

Verbod of verweer? Uitleg van de no-claims bepaling onder de EU-sancties

mr. S.M.Y. van de Graaff en mr. D. Posthuma¹

De no-claims bepaling van artikel 11 van Verordening (EU) Nr. 833/2014 beschermt partijen die EU-sancties naleven tegen vorderingen die verband houden met de niet-nakoming van door sancties geraakte contracten en transacties. Over de reikwijdte van deze bepaling bestaat aanzienlijke onzekerheid, met name ten aanzien van de vraag of artikel 11 ook in de weg staat aan de (vrijwillige) terugbetaling van vooruitbetalingen. De Europese Commissie en verschillende nationale toezichthouders stellen zich op het standpunt dat een dergelijke terugbetaling verboden is. In deze bijdrage analyseren wij de tekst, systematiek en ratio van artikel 11, bezien wij de standpunten van de betrokken toezichthouders, en bespreken wij relevante jurisprudentie. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de opinie van de Advocaat-Generaal in de zaak Ciekuri-Shishki en de bij het HvJ EU aanhangige prejudiciële vragen in de zaak Reibel. Wij concluderen dat artikel 11 beperkt moet worden opgevat: de bepaling richt zich tot de rechter en fungeert als verweer in rechte. Een ruimere uitleg, die artikel 11 tot een de facto verbodsbepaling maakt, verdraagt zich slecht met de beschermingsgedachte van het artikel en het rechtszekerheids- en legaliteitsbeginsel. Hangende de beantwoording van de prejudiciële vragen in de verschillende lopende procedures verdient het evenwel aanbeveling voorzichtig te zijn met de terugbetaling van vooruitbetalingen.

1. Inleiding

In 2014 besloot de Europese Unie (EU) vanwege de annexatie van de Krim tot het instellen van sancties tegen Rusland, al waren die toen nog relatief beperkt in omvang. De grootschalige escalatie van de oorlog tegen Oekraïne in 2022 leidde ertoe dat de EU veel ingrijpender sancties aan Rusland oplegde, in steeds opvolgende sanctiepakketten. Deze sancties omvatten onder meer bevroeringsmaatregelen en vergaande handelsbeperkingen die een groot aantal economische sectoren raken.

Sancties kunnen tot gevolg hebben dat een partij niet langer in staat is om zijn contractuele verplichtingen jegens zijn wederpartij geheel of gedeeltelijk na te komen. Die situatie doet zich voor wanneer de betreffende producten of diensten met de invoering van een nieuw sanctiepakket niet langer geleverd mogen worden of wanneer de wederpartij op een EU-sanctielijst is geplaatst.

Om partijen die de sancties (moeten) naleven te beschermen tegen vorderingen van de wederpartij die in verband met de niet-nakoming worden ingesteld, bevat Verordening (EU) Nr. 833/2014 van de Raad betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (Verordening 833/2014) onder artikel 11 een zogenaamde *no-claims bepaling*. Een soortgelijke bepaling is opgenomen in artikel 11 van Verordening (EU) Nr. 269/2014 en in andere EU-sanctie-

verordeningen, zoals die tegen Belarus, Syrië, Iran, Libië, Myanmar en Sudan.² De analyse in dit artikel richt zich primair op de no-claims bepaling in Verordening 833/2014, maar de bevindingen zijn ook relevant voor de parallelle bepalingen in andere sanctieregimes.

Kort gezegd bepaalt de no-claims bepaling dat vorderingen van gesanctioneerde en/of Russische of namens hen handelende partijen, die verband houden met de niet-nakoming van contracten en transacties die door de EU-sancties zijn geraakt, niet kunnen worden toegewezen (lid 1), en dat het aan de eiser is om te bewijzen dat zijn vordering niet onder de reikwijdte van lid 1 valt (lid 2).

De no-claims bepaling wordt in de praktijk verschillend uitgelegd, en daarmee is onzekerheid ontstaan over de vraag of een vordering tot terugbetaling van een vooruitbetaling onder het toepassingsbereik van de no-claims bepaling valt. Bijzonder relevant is dat de Europese Commissie en verschillende nationale toezichthouders zich op het standpunt stellen dat terugbetaling van een vooruitbetaling op grond van dit artikel is verboden, zodat een dergelijke terugbetaling een schending van de sancties zou opleveren. Inmiddels liggen over dit onderwerp prejudiciële vragen voor aan het Europese Hof van Justitie (HvJ EU), dat zich hopelijk nog dit jaar (2026) over deze kwestie zal buigen in de zaak *Reibel* (C-802/24).³ Ook een aantal andere rechters hebben prejudiciële vragen aan het HvJ EU over de uitleg van dit artikel gesteld.

1. Sophie van de Graaff en Diederik-Jan Posthuma zijn beiden advocaat bij Agorax te Amsterdam.
2. Zie artikel 8d Verordening 765/2006 (Belarus), artikel 27 Verordening 36/2012 (Syrië), artikel 38 Verordening 267/2012 (Iran), artikel 17 Verordening 2016/44 (Libië), ar-

tikel 4h Verordening 401/2013 (Myanmar) en artikel 12 Verordening 747/2014 (Sudan).

