

Input Preconsultatie Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

Amsterdam, 17 augustus 2023

Introductie

Als een in Nederland gevestigde organisatie die al bijna 30 jaar bijdraagt aan de technische werking en ontwikkeling van het Internet in Europa, verwelkomt de RIPE NCC het initiatief van de Nederlandse overheid om input te verzamelen voor de modernisering van de Nederlandse Sanctiewet, waarvan de kern dateert uit de jaren '70 van de vorige eeuw. Wij ondersteunen het doel van de preconsultatie om inbreng op te halen ten behoeve van 'betere en effectievere wetgeving die nauwer aansluit bij de nalevingspraktijk'.¹

Hoewel gesteld wordt dat 'het doel van de modernisering is om nog beter te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit de Europese sanctiebesluiten en -verordeningen'², en als zodanig niet ingegaan wordt op het inhoudelijk definiëren van sancties, willen wij bij deze enkele praktische zorgen signaleren in het kader van het naleven van EU sancties alsook met betrekking tot de gevolgen van non-EU sancties. Deze zorgen zijn niet direct gerelateerd aan de elementen zoals beschreven in de begeleidende tekst van de preconsultatie, maar we hopen dat onze input een constructieve en tijdige bijdrage vormt aangezien de Nederlandse wetgever voornemens is om na verwerking van de resultaten van de preconsultatie aan de slag te gaan met een wetsvoorstel. Daarnaast maken we van de gelegenheid gebruik om samen te vatten hoe naar onze mening sancties schadelijke consequenties kunnen hebben voor de grensoverschrijdende levering van diensten die onderdeel zijn van de kernfunctionaliteit van het Internet. Deze gevolgen kunnen onbedoeld bijdragen aan een fragmentatie van het Internet als wereldwijd onderling verbonden netwerk van netwerken.

Samengevat

Als entiteit die te maken heeft met implicaties van sancties, waaronder het moeten naleven ervan, heeft de RIPE NCC twee praktische zorgen:

1. De RIPE NCC biedt diensten aan haar leden in een regio die bestaat uit Europa, het Midden-Oosten en Centraal-Azië. Hoewel we ons houden aan EU-sancties die op ons van toepassing zijn, worden we ook ernstig getroffen door de gevolgen van sancties die *niet* op ons van toepassing zijn en die *niet* door de EU zijn vastgesteld. De sanctielijst van het Office of Foreign Asset Control (OFAC) wordt bijgehouden door het Amerikaanse Ministerie van Financiën. Hoewel we niet verplicht zijn om aan deze sancties te voldoen, zijn ze wel een punt van zorg voor Nederlandse bankinstellingen die actief zijn in de VS. Of het nu gaat om het te strikt naleven van regels ('overcompliance') of niet, deze banken kunnen het ons onmogelijk maken om contributies te ontvangen van leden in landen uit onze serviceregio die op een OFAC-lijst staan;
2. Bij onze inspanningen om aan sancties te voldoen, werken we als RIPE NCC met externe expertise om de lijsten van door de EU gesanctioneerde entiteiten en -personen te gebruiken om te bepalen welke maatregelen op wie van toepassing zijn. De lijsten met entiteiten en personen zijn echter niet altijd voldoende duidelijk om vast te kunnen stellen op wie exact een sanctie betrekking heeft. Er worden niet altijd officiële registratienummers aan entiteiten toegevoegd, en personen kunnen gemeenschappelijke namen hebben. Zonder voldoende details wordt de beoordeling wat dit betekent in termen van naleving geheel aan ons overgelaten, terwijl wij als RIPE NCC aansprakelijk blijven voor een eventuele onjuiste afweging en de daaruit voortvloeiende beslissing.

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/sanctiestelsel/b1>

² Idem

De positie van de RIPE NCC: verhouding sancties en kernfunctionaliteit Internet

De RIPE NCC, gehuisvest in Amsterdam, is één van 's werelds vijf Regional Internet Registries (RIR's). Het is een vereniging naar Nederlands recht met meer dan 20.000 leden in 75 landen.³ Onze belangrijkste rol als RIR is het toewijzen en registreren van blokken van zogenaamde Internet number resources aan organisaties in onze serviceregio die netwerken beheren die gezamenlijk het Internet vormen. Deze Internet number resources hebben de vorm van IPv4- en IPv6-adresblokken en Autonomous System Numbers (ASN's). Om Internet number resources toegewezen te krijgen, moet een organisatie in onze service regio lid worden van de RIPE NCC.

