

De best effort verplichting in het kader van EU-sancties: going beyond

mr. F. Mattheijer¹

EU-ondernemingen zijn sinds 2024 verplicht om 'alles in het werk te stellen' om te voorkomen dat buiten de EU gevestigde deelnemingen de EU-sancties inzake Rusland en Belarus ondermijnen. In de Engelse versie wordt in plaats van 'alles in het werk stellen' gesproken van 'best efforts' en daarom wordt de bepaling veelal aangeduid als de best effort verplichting. De best effort verplichting is van toepassing op EU-ondernemingen die eigenaar zijn of zeggenschap hebben over een onderneming buiten de EU die activiteiten verricht in Rusland of Belarus. De EU-onderneming op wie de best effort verplichting rust zal hierna ook wel worden aangeduid als de EU-moeder. De buiten de EU gevestigde entiteit ten aanzien waarvan de best effort verplichting bestaat zal worden aangeduid als de dochter. In dit artikel wordt de best effort verplichting onder de loep genomen. Daarbij zal ik eerst een algemene toelichting geven op de best effort verplichting (§ 2) en vervolgens toelichten welke (beperkte) guidance bestaat omtrent deze verplichting (§ 3). Vervolgens zal ik ingaan op de vraag op welke EU-ondernemingen de best effort verplichting van toepassing is (§ 4), wat wordt verstaan onder ondermijning (§ 5), welke factoren bepalen wat 'alles in het werk stellen' betekent (§ 6) en welke concrete stappen kunnen worden gezet om aan de best effort verplichting te voldoen (§ 7).

1. EU-ondernemingen in Rusland, who cares?

Allereerst nog een opmerking over het belang van deze bepaling in de praktijk. Het is op zichzelf begrijpelijk om in eerste instantie te denken dat EU-ondernemingen die inmiddels bijna vier jaar na de start van de oorlog in Oekraïne nog zakendoen in Rusland via een dochter, daar wellicht nog weinig te zoeken hebben. Moeten EU-ondernemingen die nog steeds actief zijn in Rusland dat niet volledig op eigen risico doen? Waarom is het belangrijk of de best effort verplichting waaraan zij tegenwoordig gebonden zijn voldoende werkbaar is? Voor wie deze gedachten leven, is het goed om te realiseren dat niet iedere sector wordt geraakt door EU-sancties. Leveranciers van voedingsproducten mogen bijvoorbeeld in principe nog actief zijn in Rusland. Daarnaast is niet iedere EU-onderneming die nog een dochter heeft in Rusland daar vrijwillig actief. In veel situaties betreft het dochters of joint ventures die voor de oorlog zijn opgezet, en waar EU-ondernemingen die dat zouden willen niet of nauwelijks meer vanaf komen. Aandelen in een Russische entiteit kunnen niet zonder meer worden prijsgegeven of ingetrokken en het ontbinden of failliet laten gaan van de dochter is ook niet altijd een optie. Als het gaat om een dochter in een Russische entiteit, worden dit soort vraagstukken vaak beheerst door Russisch recht en de lokale bereidheid om een EU-onderneming met een Russische dochter uit de brand te helpen is nagenoeg nul. Dan resteert doorgaans een overdracht van de aan-

delen aan een derde partij, maar voor het overnemen van de aandelen zullen meestal alleen Russische of andere niet-Westerse partijen in de markt zijn. Voor een dergelijke exit is veelal een ontheffing nodig en die kan niet altijd worden verkregen. Daar komt nog bij dat Rusland contra-sancties hanteert op basis waarvan ook de Russische overheid beperkingen stelt aan een dergelijke exit.² Dit alles betekent dat lang niet iedere EU-onderneming die via een dochter nog actief is in Rusland, daar volledig zelf voor kiest. Ook voor deze EU-ondernemingen is van groot belang of de best effort verplichting in de praktijk voldoende duidelijk en werkbaar is.

2. Algemene toelichting best effort verplichting

De best effort verplichting is op drie verschillende momenten ingevoerd in de betreffende sanctieregimes. Per 24 juni 2024 moeten EU-moeders 'alles in het werk te stellen' om te voorkomen dat dochters buiten de EU de sectorale EU-sancties inzake Rusland ondermijnen. Deze verplichting werd opgenomen in art. 8 bis van Verordening 833/2014. De sectorale EU-sancties bestaan voornamelijk uit import- en exportverboden en uit verboden om bepaalde diensten te verlenen aan Russische entiteiten.³ Op 24 februari 2025 trad vervolgens eenzelfde verplichting in werking met betrekking tot de individuele EU-sancties inzake Rusland, opgenomen in art.