3. Naar verwachting neemt A-G Biondi op 26 februari 2026 zijn conclusie in deze zaak.

In deze publicatie analyseren wij de interpretatie van artikel 11 van Verordening 833/2014 en de gevolgen daarvan voor de terugbetaling van vooruitbetalingen onder door sancties geraakte contracten, voor zover dat niet verboden is vanwege een op de wederpartij toepasselijke bevroeringsmaatregel.⁴ Daartoe bespreken wij allereerst de tekst en het toepassingsbereik van artikel 11, waaronder de reikwijdte van de in lid 1 sub a-c bedoelde partijen en de toepassing van de bepaling in situaties van sanctieomzetting. Vervolgens gaan wij in op het doel en de strekking van de bepaling aan de hand van de rechtspraak van het HvJ EU, de standpunten van de Europese Commissie en nationale toezichthouders, en de uiteenlopende uitspraken van rechters in de lidstaten. In dat kader besteden wij bijzondere aandacht aan de opinie van de Advocaat-Generaal in de zaak *Ciekuri-Shishki* en de bij het HvJ EU aanhangige prejudiciële vragen in de zaak *Reibel* (C-802/24). Tot slot beantwoorden wij de kernvraag of artikel 11 aan de (vrijwillige) terugbetaling van een vooruitbetaling in de weg staat, en sluiten wij af met een conclusie en praktische aanbevelingen.

2. Artikel 11: tekst en toepassingsbereik

2.1. De tekst van artikel 11

De no-claims bepaling is opgesteld op basis van een standaardformulering die is opgenomen in de Richtsnoeren inzake sancties van de Raad van de Europese Unie. Artikel 11 lid 1 van Verordening 833/2014 luidt:

“Vorderingen in verband met contracten of andere transacties aan de uitvoering waarvan, direct of indirect, geheel of gedeeltelijk, afbreuk is gedaan door de maatregelen die uit hoofde van onderhavige verordening zijn ingesteld, met inbegrip van vorderingen tot schadeloosstelling of soortgelijke vorderingen, zoals een vordering tot schuldvergelijking of een garantievordering, met name een vordering tot verlenging of uitbetaling van een obligatie, garantie of contragarantie, met name een financiële garantie

of contragarantie, ongeacht de vorm hiervan, worden niet toegewezen indien deze vorderingen worden ingesteld door:

- a) in de bijlagen bij deze verordening genoemde rechtspersonen, entiteiten of lichamen of buiten de Unie gevestigde rechtspersonen, entiteiten of lichamen waarvan de eigendomsrechten voor meer dan 50 % direct of indirect in handen zijn van deze rechtspersonen, entiteiten of lichamen;
- b) elke andere Russische persoon, Russische entiteit of Russisch lichaam;
- c) en persoon, entiteit of lichaam, handelend voor rekening of ten behoeve van een van de in punt a) of punt b) van dit lid bedoelde personen, entiteiten of lichamen.”

Het tweede lid regelt de bewijslast: in elke procedure waartoe een vordering aanleiding geeft, moet het bewijs dat de vordering niet op grond van lid 1 hoort te worden afgewezen, door de eiser worden geleverd. Het derde lid bepaalt dat artikel 11 er niet aan in de weg staat dat de betrokken partijen de rechter verzoeken om te oordelen over de rechtmatigheid van de niet-nakoming met een beroep op Verordening 833/2014.⁵

3. Ruim toepassingsbereik

Artikel 11 heeft een ruim toepassingsbereik. Elke soort vordering die betrekking heeft op een contract of transactie waaraan als gevolg van de sancties geen uitvoering kan worden gegeven, valt in beginsel onder het bereik van de no-claims bepaling.⁶

De in het artikel genoemde voorbeelden - vorderingen tot schadeloosstelling, schuldvergelijking, garantievorderingen - kennen een niet-limitatief karakter, zoals blijkt uit de bewoording “met inbegrip van” en “met name”.

Ook het begrip “contracten of andere transacties” moet ruim worden opgevat. Het begrip omvat leveringsovereenkomsten, financieringsovereenkomsten, publieke aanbestedingscontracten en andere commerciële contracten.⁷ De Europese Commissie

4. Terugbetaling van een vooruitbetaling aan een partij die aan een bevroeringsmaatregel onderworpen is, is in beginsel toegestaan mits de tegoeden niet aan deze partij ter beschikking worden gesteld, bijvoorbeeld door de tegoeden op een bevroren rekening te storten. Wij gaan er voor de bespreking van de no-claims bepaling in het vervolg van dit artikel vanuit dat er geen bevroeringsmaatregelen van toepassing zijn die aan terugbetaling in de weg staan.

5. Tot 31 december 2025 konden de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in afwijking van lid 1 nog toestemming verlenen voor de voldoening van een vordering, wanneer dat strikt noodzakelijk was voor de afstoting of liquidatie van bedrijfsactiviteiten in Rusland. Sinds 1 januari 2026 geldt geen uitzonderingsgrond meer.