In 2012 bevestigde de RIPE NCC met de Nederlandse autoriteiten dat de registratie van Internet number resources niet onderhevig was aan land specifieke sancties; financiële beperkingen van de EU voor aangewezen personen en entiteiten zijn echter wel van toepassing. In 2020 bevestigde het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken dat men Internet number resources opvat als economische middelen, zoals gedefinieerd in de EU-sanctieregelgeving, wat betekent dat de registraties van eventuele gesanctioneerde entiteiten moeten worden bevroren.⁴

Hoewel de RIPE NCC als organisatie onder Nederlandse jurisdictie valt en te allen tijde zal voldoen aan relevante wet- en regelgeving, overschrijden de diensten die zij levert jurisdicties, in een regio die veel groter is dan de Europese Unie. Dit brengt het risico met zich mee dat sanctiewetgeving die van invloed is op de RIPE NCC als een RIR, hetzij vanuit een Nederlandse of EU-invalshoek, grensoverschrijdende gevolgen heeft die de autoriteit van de RIPE NCC als register voor Internet number resources kunnen aantasten en daarmee mogelijk de interoperabiliteit van netwerken in onze serviceregio. Als zodanig kan nationale en/of EU-wetgeving, zij het onbedoeld, bijdragen aan een politisering van de kernfuncties van het Internet, waarvan de goede werking vereist is om een mondiaal en onderling verbonden internet in stand te houden.⁵

Een resolutie van de RIPE NCC's Executive Board uit februari 2022 stelt:⁶

The Executive Board of the RIPE NCC believes that the means to communicate should not be affected by domestic political disputes, international conflicts or war. This includes the provision of correctly registered Internet numbering resources.

³ <https://www.ripe.net/about-us/what-we-do/ripe-ncc-service-region>

⁴ <https://labs.ripe.net/author/athina/how-sanctions-affect-the-ripe-ncc/>

⁵ Zie <https://www.ripe.net/participate/internet-governance/multi-stakeholder-engagement/surveying-the-impact-of-sanctions-on-the-ripe-ncc-october-2022.pdf>, gedeeld met het Ministerie van Buitenlandse Zaken in oktober 2022: 'The coordination of a global number registry system is critical to the stable and reliable operation of the Internet. Such a system is fundamentally based on trust, i.e. upon a general agreement among all Internet stakeholders regarding which registries are the authoritative record of who holds (and is entitled to use) which number resources. Should this agreement break down, the global Internet would quickly run into operational dysfunction, with no clarity on which network is using (or is entitled to use) which addresses. Such ambiguity could see multiple networks attempting to connect using the same addresses; at a minimum, it would seriously undermine the accuracy that could be assumed or expected from the authoritative registry system. Private sector organisations with responsibility for management of core Internet functions, such as the RIPE NCC, are necessarily domiciled in a specific state. And while one of the factors in selecting where to base such organisations is the stability and utility of that state's civic institutions (especially its judicial system, which is an essential means of ensuring accountability), there is also a presumption that domestic political positions will not affect or hinder the organisation's ability to carry out its remit in relation to the global Internet.'

⁶ <https://www.ripe.net/publications/news/announcements/ripe-ncc-executive-board-resolution-on-provision-of-critical-services>

The Executive Board of the RIPE NCC is committed to taking all lawful steps available to ensure that the RIPE NCC can provide uninterrupted services to all members across our service region and the global Internet community.

The RIPE NCC will publicly document all its efforts to ensure that the registry is not negatively affected by laws, regulations or political developments.

Niet alleen de RIPE NCC ziet dit risico van de politisering van haar dienstverlening. Het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft onlangs zelf de Nederlandse Internationale Cyberstrategie gepubliceerd, waarin o.a. staat:⁷

Binnen de EU, maar ook richting gelijkgezinde landen, wordt gepleit voor de brede erkenning dat organisaties die van belang zijn voor het neutraal functioneren van de publieke kern van het internet niet geraakt mogen worden door beperkende maatregelen als sancties.

En:

Indien organisaties zoals Regional Internet Registries worden geraakt door EU of andersoortige sancties, speelt dat landen in de kaart die bepleiten dat het Westen met sancties de discussie over de werking van het internet politiseert.

Dit punt kwam eerder aan de orde in de Nederlandse Strategie Digitale Economie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat uit november 2022, waar het belang werd benadrukt van kernfuncties die het wereldwijde, open en vrije internet mogelijk maken. Functies, inclusief die geleverd door de RIPE NCC, waar het hele internet op vertrouwt en van afhankelijk is en waar staten niet onnodig mee mogen interfereren.⁸

Als RIPE NCC willen we voorkomen dat onze diensten, waar organisaties in 75 jurisdicties van afhankelijk zijn, worden (gepercipieerd als) gebruikt voor politieke doeleinden. In overeenstemming met onze missie, waarbij wij als autoriteit op het gebied van unieke internetnummerbronnen mensen in staat stellen het Internet te exploiteren en te ontwikkelen, zijn wij van mening dat registraties van Internet number resources niet mogen worden gebruikt als middel om politieke doelen te bewerkstelligen, omdat dit ernstige gevolgen voor het Internet zou kunnen hebben.

