



Parlement en Wetenschap

BUITENLANDS BELEID VAN DE EU, INCLUSIEF DE MACHTSVERSHUIVING TUSSEN DE EU, VS EN CHINA

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, De Jonge Akademie, KNAW, NFW, NWO, TNO en VSNU.

Wetenschappelijke factsheet

SANCTIES

Dr. Michal Onderco (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Prof. dr. Wolfgang Wagner (Vrije Universiteit Amsterdam)

Centrale vraagstelling

Welke mogelijkheden zijn er in het EU buitenlands beleid om sancties toe te passen, en welke sancties zijn effectief en hebben impact? Welke ruimte is er voor Nederland en de lidstaten om daarin een eigen buitenlands beleid te voeren?

Samenvatting

- Anders dan de sancties tijdens de Koude Oorlog zijn inmiddels de meeste sancties gericht op individuen of bedrijven.
- Het opleggen van sancties kan in Nederland gebeuren door drie hoofdroutes: door de VN (ingevoerd door de Europese Raad), door de EU, of in een klein aantal situaties door eigen sanctiebeleid
- Omdat Nederland lid is van de EU, is de ruimte voor eigen beleid zeer beperkt. Mogelijkheden zijn vooral op de gebieden van financiering van terrorisme en wapenexport.
- Sancties hebben een zeer beperkt direct effect, maar geven een zichtbaar teken van afkeuring aan andere staten.

Ontwikkelingen in het gebruik van sancties

Het gebruik van sancties is de laatste decennia sterk toegenomen (een overzicht is te vinden op <https://www.globalsanctionsdatabase.com/>). Tijdens de Koude Oorlog heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties slechts twee keer sancties tegen een lidstaat opgelegd (Rhodesië en Zuid-Afrika). De jaren negentig werden echter het “decennium van sancties” met onder andere sancties tegen Irak, Joegoslavië en Haïti. Deze sancties waren veelomvattend, zo werd bijvoorbeeld handel met Joegoslavië verboden maar ook deelname van het land aan sportevenementen werd niet langer toegestaan. De redenering was dat economische druk op de bevolking zou leiden tot gedragsverandering bij de regering.

De sancties tegen Irak waren een keerpunt. Het hoge aantal Iraakse burgerslachtoffers en het uitblijven van gedragsverandering bij de Iraakse regering hebben tot het heroverwegen van algemene sancties geleid, waarna *targeted (smart) sanctions* zijn ontwikkeld. Deze sancties zijn specifiek gericht tegen individuen of bedrijven die zich schuldig maken aan een bepaald gedrag. Dergelijke sancties zouden de bevolking niet raken maar juist specifieke bewindsleden of de privileges van elites.

Het wettelijke kader voor het afkondigen van sancties is in Nederland de Sanctiewet van 1977. Er zijn nu drie hoofdroutes voor het opleggen van sancties in Europese landen, inclusief Nederland:

1. Sancties van de VN worden door de EU omgezet voor Europese lidstaten. Als er tot sancties conform hoofdstuk VII van het VN handvest is besloten, zijn lidstaten verplicht om deze in binnenlandse wetten om te zetten. Omdat de bevoegdheid voor de interne markt bij de EU ligt, worden VN-sancties door een besluit van de Europese Raad in een verordening omgezet.
 - Soms besluit de EU om extra sancties bovenop die van de VN op te leggen. Het zijn vaak deze sancties die tot buiten-Europese kritiek leiden, bijvoorbeeld van Rusland.
2. Verder besluit de EU ook tot autonome sancties. Sinds het einde van de Koude Oorlog is de Europese Unie met eigen sancties begonnen, dit zijn in het vocabulaire van de EU *restrictive measures*. De lidstaten van de EU zijn in de Europese Raad steeds meer gebruik gaan maken van sancties. Restrictive measures worden vaak in samenwerking met derde partijen, zoals de VS of regionale instanties, aangenomen. Verder sluiten niet-EU-landen zich vaak eenzijdig aan bij de restrictive measures van de EU.
 - In mei 2019 nam de EU een kaderbesluit om sancties op te kunnen leggen tegen de voor cyberaanvallen in Nederland en de EU verantwoordelijken.
 - In december 2020 heeft de Europese Unie ook tot het *EU Global Human Rights Sanctions Regime* besloten (oorspronkelijk een Nederlands initiatief) en daardoor de besluitvorming over sancties vereenvoudigd.
3. In een klein aantal situaties, waar het gaat om reisverboden of wapenembargo's, kan Nederland zelf regels opstellen. Op basis van resolutie 1373 van de VN-veiligheidsraad beheert Nederland ook een eigen lijst van terroristen, die meer individuen omvat dan de lijst van de Europese Unie.