6. De termen “vorderingen” en “contracten of andere transacties” worden niet gedefinieerd in Verordening 833/2014. Definities voor deze termen zijn wel opgenomen in Verordening 269/2014 (artikel 1 sub a). Voor de uitleg van Artikel 11 kan bij deze definities worden

aangesloten. Artikel 1 sub a van Verordening 269/2014 definieert de term “vordering” als volgt: “elke voor of na de datum 17 maart 2014 ingediende vordering, ook wanneer deze de vorm van een rechtsvordering heeft, die voortvloeit uit of verband houdt met de uitvoering van een contract of transactie, en in het bijzonder: i) een vordering tot nakoming van elke verplichting die voortvloeit uit of verband houdt met een contract of transactie; ii) een vordering tot verlenging of uitbetaling van financiële garanties of contragaranties, ongeacht de vorm; iii) een vordering tot schadeloosstelling in verband met een contract of een transactie; iv) een reconventionele vordering; v) een vordering, ook via een exequatur, waarmee wordt beoogd erkenning of uitvoering van een rechterlijke of arbitrale uitspraak of van een gelijkwaardige beslissing te verkrijgen, ongeacht de plaats van uitspraak; [...]”. De genoemde voorbeelden kennen een niet-limitatief karakter, gelet op de bewoording “elke [...] vordering” en “in het bijzonder”.

7. Artikel 1 sub b van Verordening 269/2014 definieert de term “contract of transactie” als volgt: “elke verrichting,

heeft in haar Consolidated FAQs bevestigd dat ook de liquidatie van financiële instrumenten en publieke aanbestedingsprocedures binnen het toepassingsbereik van artikel 11 vallen.⁸ Nederlandse rechters hebben de no-claims bepaling onder meer van toepassing verklaard op leveringsovereenkomsten en bancaire zekerheidsrechten.⁹

3.1. Reikwijdte artikel 11 lid 1 sub a-c

Het toepassingsbereik van de onder lid 1 sub a-c bedoelde partijen wordt eveneens ruim opgevat, waarbij met name de reikwijdte van het begrip “handelend voor rekening of ten behoeve van” als bedoeld in artikel 11 lid 1 sub c relevant is.

In de *NetApp*-zaak overwoog de Rechtbank Amsterdam dat van handelen voor rekening of ten behoeve van een gesanctioneerde en/of Russische partij sprake is, indien aannemelijk is dat de bij toewijzing van de vordering te verkrijgen baten aan een dergelijke partij ten goede komen.

Het ging in deze zaak om de op Cyprus gevestigde distributeur Isolin die softwareproducten en -diensten van de in Nederland gevestigde leverancier NetApp leverde aan Russische afnemers. Nadat de leverancier de uitvoering van de distributieovereenkomst vanwege de sancties had opgeschort, weigerde zij met een beroep op artikel 11 om reeds ontvangen vooruitbetalingen aan de distributeur terug te betalen.

Omdat de Russische afnemers vooruit betaald hadden aan de distributeur, deze had verklaard dat zij een claim van een van haar Russische afnemers had ontvangen en dat de opschorting van de diensten door de leverancier tot financiële verliezen voor haarzelf en haar Russische afnemers leidde, achtte de rechtbank “het aannemelijk dat deze partijen op hun beurt minst genomen terugbetaling van Isolin hebben gevorderd of dat nog zullen doen. Dit betekent dat het ook aannemelijk is dat Isolin, bij toewijzing van de vordering, (vrijwillig dan wel gedwongen) tot terugbetaling aan de Russische end users of resellers zal overgaan althans de baten van haar vordering tot terugbetaling ten gunste van deze Russische partijen zullen komen. De rechtbank kwalificeert Isolin daarmee als een persoon, entiteit of lichaam handelend voor rekening of ten behoeve van een van de in punt a) of punt b) van artikel 11 lid 1 bedoelde personen, entiteiten of lichamen.”

Langs deze lijn is dus niet vereist dat sprake is van

een formele instructie- of zeggenschapsrelatie, maar is voldoende dat een hypothetisch risico op doorstroming aanwezig is. Daarmee wordt het toepassingsbereik van artikel 11 lid 1 sub c onzes inziens te ver opgerekt. In dat kader is relevant dat wanneer artikel 11 aan terugbetaling van een vooruitbetaling aan een Russische partij in de weg staat, zoals de rechtbank aanneemt, dit uiteraard ook geldt voor de Cyprische distributeur. Daarom valt ook niet in te zien welk concreet risico op ongeoorloofde doorstroming zich hier nu voordoet, en welk doel de toepassing van artikel 11 tussen twee EU-contractspartijen hier dient.

Interessant is dat het *Cour d'Appel* van Parijs een bevestigend strengere maatstaf hanteerde ten aanzien van de bewijslast in het kader van mogelijke doorstroming. In de zaak *DNO Yemen* oordeelde het Hof Parijs dat de weigering van de tenuitvoerlegging van een arbitraal vonnis niet gebaseerd mag zijn op “louter hypothetische of speculatieve risico's” dat gelden doorstromen naar gesanctioneerde partijen. Om vast te stellen dat een partij handelt voor rekening van, of onder controle van, een gesanctioneerde entiteit, of dat de gelden daadwerkelijk ten goede zouden komen aan die entiteit, is “serieus, specifiek en consistent bewijs” vereist. Daarmee hanteert het Franse hof dus een zwaardere bewijslast dan de Rechtbank Amsterdam.

Inmiddels heeft de *Cour de Cassation* in het cassatieberoep in *DNO Yemen* prejudiciële vragen aan het HvJ EU gesteld, waaronder de vraag of een ‘redelijk risico’ dat gesanctioneerde personen uiteindelijk profiteren van een betaling, volstaat voor de toepassing van het sanctierecht.¹⁰ Het antwoord op deze vragen zal naar verwachting duidelijkheid scheppen over de in dit kader te hanteren maatstaf.

