggen uit vrees voor blootstelling aan Amerikaanse sancties, de blokkeringsverordening schond.<sup>28</sup> Intussen heeft de Europese Commissie de tekortkomingen van de EU-blokkeringsverordening uitdrukkelijk erkend.<sup>29</sup> In een mededeling uit 2021 liet de Commissie weten dat zij bijkomende beleidsopties zou overwegen om de onrechtmatige extraterritoriale toepassing van eenzijdige sancties tegen te gaan, onder meer door een mogelijke amendering van de blokkeringsverordening.<sup>30</sup> De Commissie lanceerde vervolgens een openbaar consultatieproces over deze mogelijke amendering, waarvan de resultaten eind 2021 publiek werden gemaakt. Uit de resultaten blijkt dat de meeste respondenten van oordeel waren dat de verordening haar doelen niet had bereikt, omdat zij er niet in slaagt een oplossing te bieden voor de conflicterende (Europese en Amerikaanse) verplichtingen waaraan in de EU gevestigde economische operatoren zich dienen te houden.<sup>31</sup> Respondenten suggereerden om de verordening te amenderen door bijvoorbeeld het nemen van tegenmaatregelen tegen de sanctionerende staat mogelijk te maken, het verlenen van juridische of financiële steun aan economische operatoren, of het uitsluiten van bepaalde sectoren van het verbod op naleving van Amerikaanse sancties.<sup>32</sup> De Commissie heeft tot op heden echter nog geen voorstel ingediend om de verordening te amenderen. Het is niet geheel duidelijk waarom niet, omdat de Commissie er niet formeel over heeft gecommuniceerd. Een gedeeltelijke verklaring kan zijn dat de EU intussen haar eigen sancties tegen Iran heeft aangescherpt<sup>33</sup> en dus niet de aandrang voelde om zich te blijven afzetten tegen de (secundaire) Amerikaanse sancties tegen Iran. Een andere verklaring kan zijn dat het Europees Parlement

- 21 Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/1100 van de Commissie van 6 juni 2018 tot wijziging van de bijlage bij Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen (*PbEU* 2018, L 199 I/1).
- 22 Daartoe werd in 2019 INSTEX opgericht, zij het niet door de EU zelf maar door een aantal EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk. Initieel zou INSTEX zich louter richten op ‘legitieme’ handel in humanitaire goederen, die niet eens onder de Amerikaanse sancties vallen. In 2023 trokken de tien staten die aandeelhouder waren in INSTEX, waaronder Nederland en België, echter de stekker uit INSTEX. Zie UK Foreign and Commonwealth Office, ‘The 10 INSTEX shareholder states have decided to liquidate INSTEX due to continued obstruction from Iran: E3 statement’, 9 maart 2023.
- 23 Zie ‘EU Divestment in Concert with Reimposition of U.S. Sanctions’, in: US Congressional Research Service, *Iran Sanctions*, 15 november 2019, p. 50-51.
- 24 C. Ryngaert, ‘De Europese “Blocking Statute”. Een probaat middel om het Europese bedrijfsleven te beschermen tegen de Amerikaanse secundaire sancties tegen Iran?’, *SEW* 2019, afl. 4, p. 167.
- 25 HvJ EU 21 december 2021, C-124/20, ECLI:EU:C:2021:1035 (*Bank Melli Iran/Telekom Deutschland GmbH*) (hierna: *Bank Melli Iran*).
- 26 *Bank Melli Iran*, punt 95.
- 27 *Bank Melli Iran*, punt 93.
- 28 Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg 14 oktober 2022, II U 116/19, r.o. 98.
- 29 Het onderstaande is deels ontleend aan C. Ryngaert, ‘Interpreting an unsatisfactory EU Blocking Statute: *Bank Melli Iran*’, *Common Market Law Review* (60) 2023, afl. 2, p. 529-531.
- 30 Mededeling van de Commissie van 19 januari 2021, ‘Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren’, COM(2021) 32 final, p. 19.
- 31 European Commission, *Summary of Results of the Open Public Consultation on the review of the Blocking Statute (Council Regulation (EC) 2271/96 (Ref. Ares(2021)7829130)*, 17 december 2021.
- 32 *Ibid.*
- 33 Besluit (GBVB) 2023/727 van de Raad van 31 maart 2023 tot wijziging van Besluit 2011/235/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten vanwege de situatie in Iran (*PbEU* 2023, L 94/56).

en de Raad op 6 juni 2023 een politiek akkoord hebben bereikt over een zogenoemd ‘antidwanginstrument’, dat bedoeld is ‘om elke vorm van economische dwang te ontmoedigen’ en onder meer een structuur biedt om tegenmaatregelen te nemen tegen een derde land dat economische dwang gebruikt tegen de EU of haar lidstaten.<sup>34</sup> Ook secundaire sancties zouden mogelijk als economische dwang kunnen worden bestempeld,<sup>35</sup> voor zover zij een beperkend effect hebben op de legitieme soevereine beslissing van de EU of een lidstaat om handel te (blijven) drijven met derden. Mogelijk is de EU van oordeel dat er minder nood is aan een geüpdatete blokkeringsverordening nu de EU beschikt over een antidwanginstrument – ook al ging de Commissie in 2021 nog uit van een parallel bestaan van beide instrumenten.<sup>36</sup> Een derde verklaring ten slotte – en allicht de belangrijkste – is dat de Russische invasie van Oekraïne in 2022 de internationale kaarten helemaal anders heeft gelegd. In opeenvolgende sanctiepakketten heeft de EU, in deels gecoördineerde acties met bondgenoten in het kader van de G7 (uiteraard met inbegrip van de VS), immers verregaande economische sancties opgelegd aan Rusland.<sup>37</sup> Deze sancties hebben deels ook extraterritoriale effecten en lijken in bepaalde gevallen op Amerikaanse secundaire sancties die in de Annex van de blokkeringsverordening te vinden zijn. Mogelijk weerhoudt het besef dat de EU-sancties zelf deels secundair van aard zijn en de wens dat het collectieve Westen een gemeenschappelijk front dient te vormen tegen Rusland, de Commissie ervan de tegen de VS gerichte blokkeringsregulering verder aan te scherpen. In de volgende paragraaf gaan we na in hoeverre de recente EU-sancties tegen Rusland secundair van aard zijn.