Op het moment handhaaft de EU 45 verschillende sanctieregimes tegen 33 verschillende landen, naast de twee eerdergenoemde algemene sanctieregimes met betrekking tot mensenrechten en cybersecurity. Deze 45 sanctieregimes bestaan uit negen VN-sanctieregimes, tien regimes waar de EU extra sancties heeft toegevoegd aan een bestaand VN-sanctieregime, en 26 autonome sanctieregimes opgelegd door de EU (voor een frequent bijgewerkt overzicht, zie <https://sanctionsmap.eu/#/main>).

Met de toename van *targeted sanctions* is ook de rol van de particuliere sector bij het handhaven van sancties toegenomen. Banken, verzekeringsmaatschappijen en de transportsector werden langzamerhand steeds belangrijker voor het uitvoeren van sancties, aangezien zij hun klanten beter kennen. Daar staat tegenover dat voor deze sectoren ook de aansprakelijkheid voor het schenden van sancties is toegenomen. In Nederland zijn het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de Centrale Dienst In- en Uitvoer en de Inspectie Leefomgeving en Transport gezamenlijk verantwoordelijk voor het handhaven van sancties. Nederland is in Europa een van landen met de meest uitgebreide systemen hiervoor. Er zijn grote onderlinge verschillen tussen Europese landen waar het gaat om de aandacht voor het handhaven van sanctieregimes en voor de ontwikkeling van een institutionele grondslag voor het naleven van sancties.

Ook zijn Nederlandse bedrijven die zakendoen in Amerikaanse dollars feitelijk verplicht zich te houden aan de eenzijdige sancties die de Verenigde Staten opleggen aan derden. De naleving van

deze verplichting wordt gecontroleerd door de Amerikaanse *Office of Foreign Assets Control* (OFAC). Een aantal Europese bedrijven, waaronder ook uit Nederland, hebben schikkingen getroffen met, en boetes moeten betalen aan, de Amerikaanse autoriteiten. De kosten voor bedrijven zijn zeer hoog. Als bedrijven zich niet zouden houden aan de Amerikaanse wet- en regelgeving zou het hun verboden kunnen worden om zaken te doen in Amerikaanse dollars. Ook zou hun directie strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld en door Amerikaanse rechtbanken worden veroordeeld.

Effecten van sancties

In de meest rooskleurige scenario's was de staat van dienst van alomvattende sancties al te betwisten, in werkelijkheid waren de prestaties nog magerder. Hoewel de alomvattende sancties van de Verenigde Naties maar nauwelijks werden opgelegd, waren de Verenigde Staten actief met het eenzijdig treffen van sancties tegen een aantal staten, vooral landen uit het voormalig-communistische blok. Over het algemeen betwisten onderzoekers het nut van sancties (Hufbauer, Schott, & Elliott, 2007; Pape, 1997) Hoofdzakelijk was het idee achter alomvattende sancties dat deze zouden leiden tot maatschappelijke onenigheid, wat pressie zou uitoefenen op politieke leiders. Onderzoek heeft echter aangetoond dat dit effect niet zo sterk is als werd verwacht (Marinov, 2005). Wetenschappers benadrukken ook dat het type regime en de mate van binnenlandse steun voor het gewraakte beleid erg van belang zijn (Allen, 2008). Druk van buiten leidt er vaak toe dat de oppositie afziet van het publiekelijk uiten van kritiek op de regering. In een periode van externe bedreiging zou dit ontrouw en onvaderlandslievend lijken. Dit leidt dan tot een zogenaamd 'rally around the flag'-effect, wat betekent dat de publieke steun voor de regering fors toeneemt omdat meningsverschillen minder belangrijk aandoen in een periode van bedreiging. Lektzian en Souva (2007) stellen zelfs dat autocratisch leiders indirect gesterkt worden door sancties. Daarbovenop leiden sancties en buitenlandse pressie af van andere binnenlandse problemen en geeft dit de regering een mogelijkheid om die problemen juist als gevolg van sancties te presenteren. Regeringen in Cuba of Iran zijn door jarenlange sancties daarom ook niet verzwakt. Het Iraanse voorbeeld laat zien dat hardliners vaak het meest van sancties profiteren, omdat sancties hun verhaal van een vijandige buitenlandse tegenstander bevestigen.

