

Vergaderjaar 1997–1998

**26 136**

## **Uitvoering van verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van de Europese Unie van 22 november 1996 (Wet uitvoering antiboycotverordening)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

In deze memorie van toelichting geef ik mede namens de Minister van Justitie een toelichting bij het wetsvoorstel tot uitvoering van verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van de Europese Unie van 22 november 1996 (Wet uitvoering antiboycotverordening).

#### **1. Inleiding**

Op 22 november 1996 heeft de Raad van de Europese Unie twee besluiten genomen met betrekking tot de extraterritoriale toepassing van wetgeving door staten die geen lid zijn van de Europese Unie (EU), te weten:

- a. de 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 L 309) (antiboycotverordening); en
- b. het Gemeenschappelijk optreden van 22 november 1996 vastgesteld door de Raad op basis van de artikelen J.3 en K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake maatregelen tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen (PbEG L 309) (gemeenschappelijk optreden).

De antiboycotverordening is in werking getreden op 29 november 1996 en het gemeenschappelijk optreden op 22 november 1996.

Deze besluiten zijn opgesteld naar aanleiding van wetgeving van de Verenigde Staten die het mogelijk maakt sancties op te leggen aan eenieder, met inbegrip van personen die zich buiten het grondgebied van de Verenigde Staten bevinden, die op een of andere wijze handel drijft met Cuba of in goederen afkomstig van dit land (de zgn. Helms-Burton-wetgeving) of investeert in het aardoliepotentieel van Iran of Libië (de zgn. D'Amato-wetgeving). De rechtmatigheid van het extraterritoriale karakter van deze wetgeving wordt door de Raad van de EU betwist (zie de preambules van de verordening en het gemeenschappelijk optreden) en vormde aanleiding voor het treffen van tegenmaatregelen.

De genomen maatregelen zijn internationaal van groot belang. Ze vormen een duidelijk signaal in een langslappend geschil met de

Verenigde Staten over de rechtmatigheid van de extraterritoriale toepassing van wetgeving.

## 2. De antiboycotverordening

Het doel van de antiboycotverordening is de gevolgen van de Helms-Burton wetgeving en soortgelijke wetgeving voor de Europese Gemeenschap (EG) en haar ingezetenen zoveel mogelijk ongedaan te maken. De verordening is dan ook een kaderverordening die het de EG mogelijk maakt om de verordening van toepassing te verklaren op andere wetgeving door opname daarvan in een annex daarbij (artikel 1). In de annex bij de verordening zijn bij de vaststelling daarvan drie sanctieregelingen van de Verenigde Staten ten aanzien van Cuba opgenomen, op grond waarvan sancties kunnen worden opgelegd aan eenieder, met inbegrip van personen die zich buiten het grondgebied van de Verenigde Staten bevinden, die:

- a. het door de Verenigde Staten tegen Cuba ingestelde economisch en financieel embargo niet naleeft;
- b. gebruik maakt van eigendommen die vroeger toebehoorden aan Amerikaanse onderdanen en die door het Cubaanse regime onteigend zijn.

Bij de vaststelling van de verordening zijn niet alleen de genoemde sanctieregelingen ten aanzien van Cuba in de annex opgenomen, maar ook de zgn. D'Amato wetgeving («Iran and Libya Sanctions Act of 1996») van de Verenigde Staten die het mogelijk maakt sancties op te leggen aan eenieder, met inbegrip van personen die zich buiten het grondgebied van de Verenigde Staten bevinden, die:

- a. investeringen doet in Iran en Libië van bedragen groter dan 40 miljoen US dollar die rechtstreeks en significant bijdragen tot het vergroten van het vermogen van Iran of Libië om hun aardoliepotentieel te ontwikkelen (het drempelbedrag van 40 miljoen US dollar is in augustus 1997 gehalveerd en bedraagt nu 20 miljoen US dollar); of
- b. het door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingestelde embargo tegen Libië niet naleeft (voor de goede orde zij opgemerkt dat Nederlandse ingezetenen gehouden zijn om het VN-embargo na te leven voorzover overtreding daarvan strafbaar is gesteld op basis van de Sanctiewet 1977).