3.2. Toepasselijk recht en EU-nexus

Tot slot is voor een succesvol beroep op de no-claims bepaling niet vereist dat het contract of de transactie wordt beheerst door het recht van een EU-lidstaat. Uit de definitie van “contract of transactie” zoals gegeven in artikel 1 sub b van Verordening 269/2014 volgt immers dat het slechts dient te gaan om een verrichting “ongeacht de vorm en het recht dat erop van toepassing is”. Wel dient een niet-Europese partij gebonden te zijn aan de naleving van EU-sancties, bijvoorbeeld wanneer goederen zich op enig

ongeacht de vorm en het recht dat erop van toepassing is, die een of meer contracten of soortgelijke verplichtingen tussen al dan niet dezelfde partijen omvat; in dit verband worden onder „contract” tevens begrepen alle - ook de uit juridisch oogpunt op zichzelf staande - met name financiële garanties of contragaranties en kredieten, alsmede alle uit een dergelijke transactie voortvloeiende of daarmee verband houdende bepalingen; [...].”

8. Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014, Council Regulation No 269/2014, Council Regulation (EU) No 692/2014 and Council Regu-

lation (EU) 2022/263, zie hoofdstuk A3, vraag 7 en hoofdstuk G6, vraag 34.

9. Rb. Amsterdam 15 januari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:342 en Rb. Amsterdam 9 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3141.

10. C/2025/5431, Verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Cour de cassation (Frankrijk) op 6 december 2024 – DNO Yemen AS / Petrolin Trading Limited, Moe Oil & Gas Yemen Limited, The Ministry of Oil and Minerals (of The Republic of Yemen), Yemen Oil & Gas Corporation/The Yemen Company, Dove Energy Limited, geliquideerd (Zaak C-842/24, DNO Yemen).

moment op het grondgebied van de Unie bevinden (artikel 13 sub a) of wanneer de zakelijke transactie binnen de Unie wordt verricht (artikel 13 sub e).

3.3. Artikel 11 en sanctieomzeiling

In situaties waarin nakoming van een overeenkomst wordt opgeschort of gestaakt vanwege (vermoedens van) sanctieomzeiling, kunnen partijen zich in beginsel ook beroepen op artikel 11. Ook in het geval van sanctieomzeiling is immers sprake van een transactie die niet kan worden uitgevoerd vanwege ingestelde sanctie maatregelen. Daarmee is artikel 11 in de praktijk ook relevant wanneer een EU-partij de uitvoering weigert omdat er sterke aanwijzingen zijn dat een transactie (bijvoorbeeld via een derde land) feitelijk strekt tot levering aan of voor gebruik in Rusland. Het bewijsrisico dat géén sprake is van omzeiling, ligt conform artikel 11 lid 2 bij de eiser. Dat kan voor de eisende partij tot de nodige problemen leiden, omdat de bewijslevering van een negatief feit lastig kan zijn: de partij die moet aantonen dat geen sprake is van omzeiling, zal onder het Nederlandse procesrecht in elk geval aannemelijk moeten maken dat daarvan geen sprake is.¹¹

4. Uitleg artikel 11

4.1. Doel en strekking

Het HvJ EU heeft verduidelijkt dat met de no-claims bepaling is beoogd te voorkomen dat een Russische partij (i) nakoming van een verboden transactie, overeenkomst of dienst kan bewerkstelligen; of (ii) een civielrechtelijke remedie kan verkrijgen in verband met de niet-nakoming van een dergelijke verboden transactie, overeenkomst of dienst.¹² In Rosneft overwoog het HvJEU:

“In so far as the applicants also challenge the proportionality of Article 11 of the contested regulation, as the Council contends, the provision precluding the satisfaction of claims laid down in that article is intended to prevent an entity targeted by the restrictive measures at issue from being able to procure performance of a prohibited transaction, contract or service or from obtaining a remedy under civil law for non-performance of such transactions, contracts or services. Such a provision thus ensures the effectiveness of the restrictive measures at issue, by reflecting in private law the effects of measures that have been properly adopted by the European Union, for so long as those measures are

applicable. [...]”

Het is relevant dat het Hof hier specifiek overweegt dat de bepaling beoogt te voorkomen dat *“an entity targeted by the restrictive measures at issue”* een *“remedy under civil law”* kan verkrijgen. Hiermee is duidelijk dat artikel 11 bij wijze van verweer kan worden ingeroepen in een gerechtelijke procedure. Wij menen dat dit eveneens betekent dat de no-claims bepaling uitsluitend binnen de context van een gerechtelijke procedure van toepassing is, en dat artikel 11 buiten die context geen zelfstandige werking heeft.

De Nederlandse tekst van artikel 11 bevestigt deze uitleg. Daarin is bepaald dat vorderingen *“niet worden toegewezen”*, indien de vordering verband houdt met de niet-nakoming van een contract of andere transactie vanwege de sancties. Dat behelst in onze optiek een opdracht aan de rechtsprekende instantie, niet aan contractspartijen. Daarmee is niet verenigbaar dat artikel 11 ook een verbod zou behelzen om buiten rechte over te gaan tot de vrijwillige terugbetaling van een vooruitbetaling, mits dat niet verboden is vanwege een op de wederpartij toepasselijke bevroeringsmaatregel. Dit standpunt staat echter haaks op dat van de Europese Commissie en een aantal nationale toezichthouders. Binnen de rechtspraak wordt hier verschillend over gedacht.