1. mr. F. (Frank) Mattheijer is advocaat bij Houthoff te Amsterdam.
2. De Russische centrale bank hanteert bijvoorbeeld aanzienlijke beperkingen als het gaat om betalingen vanuit Rusland aan partijen in 'unfriendly states', waar

vrijwel alle Westerse landen onder vallen. Zie <https://www.cbr.ru/eng/press/event/?id=27983#highlight=restrictions%7Ctransfers>

3. Ingevoerd middels Uitvoeringsverordening 2024/1745 van 24 juni 2024.

15 bis van Verordening 269/2014.⁴ Individuele EU-sancties regelen de beperkingen om zaken te doen met partijen op EU-sanctielijsten en met entiteiten die in eigendom zijn of onder zeggenschap staan van gesanctioneerde partijen. Tot slot bevat art. 8 decies van Verordening 765/2006 sinds 29 juni 2024 een best effort verplichting ten aanzien van zowel de individuele als sectorale sancties inzake Belarus.⁵ Hierna zal hoofdzakelijk worden ingegaan op de best effort verplichting in relatie tot de Rusland-sancties, maar onderstaande geldt ook voor de best effort verplichting in de Belarus-sancties.

De tekst van de best effort verplichting is telkens gelijk en luidt:

“Natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten en lichamen stellen alles in het werk om ervoor te zorgen dat buiten de Unie gevestigde rechtspersonen, entiteiten of lichamen waarvan zij eigenaar zijn of waarover zij zeggenschap uitoefenen niet deelnemen aan activiteiten die de in deze verordening vastgelegde beperkende maatregelen ondermijnen.”

Opvallend aan de best effort verplichting is dat gedrag dat potentieel valt buiten het klassieke territoriale bereik van EU-sancties voor het eerst toch wordt verboden. EU-sanctieoverordeningen bevatten een standaardbepaling die het bereik van EU-sancties regelt. Daaruit volgt in essentie dat handelingen en zakelijke activiteiten die deels of volledig worden verricht op EU-grondgebied vallen binnen het bereik van de EU-sancties. Daarnaast vallen handelingen die worden verricht door EU-onderdanen of EU-ondernemingen binnen het bereik, ook als die buiten de EU worden verricht. EU-instanties benadrukken vaak dat EU-sancties geen extraterritoriale werking hebben.⁶ De EU is een uitgesproken tegenstander van Amerikaanse sancties die wel een dergelijke werking kunnen hebben. Dit laatste was zelfs aanleiding voor invoering van het zogenoemde Blocking Statute.⁷ Daaruit volgt in de kern dat het EU-partijen verboden is om bepaalde Amerikaanse sancties inzake Cuba en Iran na te leven, omdat die volgens de EU een onaanvaardbaar extraterritoriaal bereik hebben.

De vraag is echter of met invoering van de best effort verplichting niet een vergelijkbaar extraterritoriaal effect is gecreëerd. Op basis van de best effort verplichting kan een moeder van een buiten de EU gevestigde entiteit aansprakelijk zijn voor handelingen van die entiteit, ook als die handelingen verder geen link hebben met de EU en niet vallen binnen het bo-

vengenoemde bereik van de EU-sancties. De EU beschouwt de best effort verplichting zelf niet als een extraterritoriale bepaling, door deze te formuleren als een inspanningsverplichting van de EU-moeder in plaats van een eigen verantwoordelijkheid van de dochter buiten de EU. Zoals hierna zal blijken, ligt de lat voor ondermijning van EU-sancties door dochters buiten de EU laag en zijn er situaties waarin de EU-moeder min of meer automatisch aansprakelijk is voor gedrag van de dochter. De basis voor aansprakelijkheid is dan nog steeds het nalaten van de moeder om ondermijning door de dochter te voorkomen. Maar dit verschil is wel subtiel en de best effort verplichting neigt op zijn minst naar een bepaling die een extraterritoriale werking van EU-sancties introduceert.