### 3. Zijn sommige EU-sancties tegen Rusland secundair van aard?

In paragraaf 2 gaven we aan dat in het verleden vrijwel alleen de VS secundaire sancties oplegden. De EU heeft zich steeds verzet tegen dergelijke sancties en acht ze internationaal onrechtmatig gezien hun extraterritoriale aard.<sup>38</sup> In werkelijkheid heeft de jurisdictieclausule van

EU-sanctieregimes steeds beperkte, en niet-controversiële vormen van extraterritorialiteit mogelijk gemaakt: met name zijn EU-sancties op basis van het nationaliteitsbeginsel ‘extraterritoriaal’ van toepassing op EU-persoon die buiten de EU actief zijn. Maar sinds de Russische invasie van Oekraïne heeft de EU haar sanctiearsenaal echter dusdanig uitgebreid dat de vraag rijst of de EU nu secundaire sancties oplegt en kan opleggen aan (*personen uit*) *derde landen* die handel drijven met Rusland. Neemt de EU nu zelf verregaande extraterritoriale sanctiewetgeving aan?<sup>39</sup> En wat betekent dit voor haar verzet tegen extraterritoriale sancties die door andere staten, met name de VS, worden opgelegd? In deze paragraaf geven we een overzicht van de belangrijkste EU-sancties tegen Rusland die een klaarblijkelijke secundaire of extraterritoriale dimensie hebben. De meeste van deze maatregelen hebben als doel de omzeiling van EU-sancties via derde landen tegen te gaan.

We geven eerst aan in hoeverre de jurisdictieclausule en de omzeilingsbepaling van de Sanctieverordening Rusland vormen van extraterritorialiteit toestaat. Vervolgens gaan we na welke secundaire sancties de EU middels opeenvolgende sanctiepakketten heeft uitgevaardigd. We houden daarbij met name het olieprijsplafond en diverse in- en uitvoerbepalingen voor bepaalde producten tegen het licht.

#### 3.1. Extraterritorialiteit op basis van de Sanctieverordening Rusland

Een goed startpunt om de reikwijdte van de EU-sancties tegen Rusland te onderzoeken is Verordening (EU) 833/2014 (hierna: Sanctieverordening Rusland). Dit is de basissanctieverordening voor alle beperkende maatregelen die de EU aan Rusland heeft opgelegd in verband met de acties van die laatste die de situatie in Oekraïne destabiliseren. Deze verordening is intussen al ettelijke malen geamendeerd op basis van verschillende (intussen elf) sanctiepakketten.

Artikel 13 bevat de standaardclausule die de EU hanteert om de geografische reikwijdte van haar sanctieregimes te identificeren. De bepaling luidt als volgt:

34 Europese Commissie, ‘Politiek akkoord over nieuw antidwanginstrument om belangen EU wereldwijd beter te kunnen verdedigen’ (persbericht), 6 juni 2023. Er is nog geen definitieve juridische tekst van dit instrument voorhanden.

35 In het kader van de consultatie rond dit instrument wezen veel respondenten op het belang van dit instrument om extraterritoriale sancties het hoofd te bieden. Zie [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Trade-mechanism-to-deter-counteract-coercive-action-by-non-EU-countries/feedback\\_en?p\\_id=21990842](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Trade-mechanism-to-deter-counteract-coercive-action-by-non-EU-countries/feedback_en?p_id=21990842).

36 Zie de in voetnoot 31 genoemde *Summary of Results*, p. 8.

37 Zie voor een handig overzicht: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained>.

38 Mededeling van de Commissie van 19 januari 2021, ‘Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren’, COM(2021) 32 final, p. 20 (‘Volgens de EU is de extraterritoriale toepassing door derde landen van maatregelen tegen EU-actoren in strijd met het internationale recht.’).

39 Vergelijk met de kernvraag geformuleerd door J. Dunin-Wasowicz, ‘The Long Arm of EU Sanctions’, *eulawlive.com*, 25 oktober 2022, p. 5 (‘Rather than discussing whether the EU has both “primary” and “secondary sanctions”, it may be worth discussing whether categorically stating that EU sanctions “do not apply extra-territorially” is still a fair reflection of their intended and actual reach.’). Dunin-Wasowicz ziet de geografische expansie van EU-sanctiewetgeving overigens niet alleen in de sancties tegen Rusland, maar ook in thematische sanctieregimes zoals het *EU Global Human Rights Sanctions Regime* (2020). Een van ons heeft dit laatste regime – echter voor het werd aangenomen – reeds besproken in *SEW*. Zie C. Ryngaert & S.A. Blom, ‘Een “EU Magnitsky Act”? Naar een geïndividualiseerd EU-sanctiemechanisme met betrekking tot schendingen van de mensenrechten in derde landen’, *SEW* 2020, afl. 10, p. 535-544.