Het 6e Rusland-sanctiepakket van juni 2022 bevatte een wijziging⁹ van Verordening (EU) nr. 269/2014:

Article 2 shall not apply to funds or economic resources that are strictly necessary for the provision of electronic communication services by Union telecommunication operators, for the provision of associated facilities and services necessary for the operation, maintenance and security of such electronic communication services, in Russia, in Ukraine, in the Union, between Russia and the Union, and between Ukraine and the Union, and for data centre services in the Union.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op 18 april 2023 formeel bevestigd dat deze vrijstelling van toepassing is op de number resources die door de RIPE NCC worden verstrekt aan entiteiten en personen op de Russische sanctielijsten.¹⁰

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/06/09/internationale-cyberstrategie-2023-2028>, blz 19 en 25

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/18/rapport-strategie-digitale-economie>, page 10

⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.153.01.0075.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A153%3ATOCTOC

¹⁰ <https://www.ripe.net/ripe/mail/archives/ncc-announce/2023-May/001654.html>

Naast de Russische sancties gelden er echter nog andere sancties voor onze leden, uit Syrië en Iran. Het is ons standpunt dat dezelfde redenering met betrekking tot de middelen die we aan Russische leden verstrekken, moet gelden voor al onze leden in onze serviceregio. We zullen daarom de mogelijkheid verder verkennen van een algemene vrijstelling van EU-sanctieregelgeving voor Internet number resources.¹¹

¹¹ <https://labs.ripe.net/author/athina/a-note-on-our-latest-sanctions-transparency-report/>

RIPE NCC: Praktische zorgen met betrekking tot de naleving van sancties en de bijbehorende impact

Zoals in de samenvatting is opgemerkt, zijn er twee belangrijke punten van zorg die volgens ons aandacht behoeven en die als overweging meegenomen kunnen worden bij een modernisering van het sanctiestelsel.

1. Implicaties van non-EU sancties voor EU-organisaties

Terwijl het Nederlandse wettelijke sanctieregime zich richt op de nationale implementatie en naleving van sancties die op EU-niveau zijn gedefinieerd, formuleren andere landen sancties op hun eigen voorwaarden. Dit heeft potentiële gevolgen voor in de EU gevestigde organisaties die niet het doelwit zijn van die niet-EU-sancties en die in theorie niet wettelijk verplicht zijn om hieraan te voldoen.

In de Verenigde Staten beheert en handhaaft het Office of Foreign Assets Control economische sanctieprogramma's, voornamelijk tegen landen en groepen individuen.¹² Zoals vermeld door onze Chief Legal Officer in een RIPE Labs-artikel uit november 2021:¹³

Financial institutions in the Netherlands have also been working on their compliance with sanctions and anti-money laundering legislation. This comes after two banks received heavy penalties for non compliance. This has resulted in increased "Know Your Customer" (KYC) efforts, which can lead to restrictions for their customers. Dutch banks do not accept payments from EU sanctioned entities and in some cases from countries they identify as "high risk".

Deze situatie heeft ertoe geleid dat de RIPE NCC voor aanzienlijke uitdagingen heeft gestaan bij het ontvangen van lidmaatschapsgelden van leden in zogenaamde 'risicovolle' landen. Het effect hiervan is, hoewel de RIPE NCC door geen enkele EU- of Nederlandse sanctiewetgeving wordt beperkt in het ontvangen van betalingen van entiteiten en personen in landen met een hoog risico, dat Nederlandse financiële instellingen op basis van OFAC-sancties voor hun klanten bepaalde betalingen niet willen verwerken en dat de RIPE NCC geen lidmaatschapsbijdragen kan innen zoals verschuldigd door leden uit door OFAC gesanctioneerde landen. Dit veroorzaakt problemen, aangezien we onze dienstverlening niet kunnen stoppen om een vrij en open Internet te behouden, maar tegelijkertijd kunnen we niet worden betaald voor de voortzetting van deze kritieke diensten, ondanks dat er geen wetten zijn die rechtstreeks van invloed zijn op ons recht om verschuldigde betalingen te verkrijgen.