Net als vrijwel alle andere sanctiebepalingen kan schending van de best effort verplichting strafrechtelijk worden gehandhaafd. Handhaving van EU-sancties verloopt kort gezegd op basis van de WED, de Sanctiewet 1977 (Sw) en een ministeriële regeling die handhaving van de betreffende sanctieoverordeningen mogelijk maakt. Opzettelijke sanctieovertredingen vallen onder de zwaarste categorie van economische delicten, met een maximumstraf van zes jaar voor natuurlijke personen en een maximale geldboete van (op dit moment) EUR 1.030.000 of 10% van de jaaromzet per overtreding voor rechtspersonen. Een leemte in de huidige wetgeving is dat sanctieovertredingen niet bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. De wetgever beoogt dat te herstellen door het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen, dat in juli 2025 werd goedgekeurd door de ministerraad. De bedoeling van dat voorstel is om het Nederlandse sanctiestelsel te herzien en onder meer bestuursrechtelijke handhaving van EU-sancties te introduceren.⁸

3. Beperkt beschikbare guidance

De best effort verplichting bevat diverse elementen die nogal voor interpretatie vatbaar zijn. Het is met name de vraag wat moet worden verstaan onder 'ondermijnen' en 'alles in het werk stellen'. Zoals helaas gebruikelijk bij sanctiewetgeving, zijn er nauwelijks officiële bronnen zoals de totstandkomingsgeschiedenis op basis waarvan deze bepaling kunnen worden uitgelegd. Alleen in de considerans van de uitvoeringsverordeningen is een summier toelichting gegeven op de bepaling. Daarnaast heeft de Europese Commissie in november 2024 iets meer gedetailleerde, maar formeel niet-bindende guidance gegeven in de Consolidated FAQ's (de 'FAQ's').⁹

4. Ingevoerd middels Uitvoeringsverordening 2025/390 van 24 februari 2025.

5. Ingevoerd middels Uitvoeringsverordening 2024/1865 van 29 juni 2024.

6. Zie bijvoorbeeld de Commission Consolidated FAQ's, onderdeel D subonderdeel 2, FAQ 34 en onderdeel F, subonderdeel 1, FAQ 7.

7. Verordening 2271/96 van 22 november 1996.

8. Zie over dit voorstel uitvoering F. Mattheijer, 'Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen: naar een toekomst-

bestendig sanctiestelsel?', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2025, p. 231-238.

9. Deze FAQ's zijn formeel beperkt tot de best effort verplichting met betrekking tot de sectorale EU-sancties inzake Rusland, oftewel art. 8 bis van Verordening 833/2014. Het ligt echter voor de hand dat de FAQ's ook van toepassing zijn op de best effort verplichting inzake de individuele EU-sancties inzake Rusland en de EU-sancties inzake Belarus.

In november 2024 leek nadere, broodnodige guidance op komst te zijn. In de FAQ's wordt namelijk opgemerkt dat de Europese Commissie "will engage with Member States towards preparing a clear set of expectations for EU operators, thus enabling the latter to comply with their obligations and ensuring a level playing field across the EU".¹⁰ Deze in november 2024 aangekondigde guidance is nog niet verschenen. Ook de Nederlandse overheid heeft geen eigen guidance afgegeven met betrekking tot de best effort verplichting. In een 'non-paper' van november 2024 is namens Nederland wel de terechte wens uitgesproken dat EU-sancties in algemene zin gepaard gaan met duidelijkere, bindende guidance om de begripelijkheid en toepasbaarheid van EU-sancties te verbeteren.¹¹ Zoals hierna nog zal blijken, is het belangrijk dat alsnog werk wordt gemaakt van de broodnodige nadere verduidelijking die de Commissie in november 2024 aankondigde.

4. Op welke ondernemingen is de best effort verplichting van toepassing?

Voor EU-ondernemingen die nog een belang hebben in een onderneming die actief is in Rusland of Belarus, zijn in het kader van de best effort verplichting vooral de volgende vragen van belang, die hierna worden beantwoord:

- A. Is de best effort verplichting op mij van toepassing, gelet op mijn belang in een buiten de EU gevestigde dochter? Wat als ik feitelijk de controle over die dochter ben verloren, bijvoorbeeld door ingrijpen van de Russische overheid?
- B. Wanneer is er sprake van ondermijning door die dochter?
- C. Welke factoren bepalen wanneer ik 'alles in het werk heb gesteld' die ondermijning te voorkomen en welke concrete stappen kan ik daarbij zetten?

Voor de eerste vraag is belangrijk dat de best effort verplichting niet alleen van toepassing is op EU-ondernemingen met een dochter in Rusland of Belarus. De best effort verplichting is van toepassing ten aanzien van alle buiten de EU gevestigde ondernemingen waarvan een EU-onderneming eigenaar is of waarover zij zeggenschap uitoefent. Die buiten de EU gevestigde onderneming kan bijvoorbeeld een dochter of joint venture in Rusland of Belarus zijn, maar bijvoorbeeld ook een dochter die is gevestigd

in Servië en die zakendoet in Rusland of met Russische partijen.