‘Deze verordening is van toepassing:

- a) op het grondgebied van de Unie;
- b) aan boord van vlieg- of vaartuigen die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen;
- c) op alle zich op of buiten het grondgebied van de Unie bevindende natuurlijke personen die onderaan van een lidstaat zijn;
- d) op alle volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen, binnen of buiten het grondgebied van de Unie;
- e) op alle rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties.’

Uit deze jurisdictieclausule blijkt dat de verordening niet alleen op het grondgebied van de EU van toepassing is, maar in sommige gevallen ook extraterritoriaal kan worden toegepast. Dat zal met name het geval zijn op basis van het nationaliteitsbeginsel: het EU-sanctierecht volgt EU-burgers en in de EU opgerichte rechtspersonen ook buiten de EU. Bijgevolg zijn EU-burgers aansprakelijk indien zij buiten de EU participeren aan transacties die volgens het EU-recht verboden zijn, zelfs indien deze burgers werknemers of bestuurders zijn van een buitenlands bedrijf dat zelf niet gebonden is aan de EU-sancties.

Uit de jurisdictieclausule blijkt ook dat het volstaat voor toepassing van de Sanctieverordening dat een transactie gedeeltelijk binnen de EU plaatsvindt. Het gaat hier om een extrapolatie naar het sanctierecht van de strafrechtelijke ‘ubiquiteitsleer’. Op basis hiervan kan territoriale rechtsmacht worden uitgeoefend zodra een element van het misdrijf of de transactie territoriaal gelinkt kan worden aan de EU (een EU-lidstaat). Soms wordt deze partiële territoriale rechtsmacht verder gespecificeerd in sanctieregimes. Een voorbeeld is het door de EU in 2012 uitgevaardigde verbod om in de EU gespecialiseerde financiële communicatiediensten aan te bieden aan gesanctioneerde Iraanse personen.<sup>40</sup> Hetzelfde gebeurde in 2022 ook in de Sanctieverordening Rusland.<sup>41</sup> Concreet betekent dit verbod dat het territoriaal gezien in België gevestigde elektronische betaalsysteem SWIFT – het communicatiesysteem dat internationaal het vaakst wordt gebruikt voor de financiële verwerking van internationale handelstransacties – niet kan worden gebruikt om financiële data uit te wisselen met gesanctioneerde personen. De uitoefening van dergelijke ‘territoriale’ rechtsmacht kan echter indirect resulteren in het opleggen van secundaire sancties, voor zover er door de EU beperkingen worden opgelegd aan handelstransacties tussen buitenlandse personen buiten

de EU, waarbij de enige band met de EU het gebruik van het in de EU gevestigde (en nagenoeg niet te vermijden) SWIFT-systeem is.

Hoewel het territorialiteitsbeginsel hét grondbeginsel van het internationaal rechtsmachtsrecht is, bestaat het gevaar dat een ubiquiteitsclausule zoals die van artikel 13 onder e Sanctieverordening Rusland aanleiding kan geven tot de uitoefening van territoriale rechtsmacht over *de facto* buitenlandse transacties, zelfs al is deze rechtsmacht formeel gezien gebaseerd op ‘een’ territoriale connectie met de EU. De vraag rijst of dergelijke rechtsmachtsuitoefening steeds in overeenstemming is met het internationaal publiekrecht.

### 3.2. Extraterritorialiteit via de omzeilingsbepaling

Artikel 13 geeft aan dat de Sanctieverordening Rusland beperkte vormen van extraterritorialiteit toestaat. Daar blijft het echter niet bij. Zoals alle sanctieregimes voorziet ook het sanctieregime tegen Rusland in een *omzeilingsbepaling*: artikel 12 Sanctieverordening Rusland verbiedt het ‘om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de (...) verbodsbepalingen worden omzeild’. Deze omzeilingsbepaling is niet geografisch beperkt en kan worden toegepast op beslissingen van buitenlandse dochters van EU-ondernemingen, ook al zijn deze dochters *niet* in de EU zelf opgericht, voor zover die beslissingen moeten worden goedgekeurd door de EU-moeder.<sup>42</sup> In de praktijk kan dit betekenen dat de buitenlandse dochter zelf wordt onderworpen aan de Sanctieverordening Rusland. Dit volgt in ieder geval uit een beslissing van de voorzieningenrechter Amsterdam uit 2022, die als volgt stelde met betrekking tot de toepassing van de Sanctieverordening op de Russische (klein)dochter van het Nederlandse bedrijf Boskalis: ‘gelet op doel en strekking (...) van de Sanctieverordening en van artikel 12 in het bijzonder, wordt er voorshands vanuit gegaan dat de sancties niet alleen mede zijn gericht op de Nederlandse (groot)moeders van Boskalis LLC en haar Nederlandse bestuurder, maar ook op Boskalis LLC zelf [in Rusland geïncorporeerde vennootschap]’.<sup>43</sup>

Dit komt in feite neer op de toepassing van de *control theory*, een Amerikaanse theorie in het sanctierecht volgens dewelke Amerikaans recht van toepassing is op buitenlandse dochters van Amerikaanse ondernemingen.<sup>44</sup> Opvallend is dat Europese rechtbanken in het verleden nog geweigerd hebben om in contractuele geschillen deze theorie toe te passen, onder meer op grond van de overweging dat ze in strijd is met het internationaal recht. Met name kan de beslissing van

<sup>40</sup> Artikel 23 lid 4 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 (*PbEU* 2012, L 88/1).

