

# Hoe de sancties tegen Rusland wel werkend te krijgen

Europa legt sancties op aan individuele Russen en sommige Russische bedrijven. Deze keuze draagt niet bij aan de beëindiging van de Russische oorlog tegen Oekraïne. Hoe moet het dan wel?

## IN HET KORT

- Een werkend sanctiepakket bevat een energieboycot, een stop op de export van kapitaalgoederen of beknot het betalingsverkeer.
- Zo'n pakket moet per direct ingaan en streng gehandhaafd worden.

**PETER VAN BERGEIJK**  
Hoogleraar aan de  
Erasmus Universiteit  
Rotterdam

Ongeschiedelijk reageerde de Europese Unie na de Russische inval in Oekraïne, op 24 februari dit jaar, met een enorme dadendrang bij het nemen van economische strafmaatregelen (figuur 1). In nog geen zes weken heeft de Europese Commissie nu al vijf sanctiepakketten afgekondigd (plus een paar tussentijdse verscherpingen). Echter, de schijn bedriegt.

## Trage besluitvorming

In Europa ontbreekt tot nu toe de slagvaardigheid die er nodig is om te voorkomen dat sancties bij voorbaat tot mislukken gedoemd zijn. Het is ten eerste opmerkelijk dat het zo lang duurt om een juridisch raamwerk op te schalen dat al bestond sinds de annexatie van de Krim in 2014. Ter vergelijking: de sancties naar aanleiding van de Iraakse inval in Koeweit werden binnen vier dagen opgelegd. Zwitserland deed toen voor het eerst mee, de olieboycot was volledig en werd militair afgedwongen.

En snelheid is geboden, want wie langzaam is bij het invoeren van economische sancties geeft het doelwit de kans om de economie aan te passen en zich voor te bereiden (Dizaji en Van Bergeijk, 2013). Andere sanctienemers hebben in het afgelopen decennium bijgeleerd; zij stroomlijnden hun procedures en verscherpten het toezichtinstrumentarium – zie bijvoorbeeld Early (2021) voor de Verenigde Staten.

## Strategie van escalatie werkt niet

Ten tweede wordt er, ter rechtvaardiging van deze traagheid van de Europese Unie, wel aangevoerd dat het belangrijk is om de mogelijkheid te hebben om sancties verder te laten escaleren. Empirisch onderzoek toont echter aan dat de

strategie van beginnen met lichte sancties en die steeds verder uitbreiden geen effect heeft op het gedrag van de door sancties getroffen partij (Bergeijk en Siddiquee, 2017).

Daarbij heeft de Europese Unie een geloofwaardigheidsprobleem bij het uitbreiden van de sancties. Het EU-sanctiepakket na de annexatie van de Krim was relatief licht, en klaarblijkelijk met de intentie ontworpen om zo weinig mogelijk schade aan het Europese bedrijfsleven te berokkenen.

Het is een economische wetmatigheid dat sancties die de sanctienemer niet raken, ook het sanctiedoelwit niet treffen. Het is bijvoorbeeld illustratief dat de Europese sancties uit 2014 de Russen een verlies van een miljard euro opleverden; terwijl de Russische tegensancties Europa het tienvoudige hebben gekost (Bélin en Hanousek, 2021). Toen de annexatie van de Krim voortduurde, zonder dat dit leidde tot een betekenisvolle verzwaaring van het EU-sanctiepakket, kalfde de geloofwaardigheid van de sanctie-escalatie steeds verder af.

Ook vergrootte Rusland het eigen weerstandsvermogen door minder afhankelijk van het buitenland te worden, waardoor de dreiging van sanctie-escalatie kleiner is geworden. De mogelijkheid van escalatie had in 2014 – toen de bilaterale handel tussen de EU en Rusland ruwweg een vijfde van het Russische bnp beliep – aanmerkelijk meer economisch gewicht dan voor de uitbraak van de oorlog met Oekraïne, toen dat nog maar veertien procent was. Ook op andere terreinen beperkten de Russen hun afhankelijkheid van het Westen, bijvoorbeeld doordat de Russische Centrale Bank het *System for Transfer of Financial Messages* (SPFS) ontwikkelde als alternatief voor SWIFT.