5. Standpunten toezichthouders

Het Maltese *Sanctions Monitoring Board* overwoog in een *Guidance Note* van 7 februari 2024 dat *“the repayment of advance payments in this case would constitute a violation of the ‘no claims’ clause as envisaged in Article 11 of Council Regulation (EU) No 833/2014, even if that advance payment concerned goods whose export was not restricted at the time when such advanced payment was made”*. De Maltese toezichthouder beoogde daarbij dat artikel 11 bedoeld is om *“those economic operators who comply with EU sanctions (e.g., in connection with an export prohibition) against claims based on non-performance of a contract”* te beschermen.¹³

De Duitse toezichthouder heeft in antwoord op een FAQ een soortgelijke positie ingenomen: *“the fulfilment of all claims relating to the transactions which are now subject to sanctions is prohibited. In view of this, the repayment of an advance payment which aims to return a legal relationship to the situation prior to the imposition of the sanctions (status quo ante) is inadmissible under law.”*¹⁴

Opvallend is dat de Duitse FAQ tot 14 december 2022

11. Over de bewijslast ingeval van een vermoede omzeiling van de sancties heeft het Landgericht Mainz in de zaak Sprocure LLC/Aero VIM GmbH prejudiciële vragen aan het HvJ EU gesteld (C-290/25).
12. HvJ EU 13 september 2018, T 715/14, ECLI:EU:T:2018:544 (*Rosneft en anderen tegen Raad*), r.o. 206.
13. “Guidance Note on Article 11 of Council Regulation (EU) No. 833/2014 relating to refund of advance pay-

ments”, Sanctions Monitoring Board Malta. Te raadplegen via: <https://smb.gov.mt/wp-content/uploads/2024/02/Guidance-on-article-11-8332014.pdf>.

14. “FAQs about sanctions against Russia”, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy of Germany. Antwoord op vraag 51. Te raadplegen via: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/EN/FAQ/sanctions-against-russia/faq-russland-sanktionen.html>.

het tegenovergestelde standpunt bevatte: terugbetaling was volgens de toenmalige toelichting juist *wel* toegestaan, omdat een terugbetaling die “*specifically aims to return a legal relationship to the situation prior to the imposition of the sanctions (status quo ante) is not affected by this*”. De Duitse toezichthouder is echter na overleg met de Europese Commissie van standpunt veranderd.¹⁵

Ook de Nederlandse toezichthouder onderschrijft deze (huidige) toelichting, en heeft hierover eveneens afstemming met de Europese Commissie gehad.¹⁶

De afstemming van de Duitse en Nederlandse toezichthouder met de Europese Commissie, impliceert dat de Europese Commissie de huidige toelichting eveneens onderschrijft.¹⁷ De Europese Commissie gaat in haar Consolidated FAQs echter niet specifiek op deze vraag in. Voor zover ons bekend, zijn er verder geen andere toezichthouders die over deze kwestie een publiekelijk standpunt hebben ingenomen.

Uit de standpunten van de toezichthouders blijkt dat zij artikel 11 zeer ruim opvatten, en menen dat artikel 11 buiten de context van een gerechtelijke procedure ook een zelfstandige werking toekomt. Terugbetaling van een vooruitbetaling zou langs deze lijn neerkomen op een schending van artikel 11. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen voldoening van een dergelijke vordering binnen of buiten rechte: terugbetaling lijkt in alle gevallen “*prohibited*”. Wordt deze uitleg gevolgd, dan komt artikel 11 de facto neer op een verbodsbepaling, en kan de vrijwillige terugbetaling – in elk geval naar Nederlands recht – een strafbaar feit opleveren.¹⁸ Daarop gaan wij hieronder nog nader in.

6. Rechtspraak

In januari 2025 oordeelde de Rechtbank Amsterdam in de eerder genoemde NetApp-zaak dat het standpunt dat ongedaanmakings- en waardevergoedingsverbindenissen niet onder artikel 11 zouden vallen, “*niet strookt met de algemeen geformuleerde omschrijving van het begrip vordering in artikel 11 lid 1 en de niet-limitatieve (in de tekst staat: ‘met inbegrip van’, ‘zals’ en ‘met name’) opsomming daarin van een aantal voorbeelden van soortgelijke vorderingen*”. De rechtbank concludeerde dat de vordering tot terugbetaling van vooruitbetaalde bedragen daarmee onder het toepassingsbereik van artikel 11 valt. Eerder volgde de Rechtbank Amsterdam al een soortgelijke redenering inzake Technologies and Catalysts LLC tegen Hytech-Pompec B.V.¹⁹

In mei 2025 kwam het Oberlandesgericht Stuttgart

tot het oordeel dat artikel 11 zich verzet tegen de terugbetaling van een vooruitbetaling.²⁰ In die zaak had een Russische verzoeker verzocht om erkenning en tenuitvoerlegging van een Russisch arbitraal vonnis dat was gewezen tegen een Duitse wederpartij. Het arbitraal tribunaal had de vordering tot terugbetaling van een vooruitbetaling toegewezen, nadat de Duitse wederpartij de levering niet had uitgevoerd wegens strijdigheid met EU-sancties. Het Oberlandesgericht Stuttgart weigerde de erkenning en tenuitvoerlegging en oordeelde onder verwijzing naar het standpunt van de Duitse toezichthouder dat de Duitse partij op grond van artikel 11 lid 1 was gevrijwaard van iedere civielrechtelijke aanspraak die verband hield met de door sancties veroorzaakte niet-nakoming, waaronder ook een vordering tot terugbetaling.