<sup>41</sup> Artikel 5bis bis lid 3 onder e Sanctieverordening Rusland.

<sup>42</sup> European Commission, *Frequently Asked Questions on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014*, p. 140 (laatst geconsulteerd 22 september 2023).

<sup>43</sup> Rb. Amsterdam 9 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3141, r.o. 4.22.

<sup>44</sup> ‘Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran’, Exec Order No 13,846, s 8; ‘Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect to Iran’, Exec Order No 13,628, 77 Fed Reg 62,139, s 4.

de voorzieningenrechter Den Haag in de zaak *Sensor* uit 1982 hier worden vermeld.<sup>45</sup> Deze zaak betrof een bericht van de Nederlandse onderneming *Sensor* die aan haar contractspartij *Compagnie Européenne des Pétroles* had laten weten dat zij niet aan haar contractuele plicht kon voldoen om ‘geophones’ (sensoren die trillingen uit de aarde opvangen) aan de Sovjet-Unie te leveren, omdat zij als dochter van een Amerikaanse onderneming gebonden was aan het Amerikaanse embargo ten aanzien van de Sovjet-Unie. De voorzieningenrechter Den Haag verwierp het verweer van *Sensor* echter op grond van de overweging dat dit embargo onrechtmatige extraterritoriale effecten sorteerde, en met name dat het nationaliteitsbeginsel geen internationaalrechtelijke grondslag bood voor de Amerikaanse *control theory*.<sup>46</sup> Nu de EU zelf de extraterritoriale controletheorie lijkt toe te passen, wordt het moeilijk om zich met goed fatsoen te verzetten tegen Amerikaanse toepassingen van diezelfde theorie ten nadele van haar eigen ondernemingen.

### 3.3. Olieprijzplafond

Een ander – en intussen bekend – voorbeeld van een EU-sanctiemaatregel met secundaire of extraterritoriale kenmerken is het prijzplafond voor Russische aardolieproducten, dat is aangenomen om de olie-inkomsten (en dus de economische en militaire slagkracht) van Rusland te reduceren. EU-sancties verbieden EU-operatoren om, direct of indirect, technische bijstand, brokering, verzekering, of financiële steun te geven met betrekking tot transport van Russische olie of olieproducten naar derde landen, behalve indien de prijs lager ligt dan  $x$  USD per vat (initieel 60 USD).<sup>47</sup> Daarbij geldt ook een verbod op toegang tot EU-havens voor *alle* schepen die het prijzplafond niet naleven.<sup>48</sup>

Weliswaar is deze maatregel formeel alleen gericht aan EU-personen, maar hij heeft overduidelijk extraterritoriale effecten aangezien hij uitdrukkelijk en zelfs *exclusief* van toepassing is op maritiem transport tussen Rusland en een derde land, of van een derde land naar een ander derde land.<sup>49</sup> Potentieel is de extraterritoriale impact van dit prijzplafond overigens groot, aangezien de westerse coalitie een groot deel van de maritieme verzeke-

ringsmarkt in handen heeft, terwijl Griekse tankers een dominante positie innemen in het internationale transport van olie.<sup>50</sup>

Het prijzplafond kan als een secundaire sanctie worden beschouwd omdat het de handel tussen (operatoren in) derde landen beperkt, terwijl die handel volgens het recht van die landen volledig legaal is. De invoering van het prijzplafond is uiteraard een vrij unieke maatregel. Toch rijst de vraag of de EU, door deze maatregel te nemen, haar verzet tegen bepaalde secundaire sancties laat varen, en zichzelf het recht ontnemt om te protesteren tegen vergelijkbare sancties die, bijvoorbeeld door de VS, ten nadele van Europese economische operatoren worden genomen. Het is de EU bijvoorbeeld al lang een doorn in het oog dat het Amerikaanse financiële instellingen niet is toegestaan bankdiensten aan te bieden om – verder volledig buitenlandse – transacties, die in US dollar zijn uitgedrukt, te *clearen* tussen een gesanctioneerde staat en zijn operatoren enerzijds, en Europese ondernemingen anderzijds.<sup>51</sup> Door nu zelf EU-ondernemingen te verbieden ondersteunende diensten te leveren met betrekking tot het transport van Russische olie of olieproducten naar derde landen, stelt de EU zich bloot aan verwijten van hypocrisie indien zij bezwaar maakt tegen de toepassing van buitenlands (Amerikaans) sanctierecht op basis van *currency (US dollar) clearing*. Maar wellicht heeft de EU zichzelf al langer de mogelijkheid ontnomen om een dergelijk bezwaar te maken, aangezien zij, zoals hiervoor besproken, reeds in 2012 een verbod heeft uitgevaardigd om gespecialiseerde financiële communicatiediensten aan te bieden aan gesanctioneerde personen.