Zoals gezegd moet het gaan om een buiten de EU gevestigde onderneming waarvan een EU-onderneming eigenaar is of waarover zij zeggenschap uitoefent. Het concept eigendom en zeggenschap is een vaker voorkomend begrip in EU-sancties, vooral in het kader van individuele sancties.¹² Het concept eigendom en zeggenschap is met name uitgewerkt in 'beste praktijken' van de Raad van de Europese Unie.¹³ Daarin worden diverse indicatoren benoemd op basis waarvan eigendom en zeggenschap kan worden vastgesteld. Een aandelenbelang van minimaal 50% is de bekendste en makkelijkste indicator voor eigendom. Daarnaast zijn verschillende indicatoren voor zeggenschap, zoals het kunnen benoemen van de meerderheid van de bestuursleden of het kunnen gebruiken van (een deel van) de activa van de betreffende entiteit. Voor EU-ondernemingen die een belang of inspraak hebben binnen een onderneming buiten de EU die (mogelijk) zaken doet in Rusland of met Russische partijen, is het dus nodig om vast te stellen of dat belang/die inspraak kwalificeert als eigendom of zeggenschap.

Het is mogelijk dat een EU-moeder eigenaar is van of zeggenschap heeft over de dochter, maar de feitelijke controle over die dochter op enig moment verliest. Uit zowel de considerans bij de uitvoeringsverordening als de FAQ's volgt dat de betreffende EU-moeder in die situatie doorgaans niet meer aansprakelijk kan worden gehouden voor ondermijning door de dochter. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat de EU-moeder zelf niet heeft bijgedragen aan het wegvallen van de controle, wat met name speelt als de controle wegviel op basis van 'de wetgeving van een derde land'.¹⁴ Daarmee zal vooral bedoeld zijn op ondernemingen die, feitelijk zijn onteigend door de Russische overheid.¹⁵

Uit het bovenstaande volgt dat EU-moeders de ene keer wel en de andere keer niet aansprakelijk zijn voor sanctieondermijning door dochters waarover zij feitelijk geen controle meer hebben. In welke situaties het wegvallen van de controle wel of niet te verwijten valt aan de EU-moeder is onduidelijk, maar het biedt nog houvast als (Russisch) overheidsingrijpen kan worden beschouwd als een factor die de moeder in ieder geval niet te verwijten valt. In de FAQ's wordt die houvast echter weer om zeep geholpen. De Europese Commissie stelt namelijk dat de bescherming tegen aansprakelijkheid toch weer

10. Zie de Commission Consolidated FAQ's onderdeel A, subonderdeel 4, FAQ 5.

11. Zie Bijlage bij Kamerbrief 22 november 2024, BZ2408098, p. 1-2.

12. Eigendom en zeggenschap is in dat kader van belang omdat individuele sancties niet alleen gelden tegen de partij op de sanctielijst zelf, maar in principe ook tegen rechtspersonen waarvan een partij die op een sanctielijst eigenaar is of waarover die partij zeggenschap heeft.

13. Zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/nl/pdf>, p. 23 e.v. van de Nederlandstalige versie van 27 juni 2022. Op 3 juli 2024 verscheen

een nieuwe versie van de Beste praktijken, maar die lijkt vooralsnog niet in het Nederlands beschikbaar. Zie voor de Engelse versie van 3 juli 2024 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf>.

14. Zie onder meer Uitvoeringsverordening 2024/1745 van 24 juni 2024, considerans § 30.

15. In september 2024 werd bijvoorbeeld bekend dat de Russische rechter de aandeelhoudersrechten van het in Nederland gevestigde moederbedrijf van sigarettendistributeur Megapolis heeft opgeschort. Zie Rusland grijpt in bij 'Nederlands' sigarettenbedrijf Megapolis.

wegvalt als het verliezen van controle over de dochter weliswaar is veroorzaakt door buitenlandse wetgeving, maar de EU-moeder die wetgeving ten onrechte heeft onderschat en/of daarin zelf risico's heeft genomen.¹⁶ Deze extra drempel om aansprakelijkheid te voorkomen voor ondermijning door een dochter waarover de EU-moeder feitelijk geen controle meer heeft is onvoorspelbaar en gaat in mijn ogen te ver. Wanneer moet een EU-moeder zien aankomen dat de Russische overheid al dan niet in reactie op Westerse sancties ingrijpt binnen haar dochter? Een andere vraag is wat de EU-moeder feitelijk nog kan doen om de best effort verplichting na te leven. Ook een EU-moeder die had moeten zien aankomen dat zij de controle over de dochter zou gaan verliezen, heeft het feitelijk niet meer in de macht om de dochter aan te sporen tot sanctienaleving. Het lijkt weinig zinvol als de EU-moeder dat toch moet proberen, uitsluitend om te kunnen aantonen dat zij de best effort verplichting naleeft.