Door OFAC-sanctiebeperkingen uit te breiden tot Nederlandse klanten, leggen Nederlandse financiële instellingen indirect een aanzienlijke last op EU-gebaseerde entiteiten: zij hoeven niet aan deze maatregelen hoeven te voldoen, maar als zij hun wettelijke recht om betalingen te ontvangen van entiteiten in genoemde rechtsgebieden willen afdwingen dan zullen banken de betalingen weigeren en wellichts zelfs rekeningen permanent sluiten.¹⁴

We merken op dat overcompliance is aangekaart door de Minister van Buitenlandse Zaken¹⁵ en in dit verband ziet de RIPE NCC gedwongen naleving van beperkingen onder OFAC-sancties inderdaad als een voorbeeld van dergelijke overcompliance. Het is het vermelden waard dat de meerderheid van de entiteiten en personen die lid zijn van de RIPE NCC en die resideren in 'risicovolle' landen, geen

¹² <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1501>

¹³ <https://labs.ripe.net/author/athina/how-sanctions-affect-the-ripe-ncc/>

¹⁴ Zie bijvoorbeeld <https://www.abnamro.nl/en/personal/payments/sanctions-measures.html>

¹⁵ Tijdens een commissievergadering op 5 juli 2023: 'Er zijn ook een heleboel bedrijven die, of vanwege de zorgen over reputatieschade of gewoon vanuit moraliteit, echt aan overcompliance doen. Die willen gewoon helemaal niet in de buurt komen van wat voor grijs gebied dan ook.'

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A04844

waarschuwingen hebben die verband houden met EU-sancties (of OFAC-sancties). Desalniettemin wordt de RIPE NCC gedwongen zich te conformeren aan de beperkingen opgelegd door Nederlandse financiële instellingen, hetgeen een aanzienlijke druk legt op onze middelen.

2. EU sancties: onduidelijkheid met betrekking tot identiteit gesanctioneerde entiteiten en personen

In onze inspanningen om te voldoen aan EU-sancties, voert de RIPE NCC strenge en voortdurende due diligence controles uit op basis van relevante EU-sanctieregelgeving. Daarbij gebruiken we externe expertise en software om vast te stellen welke van onze leden mogelijk worden getroffen en welke maatregelen wij moeten nemen om op naleving toe te zien.

Een praktisch probleem dat zich in dit verband voordoet, is dat het niet altijd mogelijk is om nauwkeurig vast te stellen op welke persoon dan wel entiteit een sanctie van toepassing is. Soms bieden sanctielijsten niet voldoende identificerende informatie om met vertrouwen vast te stellen dat een entiteit of persoon gerelateerd is aan een RIPE NCC lid. In sommige gevallen ontbreken officiële registratienummers van entiteiten, wat problemen veroorzaakt met software van derden wanneer wordt geprobeerd te identificeren welke entiteit moet worden gescreend. Een vaker voorkomend probleem is het ontbreken van identificerende informatie bij personen op een sanctielijst. We zien dit probleem voornamelijk als het gaat om het Midden-Oosten, waar bepaalde namen veelvuldig voorkomen. Een sanctielijst biedt vervolgens enkel als identificerende informatie dat het betreffende individu een 'man' is.

Dit kan ertoe leiden dat wij als RIPE NCC na zorgvuldig onderzoek, en geheel te goeder trouw, een sanctiewaarschuwing wissen vanwege een gebrek aan identificerende informatie voor een gesanctioneerde persoon of entiteit in de toepasselijke sanctieregelgeving. Waarbij we geloven dat een sanctiematch geen betrekking heeft op een lid. Indien dit later echter niet een false positive blijkt te zijn, dan zijn wij toch aansprakelijk zijn voor de verkeerde inschatting. Dit kan vervolgens betekenen, gezien het feit dat het bij sanctieonderzoek en -naleving om een resultaatsverplichting gaat en niet een inspanningsverplichting, dat het gebrek aan identificerende informatie leiden tot situaties waarin we bij twijfel te veel gehoorzamen en voor 'overcompliance' vatbaar zijn. Dit lijkt ons niet wenselijk. Dit probleem kan onevenredig grote gevolgen hebben voor burgers met vaker voorkomende namen, geheel buiten hun schuld, die in landen wonen die onderworpen zijn aan EU-sancties, waardoor de problemen die we tegenkomen bij het handhaven van een vrij en open internet nog groter worden.

Om dergelijke situaties en risico's van overcompliance te voorkomen, raden we sterk aan om meer en vooral complete identificerende informatie op te nemen, of dat nu registratienummers zijn in het geval van entiteiten, of geboortedata, nationaliteit of andere identificerende informatie in het geval van individuen.

Tot slot

Zoals altijd blijft de RIPE NCC zich inzetten voor samenwerking met de Nederlandse overheid om haar technische expertise te delen en kennisuitwisseling tussen de Nederlandse overheid en de Europese technische gemeenschap te vergemakkelijken. Wij staan tot uw beschikking voor al uw vragen.