### 3.4. Import- en exportbeperkingen

Ook een aantal door de EU opgelegde import- of exportbeperkingen in het kader van de Sanctieverordening Rusland heeft een secundaire dimensie. Doorgaans zijn die beperkingen primair van aard, in die zin dat ze van toepassing zijn op (directe) transacties tussen Rusland en de EU (of Europese economische operatoren). Een aantal maatregelen ziet echter ook op de handel tussen Rusland en derde landen. Zo verbiedt de EU bijvoor-

45 Zie voor een bespreking van deze zaak: C. Ryngaert, ‘De impact van Amerikaanse economische sancties op het Nederlandse contractenrecht – Tussen hamer en aambeeld’, in: E. de Jong e.a. (red.), *Opvattingen onderzoeken. Een verkennend juridisch-empirisch onderzoek naar het gebruik van maatschappelijke opvattingen in de Nederlandse rechtspraak*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 90-92. Zie voor een Franse zaak waarin de controletheorie werd verworpen, zij het niet op internationaalrechtelijke gronden: Hof van Beroep van Parijs 22 mei 1965 (*Fruehauf Corporation/Massardy*). Zie *La Gazette du Palais*, Paris, 1965.II, p. 86-90.

46 Rb. 's-Gravenhage 17 september 1982, ECLI:NL:RBSGR:1982:AG9741, r.o. 7.3.2 (*CEP/Sensor*).

47 Artikel 3n Sanctieverordening Rusland.

48 Artikel 3eb en 3ec Sanctieverordening Rusland.

49 Aangezien maritieme handel in olie en gas tussen Rusland en de EU sowieso al verboden is, heeft het bijkomend verbod op het verlenen van maritieme verzekeringen, scheepvaartdiensten et cetera hier een ‘exclusief’ extraterritoriale toepassing. Zie European Commission, *Frequently Asked Questions on the Implementation of Council Regulation 267/2014 and Council Regulation 833/2014*, p. 207 (‘Article 3n and the price cap exemption concern the trade and transport of Russian crude oil and petroleum products to and between third countries only.’) (laatste update 12 september 2023).

50 Zo zijn heel wat maritieme verzekeraars in het Verenigd Koninkrijk gevestigd, waardoor Britse sancties een grote impact kunnen hebben. Zie HM Treasury Office of Financial Sanctions Implementation, *Maritime Guidance*, 31 januari 2023. Zie voor data met betrekking tot de rol van Griekse schepen: M. Wiese Bockemann, ‘Greek-owned ships load last oil from Russia over’, *lloydslist.com*, 30 januari 2023, <https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LLI143801/Greek-owned-ships-load-last-oil-from-Russia-over-January>.

51 Net daarom heeft de Commissie voorgesteld om de rol van de euro te versterken: indien transacties in euro’s zijn uitgedrukt, hoeven ze niet door Amerikaanse banken worden *gecleared* en is het Amerikaanse sanctierecht niet van toepassing. Zie Mededeling van de Commissie van 19 januari 2021, ‘Het Europees economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren’, COM(2021) 32 final, p. 6-13.

beeld de invoer of aankoop van een aantal essentiële producten, zoals olie, petroleumproducten, steenkool, staal, ijzer en goud, uit derde landen voor zover deze items oorspronkelijk uit Rusland komen of vandaar werden uitgevoerd.<sup>52</sup> Ook is het verboden items uit derde landen in te voeren die ijzer, staal of goud uit Rusland incorporeren, zelfs al is dit maar in zeer beperkte mate.<sup>53</sup> Uiteraard kunnen economische operatoren uit derde landen er nog steeds voor opteren deze producten uit Rusland te betrekken, maar de consequentie daarvan is dat ze geen toegang meer hebben tot de Europese markt. Indien deze markt cruciaal is voor deze operatoren, zullen zij zich dan ook feitelijk gebonden voelen door de Europese invoerbeperkingen en wellicht niet langer producten uit Rusland betrekken.

In het in juni 2023 aangenomen elfde sanctiepakket heeft de EU ook een secundaire dimensie gegeven aan exportbeperkingen. Met name om omzeiling van EU-sancties via derde landen tegen te gaan heeft de EU voortaan de mogelijkheid om derde landen op een sanctielijst te plaatsen indien de Raad heeft vastgesteld dat ze op systematische en persistente wijze de heruitvoer naar Rusland van bepaalde producten voor tweërlei gebruik en gevoelige technologie uit de EU niet hebben voorkomen.<sup>54</sup> De sanctie bestaat erin dat economische operatoren uit de EU niet langer dergelijke producten en technologie aan operatoren uit die landen kunnen leveren. Deze sanctie zal weliswaar slechts hoogst uitzonderlijk worden opgelegd, nadat de EU diplomatiek overleg met het derde land in kwestie heeft gepleegd. Maar dit belet niet dat hier sprake is van een vorm van extraterritorialiteit, waarbij de EU aan operatoren uit derde landen de toegang tot de Europese markt ontzegt indien zij zich niet houden aan EU-regels inzake handel met Rusland. Deze Europese exportcontroleregeling vertoont opvallende gelijkenissen met Amerikaanse extraterritoriale exportcontroles waartegen de EU in het verleden net bezwaar heeft gemaakt. Zoals hiervoor aangehaald heeft de EU zich in 1982 verzet tegen de in de Amerikaanse *Soviet Pipeline Regulations* neergelegde regel die niet-Amerikaanse ondernemingen verbodt om Amerikaanse producten (of producten die delen bevatten die uit de VS afkomstig waren) naar de Sovjet-Unie te re-exporteren. De EU stelde indertijd dat ‘goods and technology do not have any nationality and there are no known rules under international law for using goods or technology situated abroad as a basis of establishing jurisdiction over the persons controlling them’.<sup>55</sup> Verder verwijst de Annex bij de EU-blokkeringsverordening – die Amerikaanse regelgeving opsomt die de EU als extraterritoriaal en internationaal onrechtmatig beschouwt – naar de Amerikaanse *Iranian Transactions and Sanctions Regulations*. Deze verbieden:

‘the reexportation from a third country, directly or indirectly, by a person other than a United States person, of any goods, technology, or services that have been exported from the United States (...), if: [u]ndertaken with knowledge or reason to know that the reexportation is intended specifically for Iran or the Government of Iran; and [t]he exportation of such goods, technology, or services from the United States to Iran was subject to export license application requirements’.<sup>56</sup>

Het lijkt erop dat de EU, door nu zelf dergelijke maatregelen te nemen, – al of niet bewust? – haar verzet tegen deze extraterritoriale exportcontroles heeft gestaakt en dit soort maatregelen kennelijk internationaal rechtmatig acht.