5. Wat is ondermijnen?

De volgende vraag voor de toepassing van de best effort verplichting is wat ondermijning betekent. Volgens de considerans bij Uitvoeringsverordening 2024/1745 betreft dat "activiteiten die gevolgen hebben die de beperkende maatregelen beogen te voorkomen, bijvoorbeeld dat een ontvanger in Rusland enige vorm van goederen, technologie, financiering of diensten verkrijgt waarvoor uit hoofde van Verordening (EU) nr. 833/2014 een verbod geldt." Deze toelichting heeft specifiek betrekking op de best effort verplichting in relatie tot de sectorale Rusland-sancties. In de considerans van Uitvoeringsverordening 2025/390, die leidde tot de invoering van eenzelfde verplichting met betrekking tot de individuele Rusland-sancties, wordt in vergelijkbare bewoordingen aangegeven dat sprake is van ondermijning als de dochter buiten de EU-tegoeden of economische middelen beschikbaar stelt aan een gesanctioneerde partij. Ondermijnen lijkt hiermee neer te komen op het feitelijk niet naleven van de EU-sancties door de betreffende dochter. Of daarbij ook sprake is van verwijtbaarheid of de bedoeling om EU-sancties te overtreden lijkt niet direct relevant.

De FAQ's bevatten geen nadere toelichting op het begrip ondermijnen, maar alleen de opmerking dat de lat voor ondermijnen lager ligt dan de lat voor omzeiling van sancties. Het omzeilen van EU-sancties wordt verboden door middel van een afzonderlijke verbodsbepaling die standaard is opgenomen in

sanctieverordeningen en al veel langer bestaat dan de recent ingevoerde best effort verplichting.¹⁷ Omzeiling is het bewust en opzettelijk deelnemen aan activiteiten die tot doel of tot gevolg hebben dat sancties worden omzeild.¹⁸ Voordat de best effort verplichting werd ingevoerd, werd in de FAQ's al aangegeven dat sanctieomzeiling ook kan plaatsvinden middels een Russische dochter. Dat speelt met name als een EU-moeder beslissingen of handelingen delegeert aan een Russische dochter die in strijd zijn met de sanctiebepalingen die van toepassing zijn op de EU-moeder, of dat soort beslissingen of handelingen goedkeurt.¹⁹

In de FAQ's wordt over de verhouding tussen omzeiling en ondermijning van EU-sancties aangegeven:

*"circumventing" involves activities that, under cover of a formal appearance which enables them to avoid the constituent elements of an infringement of a restrictive measure, have the aim or result of enabling their author to avoid the application of that measure."*²⁰

Vervolgens merkt de Europese Commissie op dat dit soort activiteiten, die dus vallen onder omzeiling, niet nodig zijn voor ondermijning. Voor wat dan wel nodig is voor ondermijning, verwijst de Commissie naar de bovengenoemde algemene toelichting in de uitvoeringsverordening. Die toelichting lijkt er zoals gezegd op neer te komen dat ieder handelen door de dochter dat in strijd is met de sancties ondermijning oplevert, ook als dat handelen zelf valt buiten het territoriale bereik van de EU-sancties en de dochter dus formeel zelf geen sanctieovertreding begaat. Hiermee ligt de lat voor ondermijning erg laag. Als de dochter goederen of diensten levert die haar moeder in de EU zelf niet zou mogen leveren of als de dochter zaken doet met een gesanctioneerde partij, is de EU-moeder daarvoor potentieel aansprakelijk, tenzij zij heeft voldaan aan de best effort verplichting.