Teneinde haar doel te kunnen realiseren, voorziet de antiboycotverordening in:

- a. een verplichting voor onderdanen van lid-staten van de EU en ingezetenen van de EG om rechtstreeks of via de bevoegde nationale instanties informatie over te leggen aan de Commissie van de EG met betrekking tot de toepassing van in de annex bij de verordening genoemde wetgeving (artikel 2; zie artikel 11 voor een exacte bepaling van de groep van personen waarop de verordening van toepassing is);
- b. een verbod voor overheidsorganen in de Europese Unie om rechterlijke uitspraken en overheidsbesluiten van buiten de Gemeenschap, gebaseerd op wetgeving waarop de verordening van toepassing is, op enigerlei wijze te erkennen (artikel 4);
- c. een verbod voor onderdanen van lid-staten van de EU en ingezetenen van de EG om gevolg te geven aan die wetgeving (artikel 5; zie artikel 11 voor een exacte bepaling van de groep van personen waarop de verordening van toepassing is); en
- d. een recht om vergoeding te vorderen voor schade die is geleden als gevolg van de toepassing van wetgeving die is opgenomen in de annex bij de verordening (artikel 6).

Artikel 2 omvat een actieve en passieve informatieplicht voor de personen waarop de verordening van toepassing is. Indien de economische of financiële belangen van een persoon als bedoeld in artikel 11 worden geschaad, is de desbetreffende persoon verplicht dit

rechtstreeks of via de bevoegde nationale instanties aan de Commissie te melden (actieve informatieplicht). Deze melding moet plaatshebben binnen 30 dagen na de datum waarop de informatie werd verkregen. Ten aanzien van rechtspersonen geldt deze verplichting voor personen met bestuursverantwoordelijkheden. Op een daartoe strekkend verzoek van de Commissie is een persoon als bedoeld in artikel 11 bovendien verplicht binnen 30 dagen na de datum van het verzoek alle gevraagde informatie te verschaffen (passieve informatieplicht). In Nederland is de bevoegde instantie de Minister van Economische Zaken. Een mededeling van deze strekking is in de Staatscourant geplaatst (Stcrt. 1998, 63). De via de minister te verzenden informatie dient te worden toegestuurd aan de Minister van Economische Zaken, t.a.v. BEB/DHI, Postbus 20 101, 2500 EC Den Haag.

De Commissie is verplicht tot geheimhouding als het gaat om vertrouwelijke informatie (artikel 3). Bij schending van deze geheimhoudingsplicht kan de persoon van wie de gegevens afkomstig zijn «schrapping, niet-inaanmerkingneming of rectificatie» van de gegevens verlangen.

Artikel 5 bepaalt dat een persoon als bedoeld in artikel 11 noch op directe noch op indirecte wijze, actief dan wel door opzettelijke nalatigheid gevolg mag geven aan eisen of verboden die voortvloeien uit de wetgeving waarop de verordening van toepassing is. Indien ernstige schade aan de belangen van een persoon als bedoeld in artikel 11 wordt toegebracht door dit verbod op nakoming, kan de Commissie, op verzoek van de benadeelde, daarvan ontheffing verlenen overeenkomstig de procedures van de artikelen 7 en 8.

### **3. Het gemeenschappelijk optreden**

De Raad van de EU heeft besloten tot het vaststellen van een gemeenschappelijk optreden naast de antiboycotverordening voor het geval zou blijken dat niet alle belangen van de EG of van natuurlijke personen en rechtspersonen die rechten uitoefenen krachtens het EG-verdrag worden beschermd door de verordening. In dat geval kunnen de lid-staten van de EU, met een beroep op het gemeenschappelijke optreden, besluiten aanvullende maatregelen te treffen. Het voorstel van wet voorziet niet in het treffen van dergelijke maatregelen, omdat tot nog toe niet is gebleken dat de belangen van de EG of van personen die rechten uitoefenen krachtens het EG-verdrag niet voldoende worden beschermd door de verordening.