#### 4. Afsluitende opmerkingen

De EU heeft zich historisch gezien steeds verzet tegen Amerikaanse secundaire sancties. Ze heeft dit met name gedaan door diplomatiek te protesteren en door blokkeringswetgeving uit te vaardigen die EU-operatoren verbiedt (althans bepaalde) Amerikaanse sancties na te leven. Het onderliggende idee was dat dit type van sancties de politieke en economische soevereiniteit van de lidstaten ondergraaft, en strijdig is met de gewoonterechtelijke regels inzake de uitoefening van jurisdictie. Uit de Sanctieverordening Rusland, zoals met name gewijzigd sinds 2022, blijkt evenwel dat de EU zelf beperkende maatregelen neemt die sterke gelijkenissen vertonen met Amerikaanse secundaire sancties, door bijvoorbeeld de heruitvoer van uit de EU afkomstige producten van derde landen naar Rusland te sanctioneren. Of deze ‘volte-face’ erg doordacht is, en de EU-lidstaten zich terdege bewust zijn van de mogelijke precedentwerking van hun optreden, is nog maar de vraag. Bekommernissen om een mogelijke trendbreuk in de Europese positie zijn mogelijk ondergesneeuwd in de discussies in Brussel, gelet op de overheersende wens om maximale druk uit te oefenen op de Russische agressor. In elk geval suggereert de gewijzigde praktijk dat de EU sinds kort bepaalde secundaire sancties toch internationaal rechtmatig acht. Het evidente gevolg is dat de EU zich in de toekomst moeilijker zal kunnen verzetten tegen secundaire sancties die door andere staten worden opgelegd, zoals door de VS (*tu quoque*). Dat de EU bepaalde secundaire sancties nu kennelijk als internationaal rechtmatig beschouwt, betekent echter niet dat zij ook daadwerkelijk rechtmatig zijn. De extraterritoriale uitoefening van rechtsmacht moet

52 Artikel 3g Sanctieverordening Rusland. Zie ook artikel 3i Sanctieverordening Rusland, dat ook andere producten viseert voor zover ze significante inkomsten voor Rusland kunnen genereren.

53 Artikel 3g en 3o Sanctieverordening Rusland.

54 Artikel 12f Sanctieverordening Rusland.

55 European Community, ‘Comments of the European Community on the Amendments of 22 June 1982 to the U.S. Export Regulations’, 21 *ILM* 891, 894, 12 augustus 1982.

56 Zie ook United States, *Iranian Transactions and Sanctions Regulations*, 31 CFR § 560.205.



binnen de grenzen blijven die worden gesteld door het internationaal gewoonterecht. Dit gewoonterecht vereist een algemene statenpraktijk die als recht wordt aanvaard (*opinio juris*).<sup>57</sup> Het lijkt er voorlopig op dat andere staten hun oppositie tegen secundaire sancties nog niet hebben opgegeven.<sup>58</sup> Met name China, een land dat – net als veel andere landen trouwens – handelsbetrekkingen blijft onderhouden met Rusland, heeft zich uitdrukkelijk verzet tegen de extraterritoriale werking van de Sanctieverordening Rusland.<sup>59</sup> Operatoren uit derde landen, of zelfs derde landen zelf, zouden potentieel de gewoonterechtelijke regels inzake jurisdictie kunnen inroepen om de reikwijdte van de EU-sancties aan te vechten in een procedure voor de EU-rechter. Venezuela heeft bijvoorbeeld voor het Gerecht van de EU aangevoerd dat de tegen haar gerichte EU-sancties neerkwamen op een internationaal onrechtmatige uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht.<sup>60</sup> Het Gerecht verwierp dit bezwaar omdat de EU-sancties tegen Venezuela personen en situaties betroffen die binnen de rechtsmacht van de lidstaten *ratione loci* of *ratione personae* vielen.<sup>61</sup> Het is niet op voorhand gezegd dat de EU-rechter op eenzelfde manier zou kijken naar de laatste sancties tegen Rusland.