Uit bovenstaande uitspraken blijkt dat de nationale rechters artikel 11 verschillend uitleggen, en dat de ene rechter daarbij tot een zeer ruime uitleg komt en de ander juist meent dat de bepaling niet zo bedoeld kan zijn dat een vordering tot terugbetaling van een vooruitbetaling onder het bereik daarvan valt.

Inmiddels zijn er ook verschillende nationale rechters die prejudiciële vragen hebben gesteld over de uitleg van artikel 11. Deze zaken hebben tot nu toe (februari 2026) nog niet tot een arrest van het HvJ EU geleid. Wel is inmiddels in één van deze zaken een opinie van de advocaat-generaal verschenen. Deze opinie behandelen wij eerst; daarna gaan wij kort in op de overige relevante zaken waarin prejudiciële vragen zijn gesteld.

De zaak waarin reeds is geopinieerd, betreft de Letse zaak *Ciekuri-Shishki*. Hierin draaide het om de terugbetaling van een lening door een entiteit waarvan de aandelen voor 50% in handen waren van een gesancioneerde partij. Het Letse Hooggerechtshof stelde onder meer vragen over de reikwijdte en de rechtsgevolgen van de no-claims bepaling van Verordening 269/2014, die vrijwel identiek is aan de bepaling in Verordening 833/2014.

Hierin overwoog de A-G ten aanzien van het doel en rechtsgevolg van artikel 11:

“69. On the other hand, the purpose of Article 11(1) of Regulation No 269/2014, which forms the subject matter of the fifth and sixth questions, is to ensure, **at the procedural level**, the effectiveness of Article 2 of that regulation, by preventing a designated person from being able to enforce, **through the courts**, a right the exercise of which would breach the restrictive measures. Thus, even where a favourable judgment has been obtained before a national court, its en-

15. Idem.

16. Dit blijkt uit niet-publieke correspondentie met de Nederlandse toezichthouder.

17. Idem.

18. Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne 2014, artikel 1a.

19. Rechtbank Amsterdam 7 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7221, r.o. 4.2. Ondergetekende trad in die zaak op als advocaat van Hytech-Pompec B.V.

20. Oberlandesgericht Stuttgart 13 mei 2025, zie https://file.s.lbr.cloud/public/2025-05/250513_OLG%20Stuttgart_Re-dacted.pdf?VersionId=4Rcw2RSYa.dNieOo4CFeXoPYR.

forcement is suspended as long as the person concerned is subject to EU sanctions.”

“70. Likewise, that provision aims to protect the other party to the contract who complies with the obligations imposed by Regulation No 269/2014 from actions for damages brought by the designated party, in particular actions seeking compensation for harm or actions under a contractual guarantee. In the absence of such a procedural mechanism, the other party to the contract would be faced with an untenable situation, being required to choose between incurring criminal sanctions by performing the contract and risking an adverse civil judgment by refusing to perform it. As a procedural provision, the application of Article 11(1) of that regulation is primarily a matter for the national courts, provided that the legal conditions laid down therein are satisfied.”

[...]”

“74. It follows from the foregoing considerations that, where proceedings have as their subject matter a claim relating, directly or indirectly, in whole or in part, to a contract the performance of which is affected by restrictive measures, the national court is required, in accordance with its own procedural framework, to ensure the outcome prescribed in Article 11(1) of Regulation No 269/2014, namely 'not to satisfy the claim'. In other words, it must not give effect to such a claim. That interpretation is confirmed by the analysis of all the language versions examined.”

“79. For the reasons set out in the preceding points, I propose that the answer to the fifth question should be that Article 11(1) of Regulation No 269/2014 must be interpreted as not prohibiting the examination of the substance of a case, but as prohibiting giving effect, in whole or in part, to a claim relating to a contract the performance of which is affected, in whole or in part, directly or indirectly, by restrictive measures.”

[...]”

“83. Furthermore, it should be noted that Article 11(1) of Regulation No 269/2014 is not confined to civil proceedings in the strict sense, but applies to decisions the recognition, enforcement or legal effects of which would be liable to undermine the effectiveness of the restrictive measures laid down in that regulation. That provision is, therefore, not directly addressed to the parties to the dispute – applicant or defendant – as such, but places on the courts the general obligation not to deliver decisions that might circumvent the purpose of the sanctions.”

Uit de vetgedrukte overwegingen uit deze opinie blijkt dat de A-G niet uitgaat van toepassing van artikel 11 buiten de context van een gerechtelijke procedure. Verder overweegt de A-G dat de no-claims bepaling strekt tot bescherming van partijen die zich aan de sancties houden tegen vorderingen tot nakoming of schadevorderingen, meer in het bijzonder een vordering tot schadevergoeding of een vordering onder een contractuele garantie. In dat verband is ook opvallend dat de A-G de terugbetaling van een vooruitbetaling niet noemt als voorbeeld van een vordering die vanwege artikel 11 niet kan worden toegewezen.

De overwegingen van de A-G zijn helder, en leiden tot de conclusie dat het standpunt van de Europese Commissie en de nationale toezichthouders niet langer houdbaar zal zijn ingeval het HvJ EU de A-G volgt.