6. Algemene invulling van 'alles in het werk stellen'

Dat de lat voor ondermijning laag ligt, maakt het des te interessanter wat moet worden verstaan onder 'alles in het werk stellen'. Als vaststaat of vermoed wordt dat een dochter buiten de EU de sectorale sancties inzake Rusland niet heeft nageleefd, is daarmee namelijk al een grote stap gezet richting de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de EU-moeder. De EU-moeder kan die aansprakelijkheid dan

16. Zie de Commission Consolidated FAQ's onderdeel A, subonderdeel 4, FAQ 4. De Europese Commissie verduidelijkt niet in welke situaties de EU-moeder deze buitenlandse (vooral Russische) wetgeving heeft onderschat. De Europese Commissie geeft alleen aan dat het bestaan van die wetgeving kan meebrengen dat sprake is van 'inadequate risk assessment' gecombineerd met 'risk-prone decisions', die voor rekening komen van de EU-moeder als zij de controle over de dochter verliest.

17. Zie voor de Rusland-sancties art. 9 van Verordening 269/2014 en art. 12 van Verordening 269/2014.

18. Het vereiste opzet kan ook in voorwaardelijke vorm bestaan, oftewel de situatie dat de betrokkene de mogelijkheid op de koop toe neemt dat een bepaalde activiteit tot doel of gevolg heeft dat sancties worden omzeild.

19. Commission Consolidated FAQ's onderdeel A, subonderdeel 1, FAQ 14.

20. Commission Consolidated FAQ's onderdeel A, subonderdeel 4, FAQ 2, onder verwijzing naar de zaak HvJ- EU 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:874 (*Mohsen Afrasiabi en anderen*).

alleen nog voorkomen als zij voldoende heeft gedaan om die ondermijning te voorkomen.

In de considerans van de Uitvoeringsverordening wordt in algemene zin aangegeven: *"Alles in het werk stellen" betekent dat alle acties worden ondernomen die geschikt en noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de beperkende maatregelen in Verordening (EU) nr. 833/2014 ondermijnd worden. Die acties kunnen bijvoorbeeld de uitvoering omvatten van passende beleidsmaatregelen, controles en procedures om risico's doeltreffend te beperken en te beheren*".²¹

Na deze nog weinigzeggende definitie wordt opgemerkt dat van belang is in welk land de betreffende dochter gevestigd is, in welke bedrijfssector moeder en dochter actief zijn en welke activiteiten zij verrichten. Verder wordt opgemerkt dat alleen acties die haalbaar zijn worden verlangd. Bij die haalbaarheid spelen de 'aard, de omvang en de relevante feitelijke omstandigheden' een rol, evenals de mate van zeggenschap over de dochter (zie § 4). Ook deze richtsnoeren zijn nog niet bepaald concreet. Als de lat voor ondermijning inderdaad laag ligt, dan hebben EU-moeders duidelijk behoefte aan nadere, bindende guidance waarin veel concreter wordt toegeleucht wat van hen verwacht wordt.

Hoewel formeel niet bindend, zijn de FAQ's concreter over de vraag welke algemene factoren invloed hebben op het wel of niet voldoen aan de best effort verplichting. Aan de lijst met factoren die in algemene zin bepalen wat mag worden verwacht van de EU-onderneming worden ten eerste de 'compliance resources' waarover de moeder beschikt toegevoegd, waarbij waarschijnlijk vooral zal worden bedoeld op de mate waarin de moeder beschikt over interne en externe compliance adviseurs. Hoe meer van die resources, hoe meer van de EU-moeder wordt verwacht. Dit betekent vreemd genoeg wel dat het dus in zoverre zou kunnen lonen om juist weinig te investeren in compliance. Ten tweede wordt opgemerkt dat enerzijds de omvang van de groep en anderzijds het risicoprofiel van de onderneming afzonderlijk moeten worden bekeken. Een onderneming die relatief klein is maar wel actief is in een risicovolle of hoog gereguleerde sector, moet ondanks die beperkte omvang relatief veel in het werk stellen om aan de best effort verplichting te voldoen.²² Ten derde merkt de Commissie op dat als een EU-moeder 'aware' is van sanctieondermijning door een dochter en die situatie 'accepteert', daarmee vaststaat dat sprake is van schending van de best effort verplichting.²³ Helaas verduidelijkt de Commissie niet of al sprake is van accepteren als de EU-moeder feitelijk nalaat om in te grijpen, of dat accepteren een element van (voorwaardelijke) opzet vereist zoals dat wel nodig is voor sanctieomzeiling.