## Intelligente sancties hebben nauwelijks effect

Ten derde is de focus op individuen en bedrijven eerder een last dan een sterk punt van de sanctiepraktijk van de Europese Unie. Het is een last omdat het veel moeilijker is om dergelijke microsancities te organiseren en te handhaven dan om macrosancities te treffen. Dergelijke gerichte sancties worden 'intelligent' (*smart*) genoemd omdat ze de beslissers en elite van het doelwit raken, en de bevolking ontzien, die dikwijls weinig van doen heeft met het conflict.

Brede economische sancties raken inderdaad mensen aan de onderkant van de maatschappij (Afsorgbor en Mahadevan, 2016), ondergraven de volksgezondheid en leiden tot hogere kindersterfte (Ha en Nam, 2022) – terwijl ze

ook nog kunnen leiden tot een verslechtering van de mensenrechtensituatie en tot meer politiek geweld (Peksen, 2021).

De intelligente sancties lijken die problemen te voorkomen, maar werken veel minder goed: negentig procent van de intelligente sancties mislukt, omdat het doelwit niet wordt beïnvloed (Biersteker en Hudáková, 2021). Intelligente sancties zijn vooral symboolsancties; maar op een slagveld maakt symboliek weinig indruk.

## Werkende sancties

Hoe kan het beter? Sancties zijn nooit waterdicht – en dat hoeft ook niet om toch economisch effect te kunnen scoren. Er zijn drie grofmazige sanctiestrategieën, en het is voldoende om een van deze drie opties toe te passen.

Optie een: stel een hoog invoertarief op Russische energiedragers. Zo'n tarief drijft een wig tussen de prijs die de Russische leverancier ontvangt en de prijs die de Europese afnemers betalen. Dit wentelt de kosten van de hogere prijs deels af op de leverancier die zich in een bijna-monopoliepositie bevindt, en is een prikkel tot aanpassing via de markt (Gros, 2022); dit is bijna de variant die wordt doorgetrokken, maar het Centraal Planbureau (Meijerink et al., 2022) neemt de marktstructuur onvoldoende mee in de gravitatie-analyse.

Optie twee: beperk de hoeveelheid of stop met de invoer van energie uit Rusland. De controlelast is vergelijkenderwijs gering: levering van gas gebeurt via een beperkt aantal leidingen, en kolen en olie hebben een geologische vingerafdruk en zijn goed identificeerbaar, zoals is gebleken bij de olieboycot van Irak in 1990 (Van Bergeijk, 1991).

Optie drie: sluit Rusland volledig af van het SWIFT-systeem, à la de sancties tegen Iran in 2012. Dit heeft direct tot gevolg dat invoer en uitvoer stokken, omdat er niet meer kan worden afgetrokken.

Ieder van deze grofmazige sancties brengt omvangrijke kosten met zich mee voor Europa, al lijken de effecten beperkt te blijven tot een groeivertraging (Bachmann et al., 2021; Berben et al., 2022; Chepeliev et al., 2022). Een relevante vraag is bovendien of de substitutiemogelijkheden en handelsverlegging niet te somber zijn ingeschat door het Centraal Planbureau (Van Wijnbergen, 2022).