Daarbij valt wel op te merken dat de meeste Europese secundaire sancties bestaan uit marktrestricties, zijnde maatregelen die buitenlandse operatoren de toegang ontzeggen tot de EU-markt, voor invoer dan wel uitvoer van producten of diensten. Er is aangevoerd dat staten en de EU sowieso internationaal bevoegd zijn om dergelijke restricties, die verder geen straf- of civielrechtelijke consequenties met zich meebrengen, op te leggen,<sup>62</sup> althans voor zover deze binnen de door het WTO-recht gestelde kaders blijven.<sup>63</sup> Hierover is in de literatuur echter geen consensus.<sup>64</sup>

Verder is wellicht van belang dat de EU de Sanctieverordening Rusland, met inbegrip van de daarin gestipuleerde secundaire sancties, heeft aangenomen, niet zomaar ter bescherming van haar eigen politieke of economische belangen, maar wel als respons op door Rusland tegen en in Oekraïne gepleegde *internationaal onrechtmatige daden*. Meer nog: de sancties zijn ingegeven door een grootschalige inbreuk op een dwingende regel van internationaal recht (een zogeheten ‘jus cogens’-norm), met name het geweldverbod van artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest. Het valt te beargumenteren dat derde landen die toch handel met Rusland blijven drijven, of althans opschroeven door handel over te nemen van operatoren die onderworpen zijn aan primaire EU-sancties (een proces genaamd ‘backfilling’),<sup>65</sup> deze internationaal onrechtmatige daden in stand houden, en op die manier *zelf* een onrechtmatige daad begaan, namelijk een schending van de internationale verplichting tot niet-erkenning van ernstige inbreuken op het internationaal recht, van de verplichting tot internationale samenwerking om deze inbreuken tot een einde te brengen, of van de verplichting om geen hulp of assistentie te geven aan het handhaven van een internationaal onrechtmatige situatie.<sup>66</sup> De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV), die de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken adviseert, heeft in 2022 gesteld dat, wanneer een staat doelbewust en te kwader trouw maatregelen van andere staten (bijvoorbeeld door de EU opgelegde sancties) ondermijnt, dit aangemerkt zou kunnen worden als een schending van dergelijke verplichtingen.<sup>67</sup> De CAVV voegde daaraan toe dat staten (of de EU) onder omstandigheden tegenmaatregelen in het algemeen belang – sancties – zouden kunnen nemen tegen schendingen van (zulke) collectieve verplichtingen.<sup>68</sup> De EU zou derhalve de secundaire sancties in de Sanctieverordening Rusland kunnen rechtvaardigen

57 International Law Commission, ‘Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries, Conclusion 2’, *Yearbook of the International Law Commission* 2018, vol. II, part 2.

58 Zie bijvoorbeeld Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), *Unilateral and Secondary Sanctions: an International Law Perspective*, New Delhi: AALCO Secretariat Press 2013.

59 China, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, ‘Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin’s Regular Press Conference’, 8 mei 2023, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/202305/t20230508\\_11073476.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202305/t20230508_11073476.html) (die stelt dat China ‘firmly oppose[s] illegal sanctions or long-arm jurisdiction’); C. Weihua, ‘Extraterritoriality of EU sanctions on Russia won’t end Ukraine crisis’, *China Daily* 12 mei 2023 (zij het dat de Chinese ambassadeur bij de EU wel leek te impliceren dat de EU gerechtigd was om omzeiling via China tegen te gaan voor zover zij daarvan het bewijs leverde); B. Macaes, ‘Ambassador Fu Cong: Europe Will not Become a Vassal to China’, *The New Statesman* 28 mei 2023 (ambassadeur stelt in verband met de EU-sancties inzake omzeiling dat ‘[t]hey [EU] need to show us that these [Chinese] companies are re-transferring the dual-use items they have imported from Europe’).

60 Gerecht EU 13 september 2023, T-65/18 RENV, ECLI:EU:T:2023:529, punt 109 (*Venezuela/Raad*) (hierna: *Venezuela/Raad*).

61 *Venezuela/Raad*, punt III.

62 Merk op dat de Verenigde Staten *wel* sancties opleggen die verder gaan dan loutere toegangsbeperkingen, en bijvoorbeeld boetes of gevangenisstraf opleggen aan buitenlandse personen in geval van overtreding van Amerikaanse sanctiewetgeving. Dergelijke sancties dienen wel aan het internationaal rechtsmachtsrecht te worden getoetst. Zie Ruys & Ryngaert 2020, p. 9-28.

63 We gaan in dit artikel niet verder in op de verenigbaarheid van secundaire sancties met het WTO-recht. Zie voor een analyse: P.T. Stoll, ‘Secondary Economic Sanctions: What Role for the WTO?’, in: Ruys e.a. 2024.

64 *Contra* bijvoorbeeld P.C. Terry, ‘Enforcing U.S. Foreign Policy by Imposing Unilateral Secondary Sanctions: Is Might Right in Public International Law?’, *Washington International Law Journal* (30) 2020, afl. 1, p. 1 e.v.

65 European Commission, ‘Statement by President von der Leyen on the 10<sup>th</sup> package of sanctions against Russia’, 15 februari 2023.

66 Artikel 41 van de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid. International Law Commission, Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Annex to UNGA Res. A/56/83, UN Doc. A/RES/56/83, 12 december 2001. Zie ook S. Silingardi, ‘Secondary Sanctions, State Responsibility and Grave Breaches of *Jus Cogens* Norms’, in: Ruys e.a. 2024.

67 CAVV, *Rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel van dwingend recht: de internationale rechten en plichten van staten bij schending van het agressieverbod* advies nr. 41, 17 november 2022, p. 19 (hierna: CAVV-advies 2022).