### **4. De uitvoering en handhaving van de antiboycotverordening**

Hoewel verordeningen van de EG verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in de lid-staten van de EU en derhalve niet behoeven te worden omgezet in nationale regelgeving, is in dit geval een nationale uitvoeringsmaatregel vereist voor de aanwijzing van toezicht-houders alsmede om sancties vast te stellen op overtredingen van de relevante bepalingen van de verordening (artikel 9). Deze bepalingen betreffen in de artikelen 2 en 5 van de verordening opgenomen voorschriften. Dit voorstel van wet voorziet in de toekenning van een bevoegdheid aan de Minister van Economische Zaken om ambtenaren te belasten met het toezicht op de naleving van deze voorschriften alsmede in de uitvoering van artikel 9 van de verordening. Gelet op de economische aard van de in de verordening opgenomen voorschriften, ligt het voor de hand dat de Economische Controledienst (ECD) zal worden belast met het toezicht op de naleving van de relevante bepalingen van de verordening.

De verordening schrijft voor dat de sancties doeltreffend en evenredig moeten zijn alsmede dat zij een preventieve werking moeten hebben

(artikel 9). Wij hebben gekozen voor strafrechtelijke handhaving van de antiboycotverordening en wel via de Wet op de economische delicten (Wed). Het Wed-instrumentarium is specifiek toegesneden op de onderhavige soort delicten, die zich voordoen in het (internationale) handelsverkeer en doorgaans gepleegd zullen worden door ondernemingen. Bovendien ligt het in de rede om de opsporing van overtredingen van de antiboycotverordening op te dragen aan de rechercheurs van de ECD, die een algemene opsporingsbevoegdheid hebben ten aanzien van economische delicten. Ook verschillende andere lid-staten van de EU, waaronder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, hebben inmiddels voor strafrechtelijke handhaving van de antiboycotverordening gekozen. Het voorstel van wet voorziet in opneming van de relevante bepalingen van de verordening (de artikelen 2 en 5) in de tweede categorie van artikel 1 van de Wed. Gelet op de zwaarwegende economische en maatschappelijke belangen die zijn gemoeid met een correcte naleving van de antiboycotverordening, achten wij opneming in onderdeel 2° van artikel 1 van de Wed gerechtvaardigd. Dit betekent dat in geval van een opzettelijke overtreding van de betrokken bepalingen sprake is van een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf van maximaal twee jaren en een geldboete van de vierde categorie (25 000 gulden) kan worden opgelegd (vgl. artikel 2, eerste lid, en artikel 6, eerste lid, onder 2°, Wed). De geldboete kan worden verhoogd tot een van de zesde categorie (1 miljoen gulden) indien het feit is begaan door een rechtspersoon en het economisch belang dat met de overtreding is gemoeid (uitgedrukt in de waarde van de goederen), groter is dan een kwart van 25 000 gulden (artikel 23, zevende lid, Wetboek van Strafrecht en artikel 6, eerste lid, laatste volzin, Wed). De hier voorgestelde strafbaarstelling verwijst rechtstreeks naar de te sanctioneren bepalingen van de antiboycotverordening. Deze constructie is gekozen, omdat het Gemeenschapsrecht niet toestaat dat een verordening, die verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in de lid-staten van de EU, in nationale regelgeving wordt uitgewerkt. Voor de inhoud van de strafrechtelijk gesanctioneerde norm zal derhalve de antiboycotverordening met de bijlagen moeten worden geraadpleegd. Hierbij kunnen vragen rijzen over de uitleg van de verordening in een concreet geval. Gelet hierop zal het in de praktijk bij vermoede onregelmatigheden veelal voor de hand liggen dat de ECD niet onmiddellijk proces-verbaal opmaakt, maar waar nodig eerst overleg voert met het Ministerie van Economische Zaken en met het Openbaar Ministerie. Vervolgens kan eventueel eerst nog een waarschuwing worden gegeven voordat verder strafrechtelijk actie wordt ondernomen. Een dergelijke handelwijze is ook op andere terreinen van het orderingsrecht niet ongebruikelijk; zij laat uiteraard onverlet dat in voorkomend geval de mogelijkheid bestaat om onmiddellijk tot vervolging over te gaan.

De Minister van Economische Zaken,  
A. Jorritsma-Lebbink