De zaak *Reibel* betreft een geschil tussen NV Reibel, een Belgische onderneming, en JSC VO Stankoimport, een Russische onderneming.²¹ Reibel was op grond van hun overeenkomst gehouden tot de uitvoer van goederen en het verlenen van diensten aan Stankoimport met betrekking tot de productie van helikopteronderdelen. Nadat de Belgische Conseil d'État een benodigde uitvoervergunning had geweigerd, rees een geschil over vorderingen tot schadevergoeding en een vordering tot terugbetaling van een vooruitbetaling. In een arbitrageprocedure wees een Zweeds arbitragecollege de vordering tot terugbetaling aan Stankoimport toe.

Reibel is daarop een vernietigingsprocedure gestart, waarin zij aanvoerde dat het arbitrale vonnis in strijd is met de openbare orde. De Svea Hovrätt heeft in het kader van die procedure prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ EU over (onder meer) of artikel 11 lid 1 de terugbetaling van een vooruitbetaling voor goederen of diensten die vanwege het EU-sanctieregime niet zijn geleverd, uitsluit of toestaat, inclusief rente over die vooruitbetaling. De opinie van de A-G in die zaak wordt eind februari 2026 verwacht.

In een zaak die in april 2025 aanleiding gaf tot het stellen van prejudiciële vragen aan het HvJ EU over de uitleg van artikel 11, overwoog het Landgericht Mainz in de toelichting:²²

“Naar het oordeel van de kamer lijkt het ook nogal twijfelachtig of de terugbetaling van een vooruitbetaalde koopprijs onder de bepalingen van artikel 11 van verordening nr. 833/2014, gelet op de betekenis en het doel ervan, moet vallen. Deze is immers precies het logische gevolg van het door de verordening nagestreefde doel, namelijk de niet-nakoming van de overeenkomst en de niet-levering. Met name tegen de achtergrond van de in artikel 11, lid 2, van verordening

21. HvJ EU C-802/24, Verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Svea Hovrätt (Zweden) op 20 november 2024 (*Reibel*).

22. HvJ EU C-290/25, Verzoek om een prejudiciële beslissing van 16 april 2025 van Landgericht Mainz (Duitsland).

nr. 833/2014 geregelde verdeling van de bewijslast, zou het dus behoorlijk ingrijpend zijn om de terugbetaling van reeds gedane aan- respectievelijk vooruitbetalingen onder artikel 11 van verordening nr. 833/2014 te laten vallen. In dat geval zou ook de vraag rijzen wat er moet gebeuren met het bedrag van de aan- respectievelijk vooruitbetaling. Het lijkt niet juist dat de contractuele partner deze bedragen eenvoudigweg int.”

Gelet op de opinie van de A-G in *Ciekuri-Shishki* is goed voorstelbaar dat het HvJ EU in *Reibel* en deze zaak uiteindelijk zal oordelen dat artikel 11 niet ziet op de terugbetaling van een vooruitbetaling, binnen of buiten rechte.

7. Overige overwegingen

Naast de hierboven besproken standpunten van verschillende actoren, zijn ook de volgende overwegingen relevant voor de vraag naar de reikwijdte van artikel 11.

Artikel 11 is niet als een verbod geformuleerd. Verbodsbepalingen in Verordening 833/2014 beginnen consequent met de bewoording “Het is verboden om...”. Indien de Raad van de Europese Unie met artikel 11 een verbod voor ogen gehad zou hebben, had het voor de hand gelegen om deze bepaling overeenkomstig te formuleren en bij de overige verbodsbepalingen te plaatsen. Dat dit niet is gedaan, duidt erop dat de Raad met artikel 11 geen verbod op terugbetaling van vooruitbetalingen heeft willen instellen.

Beschermingsgedachte. Een uitleg waarbij artikel 11 een de facto verbodsbepaling behelst, zou de beschermingsgedachte van artikel 11 ondermijnen: EU-partijen die te goeder trouw handelen en een vooruitbetaling willen terugbetalen aan hun wederpartij omdat zij de daartegenover staande verplichting als gevolg van de sancties niet langer kunnen nakomen, zouden blootgesteld kunnen worden aan strafrechtelijke risico's wegens overtreding van de sancties,²³ terwijl de bepaling juist bedoeld is hen te beschermen.

Inconsistenties bij ruime lezing. Een uitleg van artikel 11 als verbodsbepaling leidt tot opmerkelijke inconsistenties. Contracteren met niet-gesancioneerde Russische partijen is onder de sancties in beginsel toegestaan (mits dat niet in strijd is met de opgelegde handelsrestricties), evenals betalingen onder een nieuw contract (inzake wel toegestane transacties) met dergelijke partijen. Een terugbetaling onder een contract dat als gevolg van latere sancties verboden is geraakt, zou onder deze lezing echter niet mogen - terwijl dezelfde betaling aan dezelfde partij onder een andere juridische titel wél mogelijk zou zijn. Een dergelijke uitkomst is niet lo-

gisch en evenmin in overeenstemming met het doel en de strekking van de sancties. Terugbetaling van een voorschot brengt de contractspartijen immers slechts terug naar de situatie voorafgaand aan het aangaan van een rechtsverhouding, en beoogt enkel een ongerechtvaardigde verrijking terug te draaien. Het daaraan voldoen brengt geen negatieve gevolgen teweeg voor Europese partijen, noch is het bedoeld om de uitvoering te bewerkstelligen van transacties die verboden zijn onder Verordening 833/2014.