Dit veranderde toen sancties van de alomvattende soort vervangen werden door *targeted sanctions*. In een recente publicatie stellen Cilizoglu en Early (2021) dat, hoewel dit alleen voor specifieke gevallen geldt, na de overgang van brede naar toegespitste sancties, deze niet alleen vaker werden opgelegd maar ook succesvoller waren. Slechts 36% van de bilaterale sancties zijn effectief, volgens een overzicht van Morgan, Bapat, en Kobayashi (2014), terwijl Biersteker, Eckert, Tourinho en Hudáková (2018) de effectiviteit van gerichte sancties opgelegd door de VN slechts als voor 22% effectief beoordelen. Bilaterale *targeted sanctions* zijn succesvoller, met name als deze gericht zijn op het inperken van toegang tot specifieke goederen of financiële middelen voor het sanctiedoelwit. Gerichte en financiële sancties zijn, vandaag de dag, een van de meest effectieve vormen van sancties (Biersteker, Eckert & Tourinho, 2016).

Sancties hebben ook onbedoelde negatieve consequenties. Ten eerste gebruiken leiders, in een autoritaire context, sancties om de oppositie verder te onderdrukken (Wood, 2008), veelal ten koste van minderheden en vrouwen (Drury & Peksen, 2012). Er is ook onderzoek waaruit blijkt dat opgelegde sancties leiden tot een verkorte levensverwachting; minder uitgaven aan de

voorbereiding op rampen. In een recente casus als de COVID-19-pandemie bleken de landen waaraan sancties waren opgelegd meer onder de pandemie te lijden (Cilizoglu & Early, 2021). Verder zullen door sancties getroffen landen waarschijnlijk kiezen voor imports substitutie, wat negatief is voor de sanctieoplegger, ook nadat de sancties zijn opgeheven (Hedberg, 2018; Klotz, 1999; Lektzian & Biglaiser, 2013). Bedrijven uit het sanctie-opleggende land krijgen bovendien een negatieve(re) reputatie (Barry & Kleinberg, 2015).

Naast deze beperkte directe effecten op de bedoelde gedragsverandering zijn er nog andere (indirecte) effecten. Sancties zijn een zichtbaar teken van afkeuring door sanctionerende staten, waarbij zij bepaald gedrag als een zware schending van de internationale norm aanwijzen. Dat zou ertoe kunnen leiden dat gesanctioneerde staten het afgekeurde gedrag niet verder intensiveren. Ook is dit een boodschap aan andere staten, die hierdoor kunnen zien welke normen door welke staten serieus worden genomen. Zo beargumenteert Nicholas Miller (zie sub 'Bronnen') dat enkele staten niet zijn begonnen met de productie van massavernietigingswapens aangezien zij vermoedden dat hun dan sancties zouden worden opgelegd.

Een soortgelijk effect is er ook in de binnenlandse politiek: sancties tonen burgers het 'morele kompas' van hun regering. Net zoals het bestraffen van criminele handelingen dat binnenslands doet, benadrukken internationale sancties de geldigheid van waarden en normen. Daarom zijn sancties een belangrijk teken van de internationale normatieve orde.

Met enige regelmaat zijn er zorgen over de gevolgen van sancties voor binnenlandse bedrijven in de sanctionerende landen, zoals het verlies van omzet. Voor Nederlandse bedrijven werd dit relevant toen er door de EU gerichte sancties tegen Rusland werden opgelegd na de annexatie van de Krim. Als reactie besloot de Russische Federatie tot sancties gericht op politiek-kenmerkende sectoren met een grote blootstelling in EU-lidstaten. In Nederland leidde deze contrasancities tot het verlies van landbouwexport naar Rusland. Uit recent onderzoek van Onderco en Van der Veer (zie sub 'Bronnen') blijkt echter dat de getroffen Nederlandse (landbouw)exportbedrijven binnen twee jaar hersteld waren. Op dit moment is de impact van dat Russische sanctieregime zeer beperkt.

Ruimte voor eigen Nederlands beleid

Voor Nederland, als lidstaat van de EU, is de beleidsruimte beperkt, maar er blijft zeker ruimte voor nationale maatregelen. Hoewel economische sancties die de toegang tot de Nederlandse markt zouden beperken alleen binnen het kader van de Europese Unie kunnen worden gerealiseerd, blijft wapenexport een nationale competentie. Het weren van wapenuitvoer kan dan worden ingezet als sanctie.

Verder heeft de Nederlandse overheid een beperkte vrijheid van handelen met betrekking tot het verbieden van inreizen. Door een inreisverbod op te leggen (vaak samen met een terugkeerbesluit) kan de Nederlandse overheid burgers van niet EU- en EER-landen weren. Aan burgers van de EU-lidstaten, EER-landen en Zwitserland kan een ongewenstverklaring worden opgelegd.

Ook heeft de Nederlandse overheid een grotere handelingsvrijheid bij het beperken van toegang tot financiële middelen door terroristen, omdat zij een eigen terreurlijst hanteert naast die van de EU.