68 CAVV-advies 2022, p. 16.

als tegenmaatregelen in het algemeen belang.<sup>69</sup> De rechtmatigheid van deze sancties volgt dan uit regels van het internationaal aansprakelijkheidsrecht die zien op de gevolgen van ernstige schendingen van het internationaal recht, en niet uit het rechtsmachtsrecht, dat slechts ziet op de (territoriale/personele) band tussen de EU en de gesanctioneerde persoon of transactie. Concreet zou dit betekenen dat de EU secundaire sancties zou kunnen nemen in geval van ernstige schendingen van het internationaal recht – zoals bijvoorbeeld de agressie van Rusland tegen Oekraïne – maar *niet* in andere gevallen. De route van het internationaal aansprakelijkheidsrecht is echter geen sinecure. Zij vertrekt immers vanuit de veronderstelling dat, in geval van inbreuken op bepaalde regels die bestaan in het belang van de internationale gemeenschap ('erga omnes'-regels), het niet alleen de eigenlijke slachtofferstaat (zoals in casu Oekraïne) is die zijn toevlucht kan nemen tot tegenmaatregelen, maar dat ook derde landen dit kunnen. De wettigheid van zogeheten 'third-party countermeasures' blijft echter een van de hete hangijzers binnen het internationaal recht. De kwestie werd twee decennia terug onbeantwoord gelaten toen de VN-Commissie voor Internationaal Recht de regels rond staatsaansprakelijkheid codificeerde.<sup>70</sup> Verschillende auteurs zien in de proliferatie van unilaterale sancties het beste bewijs dat 'third-party countermeasures' inmiddels aanvaard zijn onder het internationale gewoonterecht.<sup>71</sup> Toch blijft er heel wat verzet bestaan, vooral in de landen van het Globale Zuiden, die hierin een doos van Pandora zien, en schermen met het risico op misbruik en westerse hypocrisie.<sup>72</sup> Ook de EU zelf heeft zich er tot nu toe *grosso modo* van onthouden om openlijk de kaart te trekken van de 'tegenmaatregelen'<sup>73</sup> – ook al bestaat hier bij verschillende EU-lidstaten wel animo voor. Zo kan worden verwezen

naar de eerdergenoemde uitspraak van het Gerecht van de EU naar aanleiding van een verzoek tot nietigverklaring vanwege Venezuela gericht tegen de sancties van de EU, en waar de Raad van de EU ontkende dat de sancties moesten worden gekwalificeerd als tegenmaatregelen onder het internationaal recht.<sup>74</sup>

Kortom: een keuze dringt zich stilaan op in Brussel. Ofwel slaat de EU verder de weg in van de secundaire sancties en put zij inspiratie uit het Amerikaanse *playbook*. In dat geval wordt toekomstig verzet tegen (te) verregaande Amerikaanse sancties moeilijker en ongeloofwaardiger, ook wanneer de huidige Europees-Amerikaanse samenwerking weer plaats maakt voor een gespannener relatie zoals onder de Trump-administratie. Ook bestaat het risico dat de EU helpt om de deur verder open te zetten voor toenemende extraterritoriale sancties door de VS, maar ook door andere spelers (China inclusief). Een tweede optie is om een grondige denkoefening te doen omtrent de uiterste reikwijdte van Europese sancties in het licht van het internationaal gewoonterecht, duidelijke grenzen te stellen, en beter aan te geven waarin de Europese benadering verschilt van de verguisde Amerikaanse aanpak. De EU kan hierbij bewust de rol van *norm-setter* opnemen om een veranderende gewoonterechtelijke praktijk op meer behoedzame wijze te sturen. De derde en laatste optie bestaat erin om openlijk de kaart te trekken van de 'third-party countermeasures' en stelling te nemen over de situaties waarin, en voorwaarden waaronder, derde staten sancties mogen nemen als reactie op bepaalde ernstige schendingen van het internationaal recht. Een dergelijke houding laat de EU toe om haar verzet tegen (Amerikaanse) secundaire sancties op termijn te handhaven, maar creëert een belangrijk precedent van een heel andere orde.

69 Daarbij geldt wel dat, formeel gezien, de EU niet als zodanig de doctrine van tegenmaatregelen heeft ingeroepen en zich beperkt tot de vaststelling dat '[a]lle EU-sancties (...) geheel met de verplichtingen van het internationaal recht [stroken]'. Zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/> (officiële Nederlandse vertaling).

70 Artikel 54 van de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid (zie voetnoot 66) stelt op sibillijnse wijze dat '[t]his chapter does not prejudice the right of any State, entitled under article 48, paragraph 1, to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached', waarbij niet duidelijk is wat 'lawful measures' precies zijn.

71 Zie bijvoorbeeld M. Dawidowicz, *Third-Party Countermeasures in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2017; C. Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2005; E. Proukaki, *The Problem of Enforcement in International Law*, Londen: Routledge 2011.

72 Het commentaar van de International Law Commissie bij artikel 54 van de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid (commentaar nr. 3) geeft bijvoorbeeld aan dat er alleen beperkte westerse praktijk voorhanden is. Zie voor skepsis over de rechtmatigheid van dergelijke maatregelen onder meer L.-A. Sicilianos, 'Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community', in: J. Crawford e.a. (red.), *The Law of International Responsibility*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 1145-1146.

73 Zie evenwel het 'antidwanginstrument', dat op het idee van tegenmaatregelen is gebaseerd. Zie T. Ruys & F. Rodriguez Silvestre, 'The Union Strikes Back – The Proposed EU "Anti-Coercion" Instrument seen through the Lens of International Law', GRILI working paper nr. 8, p. 14-18, ook gepubliceerd als T. Ruys & F. Rodriguez Silvestre, 'L'Union contre-attaque – La Proposition d'Instrument Anti-Coercition (IAC) de l'UE vue sous l'angle du droit international', *Annuaire français de droit international* (67) 2021, p. 143 e.v.

74 *Venezuela/Raad*, punten 91-92.