Cessie en indeplaatsstelling. Indien artikel 11 als verbodsbepaling moet worden uitgelegd, rijzen bovendien vragen over de mogelijkheid van de contractspartijen om rechten onder de overeenkomst aan een derde, niet-Russische partij te cederen, of om gebruik te maken van de figuur van indeplaatsstelling door een derde, niet-Russische partij. De inconsistenties die een verbodsbepaling-lezing met zich brengt, manifesteren zich ook hier.

Rechtszekerheids- en legaliteitsbeginsel. Indien artikel 11 inderdaad als verbodsbepaling dient te worden gelezen, dan zou dat met zich brengen dat vrijwillige terugbetaling een schending van de sancties oplevert - met potentieel strafrechtelijke consequenties. Een dergelijke interpretatie roept de vraag op of zij verenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Het HvJ EU heeft meermalen benadrukt dat sanctiemaatregelen voldoende duidelijk en voorzienbaar moeten zijn, zodat de betrokken partijen hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Het opleggen van een verbod via een bepaling die niet als zodanig is geformuleerd en ook niet eenvoudig als zodanig herkenbaar is, verdraagt zich moeilijk met die eis.

Ongerechtvaardigde verrijking van EU-partijen. Indien artikel 11 aldus wordt uitgelegd dat terugbetaling van een vooruitbetaling is verboden, ontstaat aan de zijde van de EU-partij een ongerechtvaardigde verrijking. De EU-partij heeft immers een betaling ontvangen voor een prestatie die zij als gevolg van de sancties niet langer mag leveren, althans zolang de beperkende maatregelen van kracht zijn en de overeenkomst niet wordt opgezegd of ontbonden. Deze verrijking kent geen rechtvaardiging in het sanctieregime: zij is niet het beoogde gevolg van de beperkende maatregelen, maar berust uitsluitend op de toevalligheid dat de betreffende transactie op het moment van sanctie-inwerkingtreding reeds was vooruitbetaald. Zoals het Landgericht Mainz ook overwoog: “Het lijkt niet juist dat de contractuele partner deze bedragen eenvoudigweg int.”

Chilling effect. Een dergelijke uitleg kan bovendien een *chilling effect* hebben op de nog wel toegestane handel met Rusland. Contractspartijen in sectoren die redelijkerwijs kunnen verwachten in de toekomst aan (aanvullende) restricties onderhevig te worden - denk aan sectoren die in openvolgende

23. Dit verschilt per lidstaat en hangt af van de vraag of de betreffende lidstaat schending van de no-claimsbepalingen strafbaar heeft gesteld. In Nederland is dat wel het geval.

sanctiepakketten steeds verder zijn ingeperkt - zullen niet langer bereid zijn om vooruit te betalen aan EU-leveranciers, als zij het risico lopen dat bij latere sanctionering het vooruitbetaalde bedrag definitief verloren gaat. Het gevolg is dat het risico verschuift naar de EU-partij. Daarmee belemmert een ruime uitleg van artikel 11 paradoxaal genoeg juist de handel die de sancties onverlet laten - een uitkomst die niet strookt met het doel van de beperkende maatregelen, die immers gericht zijn op specifieke sectoren en producten en niet beogen de handel met Russische partijen in zijn algemeenheid onmogelijk te maken.

8. Conclusie

Dit brengt ons bij de beantwoording van de vraag die in deze bijdrage centraal staat: staat artikel 11 de terugbetaling van een vooruitbetaling toe, wanneer een contract of transactie als gevolg van de sancties niet langer kan worden uitgevoerd? Of staat artikel 11 aan de voldoening van een dergelijke vordering in de weg, en leidt terugbetaling tot schending van de sancties?

Op grond van de tekst, systematiek en ratio van de no-claims bepaling, concluderen wij dat artikel 11 be-

perkt moet worden opgevat. De bepaling is niet als verbod geformuleerd, richt zich tot de rechter en niet tot contractspartijen, en fungeert als een verweer in rechte tegen vorderingen die de effectiviteit van de sancties zouden ondermijnen. De opinie van de A-G in *Ciekuri-Shishki* ondersteunt deze uitleg: artikel 11 werkt op procedureel niveau en is niet rechtstreeks tot partijen gericht.

Een ruimere uitleg die artikel 11 tot een de facto verbodsbepaling maakt, is niet alleen onverenigbaar met de beschermingsgedachte van het artikel, maar leidt ook tot inconsistenties die het sanctieregime zelf niet kan rechtvaardigen, en verdraagt zich slecht met het rechtszekerheids- en legaliteitsbeginsel.

Hoewel de Europese Commissie en enkele nationale toezichthouders op dit moment een ander standpunt innemen, is daarom zeer wel denkbaar dat het HvJ EU - in lijn met de opinie van de A-G in *Ciekuri-Shishki* - in die zaak en de andere prejudiciële procedures zal oordelen dat artikel 11 niet ziet op de terugbetaling van een vooruitbetaling. Voor de praktijk verdient het aanbeveling om - hangende de beantwoording van de prejudiciële vragen van het HvJ EU - voorzichtig te zijn met de terugbetaling van vooruitbetalingen.