Ten slotte heeft Nederland ook de mogelijkheid om bedrijven te ondersteunen die getroffen worden door sancties. Het eerdergenoemde onderzoek van Onderco en Van der Veer laat zien dat bij sancties middelgrote en kleine bedrijven die actief zijn in politiek-sensitieve landen het risico van faillissement lopen. Dergelijke bedrijven zijn over het algemeen beperkt in aantal. Mocht de Nederlandse overheid niet willen toegeven aan buitenlandse pressie dan zou zij deze kwetsbare middelgrote en kleine bedrijven voor een korte tijd kunnen ondersteunen. Uit onderzoek blijkt dat deze periode maximaal twee jaar is.

Bronnen

- Allen, Susan Hannah. 2008. "Political Institutions and Constrained Response to Economic Sanctions." *Foreign Policy Analysis* 4 (3):255-274.
- Barry, Colin M., and Katja B. Kleinberg. 2015. "Profiting from Sanctions: Economic Coercion and US Foreign Direct Investment in Third-Party States." *International Organization* 69 (4):881-912.
- Biersteker, Thomas J., Sue E Eckert, and Marcos Tourinho. 2016. *Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert, Marcos Tourinho, and Zuzana Hudáková. 2018. "UN targeted sanctions datasets (1991–2013)." *Journal of Peace Research* 55 (3):404-412.
- Biersteker, Thomas, and Clara Portela. 2015. *EU sanctions in context: three types*. Issue Brief Nr 26. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Cilizoglu, Menevis, and Bryan R. Early. 2021. "Researching Modern Economic Sanctions." Oxford Research Encyclopedia of International Studies. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-599>.
- Drury, A. Cooper, and Dursun Peksen. 2012. "Women and economic statecraft: The negative impact international economic sanctions visit on women." *European Journal of International Relations* 20 (2):463-490.
- Felbermayr, Gabriel, Aleksandra Kirilakha, Constantinos Syropoulos, Erdal Yalcin, and Yoto V. Yotov. 2020. "The global sanctions data base." *European Economic Review* 129:1-23.
- Giumelli, Francesco, and Michal Onderco. 2021. "States, firms and security: How private actors implement sanctions, lessons learned from the Netherlands." *European Journal of International Security* 6 (2):190-209.
- Giumelli, Francesco, Fabian Hoffmann, and Anna Książczaková. 2021. "The when, what, where and why of European Union sanctions." *European Security* 30 (1):1-23.
- Giumelli, Francesco. 2011. *Coercing, constraining and signaling: explaining UN and EU sanctions after the Cold War*. Colchester: ECPR Press.
- Hedberg, Masha. 2018. "The target strikes back: explaining countersanctions and Russia's strategy of differentiated retaliation." *Post-Soviet Affairs* 34 (1):35-54.
- Helwig, Niklas, Juha Jokela, and Clara Portela, eds. 2020. *Sharpening EU Sanctions Policy: Challenges and Responses in a Geopolitical Era*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., & Elliott, K. A. (2007). *Economic sanctions reconsidered* (3rd ed.). Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. 2007. *Economic sanctions reconsidered*. 3rd ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Klotz, A. (1999). Making Sanctions Work: Comparative Lessons. In N. Crawford & A. Klotz (Eds.), *How Sanctions Work: Lessons from South Africa* (pp. 264-282). Basingstoke: Macmillan.
- Klotz, Audie. 1999. "Making Sanctions Work: Comparative Lessons." In *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, edited by Neta Crawford and Audie Klotz, 264-282. Basingstoke: Macmillan.

- Lektzian, David, and Glen Biglaiser. 2013. "The effect of foreign direct investment on the use and success of US sanctions." *Conflict Management and Peace Science* 31 (1):70-93.
- Lektzian, David, and Mark Souva. 2007. "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success." *Journal of Conflict Resolution* 51 (6):848-871.
- Lopez, George. 2018. "Sanctions." In *The Oxford Handbook on the United Nations* (2nd ed), edited by Thomas G. Weiss and Sam Daws, 445-460. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Marinov, Nikolay. 2005. "Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?" *American Journal of Political Science* 49 (3):564-576
- Miller, Nicholas L. 2014. "The Secret Success of Nonproliferation Sanctions." *International Organization* 68 (4):913-944.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat, and Yoshiharu Kobayashi. 2014. "Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset." *Conflict Management and Peace Science* 31 (5):541-558.
- Onderco, Michal, and Reinout A van der Veer. forthcoming. "No More Gouda in Moscow? Distributive Effects of Sanctions Imposition." *Journal of Common Market Studies*.
- Pape, Robert A. 1997. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22 (2):90-136.
- Wood, Reed M. 2008. "'A Hand upon the Throat of the Nation': Economic Sanctions and State Repression, 1976-2001." *International Studies Quarterly* 52 (3):489-513.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



TNO