Een ander punt dat terugkomt in de FAQ's is het doen van onderzoek naar de activiteiten van de dochter: *"EU operators should seek to ensure their awareness of the activities conducted by the non-EU entity that they own or control, and the entity's understanding of the types of activities that risk undermining EU sanctions*".²⁴

Het voldoen aan de best effort verplichting begint dus met het verkrijgen van een goed beeld van wat een dochter die actief is in Rusland doet. Dit lijkt wellicht een open deur, maar is met name belangrijk voor dochters buiten de EU die relatief zelfstandig opereren. Vooral EU-moeders die eigenlijk niet meer actief willen zijn in Rusland en/of de kans op aansprakelijkheid voor sanctieovertredingen willen voorkomen, kunnen de op zichzelf begrijpelijke neiging hebben om zoveel mogelijk hun handen van de dochter af te trekken. Soms kan een dergelijk gebrek aan kennis en betrokkenheid ook een belangrijke factor zijn die pleit tegen strafrechtelijke aansprakelijkheid, met name als medepleger, medeplichtige of feitelijk leidinggever ten aanzien van overtredingen door de dochter. De best effort verplichting lijkt echter mee te brengen dat afzijdigheid ten aanzien van een dochter met activiteiten in Rusland potentieel niet een verweer tegen, maar juist een basis voor aansprakelijkheid van de EU-moeder kan zijn. Als de dochter zich niet blijkt te houden aan EU-sancties en de moeder zich niet of nauwelijks heeft verdiept in de activiteiten van de dochter, laat staan dat zij actieve compliance maatregelen heeft genomen om sanctienaleving door de dochter te bevorderen, zal het lastig worden om vol te houden dat de moeder desondanks de best effort verplichting heeft nageleefd.

7. Concrete stappen ter invulling van 'alles in het werk stellen'

De bovengenoemde guidance gaat vooral in op algemene factoren die bepalen hoe hoog de lat ligt bij het voldoen aan de best effort verplichting, maar zegt nog weinig over concrete stappen die EU-moeders moeten nemen om die verplichting na te leven. In de FAQ's worden wel enkele van die stappen benoemd. De Commissie benoemt: *"internal compliance programs, systematic sharing of corporate compliance standards, sending newsletters and sanctions advisories, setting up mandatory reporting or organising mandatory sanctions trainings for staff, as well as setting up procedures to rapidly react to sanctions violations, including by reporting them to the EU operator that has ownership or control. In addition, the non-EU entity may consider publicly stating its intent not to engage in any activities that risk undermining EU sanctions or the compliance and governance policies of the EU operator that has ownership or control*".²⁵

21. Zie onder meer Uitvoeringsverordening 2024/1745 van 24 juni 2024, considerans § 30.

22. Commission Consolidated FAQ's onderdeel A, subonderdeel 4, FAQ 5.

23. Commission Consolidated FAQ's onderdeel A, subonderdeel 4, FAQ 6.

24. Commission Consolidated FAQ's onderdeel A, subonderdeel 4, FAQ 5.

25. Commission Consolidated FAQ's onderdeel A, subonderdeel 4, FAQ 5.

Op basis van deze opsomming is nog niet helder welke van deze stappen in een concreet geval moeten worden genomen en of bepaalde stappen prioriteit hebben. In mijn ogen zal het bij de naleving van de best effort verplichting vooral ook neerkomen op het goed vastleggen van de stappen die zijn gezet.²⁶ In een strafrechtelijke context zal de bewijslast dat niet is voldaan aan de best effort verplichting uiteraard bij het OM liggen, maar zal het in de praktijk voor de hand liggen dat de EU-moeder zelf aanneemelijk kan maken dat zij werk heeft gemaakt van de best effort verplichting. Daarbij zijn in mijn ogen vooral drie voorwaarden en stappen van belang. De eerste voorwaarde om aantoonbaar te kunnen voldoen aan de best effort verplichting is het bewustzijn dat die verplichting van toepassing is ten aanzien van een dochter die in Rusland of Belarus is gevestigd dan wel daar zakendoet. Een EU-moeder die achteraf wordt verrast door de best effort verplichting is in veel gevallen te laat om nog te kunnen laten zien dat zij iets, laat staan alles in het werk heeft gesteld om sanctieondermijning door de dochter te voorkomen. Een volgend aspect van deze eerste voorwaarde is dat de EU-moeder een goed beeld moet hebben van de activiteiten van de dochter. Ter naleving van de sectorale sancties zal het veelal nodig zijn om te (laten) beoordelen of de dochter handelt in goederen of diensten waarop EU-sancties van toepassing zijn. Het is een misvatting dat alleen goederen die direct kunnen bijdragen aan oorlogsvoering, zoals wapens, gesanctioneerd zijn. In werkelijkheid zijn er aanzienlijke lijsten aan goederen en diensten, gelieerd aan vrijwel iedere bedrijfssector, die voorwerp zijn van beperkingen. Een andere misvatting is dat altijd gemakkelijk valt te beoordelen of producten en diensten onder sancties vallen. In werkelijkheid kan deze beoordeling veel complexer zijn en kan het nodig zijn om met behulp van een classificatie-expert te beoordelen of de goederen of diensten wel of niet gesanctioneerd zijn, op basis van hun kenmerken en de toepasselijke goederencodes. Door een dergelijke beoordeling serieus uit te voeren kan de EU-moeder laten zien dat zij zich verdiept heeft in het risico dat de dochter EU-sancties overtreedt.

De tweede stap die belangrijk is bij het naleven van de best effort verplichting is het implementeren van maatregelen die de kans vergroten dat de dochter de EU-sancties naleeft. Hierbij kunnen de door de Europese Commissie genoemde compliance standards, oftewel gedragscodes, een belangrijke rol spelen. Wat de Europese Commissie niet specifiek benoemt in de FAQ's, is dat de best effort verplichting zoals eerder besproken ook geldt met betrekking tot individuele EU-sancties. Dit betekent dat de EU-moeder er (waarschijnlijk) ook specifiek op moet toezien dat de deelneming haar klanten en andere contractspartijen actief screent op actuele EU-sanctielijsten, dan wel zelf deze screening uitvoert. Naast gedragscodes en screening is het organiseren van training van belang om te zorgen dat de inhoud van de codes

en de juiste wijze van screenen voldoende wordt begrepen. Idealiter gaat deze stap een stuk verder dan het als aandeelhouder geven van een algemene instructie aan de dochter, met de strekking dat zij de EU-sancties moet naleven. Dit geldt in het bijzonder als er een kans bestaat dat de dochter een dergelijke instructie niet zal of kan naleven, of überhaupt niet snapt wat zij moet doen. De kans dat de dochter de instructie niet zal naleven kan bijvoorbeeld spelen als de dochter relatief zelfstandig wordt bestuurd door een Russisch bestuur, dat zich in de praktijk wellicht weinig zal aantrekken van de EU-sancties ondanks een opdracht 'van bovenaf'. En de kans dat de dochter de instructie niet kan naleven kan met name spelen als bekend is dat de dochter als onderdeel van haar normale bedrijfsvoering producten of diensten levert die gesanctioneerd zijn. De algemene instructie dat de dochter de EU-sancties moet naleven is weinig zinvol als de aard van haar activiteiten meebrengt dat zij een risico loopt de sancties te overtreden.

Een derde stap die daarom nog van belang is, is het uitvoeren van voldoende controle op de daadwerkelijke naleving van de aan de dochter gegeven instructies. Met name in situaties waarin er een risico is dat de dochter toch gesanctioneerde goederen of diensten levert, zal het min of meer onvermijdelijk zijn om door middel van rapportages en/of controles inzicht te blijven houden in de activiteiten van de dochter. Aangezien de sancties geregeld worden aangescherpt en de best effort verplichting doorlopend is, zal deze controle in veel gevallen niet eenmalig maar herhaaldelijk moeten worden uitgevoerd. Als het op basis van de productlijn of activiteiten van de dochter onvermijdelijk is dat zij gesanctioneerde goederen of diensten levert, dan moet de EU-moeder zich ook goed laten adviseren over de noodzaak en de mogelijkheden om daarop in te grijpen. Dit bijvoorbeeld door (proberen) af te dwingen dat de dochter haar productlijn of activiteiten zodanig beperkt of wijzigt dat deze wel voldoet aan de EU-sancties.

8. Afronding

Hoewel inmiddels ruim een jaar van toepassing, heeft de best effort verplichting nog weinig aandacht gekregen. Ook de broodnodige guidance mist nog de nodige aandacht. EU-ondernemingen moeten het vooralsnog doen met zeer beperkte richtlijnen met betrekking tot een vergaande en zeer open geformuleerde verplichting, die wereldwijd haar effecten kan hebben. Omdat de best effort verplichting actief verplicht tot maatregelen, ontkomen EU-ondernemingen die middels een dochter nog activiteiten verrichten in Rusland of Belarus er niet aan om zelf wel de nodige aandacht te besteden aan deze verplichting, zo goed en zo kwaad als dat op dit moment mogelijk is.

26. Zie voor nadere/aanvullende invalshoeken J. Dunin-Wasowicz and S. Bennink, 'EU Sanctions Compliance in

the Global Context: What Are Best Efforts Obligations?', *Compliance, Ethics & Sustainability Journal* 2025, p. 34-36.