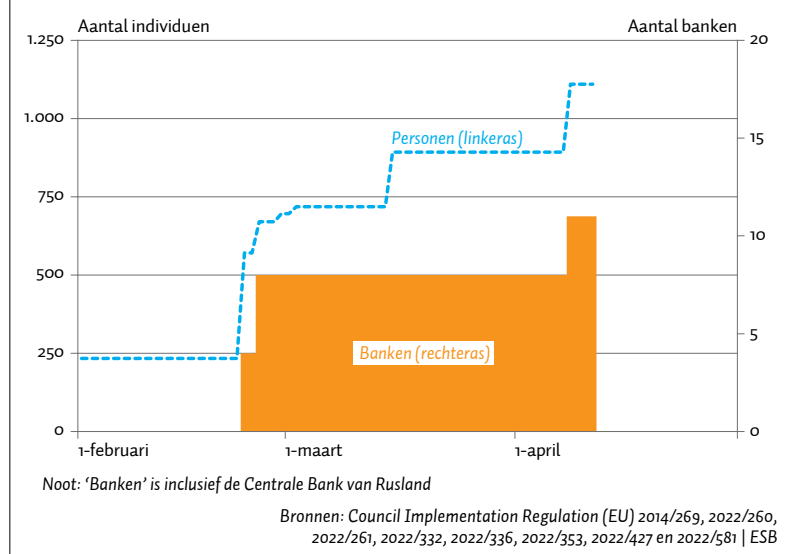
## Private sancties

Ook als de Europese regeringsleiders niet in staat of bereid blijken een van deze opties te kiezen, blijft Rusland overigens kwetsbaar voor economische oorlogsvoering. Het land heeft nu al een zware recessie over zich afgeroepen, en consumenten en bedrijven kunnen deze economische druk verder opvoeren ook als officiële sancties niet toenemen. Zo levert de verwarming een graad in Europa lager een consumentenboycot van 10 miljard kubieke meter gas op (IEA, 2022). En vormen omvangrijke desinvesteringen van het internationale bedrijfsleven de opmaat naar schuldenproblemen; inmiddels blijft Rusland 'selectief' in gebreke omdat het aflossingen op de buitenlandse schuld niet meer in dollars kan voldoen, en zo terugvalt op betalingen in roebels (The New York Times, 2022).

Een dergelijke constellatie waarin de druk meer van private dan van officiële zijde komt, vertoont overeenkomsten met de anti-apartheidssancties in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw (Van Bergeijk, 1986;

## Gerichte EU-sancties in het Oekraïne-conflict

FIGUUR 1



2022). Een sanctieconstellatie waarvan overigens lang ten onrechte gedacht werd dat die niet tot het gewenste resultaat zou kunnen leiden.

## Literatuur

- Afesorgbor, S.K. en R. Mahadevan (2016) The impact of economic sanctions on income inequality of target states. *World Development*, 83, 1–11.
- Bachmann, R., D. Baqaee, C. Bayer et al. (2022) What if Germany is cut off from Russian energy? Artikel op vox.eu.org, 25 maart.
- Bělin, M. en J. Hanousek (2021) Which sanctions matter? Analysis of the EU/Russian sanctions of 2014. *Journal of Comparative Economics*, 49(1), 244–257.
- Berben, R.-P., T. van den Berg, W. Bolt et al. (2022) *Economische gevolgen van de oorlog in Oekraïne*. DNB Analyse, 17 maart.
- Bergeijk, P.A.G. van (1986) Economische sancties: is Zuid Afrika onkwetsbaar? *ESB*, 71(3570), 828–833.
- Bergeijk, P.A.G. van (1991) *Handel, politiek & handelspolitiek*. Den Haag: Sdu.
- Bergeijk, P.A.G. van (2022) Sanctions against the Russian war on Ukraine: lessons from history and current prospects. *Journal of World Trade*, te verschijnen.
- Bergeijk, P.A.G. van, en M.S.H. Siddiquee (2017) Biased sanctions? Methodological change in economic sanctions reconsidered and its implications. *International Interactions*, 43(5), 879–893.
- Biersteker, T.J. en Z. Hudáková (2021) UN targeted sanctions: historical development and current challenges. In: P.A.G. van Bergeijk (red.), *Research handbook on economic sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 107–124.
- Chepeliev, M., T. Hertel en D. van der Mensbrugge (2022) Cutting Russia's fossil fuel exports: short-term pain for long-term gain. Artikel op vox.eu.org, 9 maart.
- Dizaji, S.F. en P.A.G. van Bergeijk (2013) Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: a VAR approach with an application to Iran. *Journal of Peace Research*, 50(6), p. 721–736.
- Early, B.R. (2021) Making sanctions work: promoting compliance, punishing violations, and discouraging sanctions busting. In: P.A.G. van Bergeijk (red.), *Research handbook on economic sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 167–186.
- Gros, D. (2022) How to solve Europe's Russian gas conundrum with a tariff? Artikel op vox.eu.org, 30 maart.
- Ha, L.T. en P.X. Nam (2022) An investigation of relationship between global economic sanction and life expectancy: do financial and institutional system matter? *Development Studies Research*, 9(1), 48–66.
- IEA (2022) A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas IEA: Parijs.
- Meijerink, G., D. Freeman, R. Teulings en M. van 't Riet (2022) *Analyse van internationale handels-sancties tegen Rusland*. CPB Analyse, maart.
- Peksen, D. (2021) Economic sanctions and political stability and violence in target countries. In: P.A.G. van Bergeijk (red.), *Research handbook on economic sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 187–201.
- The New York Times (2022) S&P Global places Russia in 'selective default'. *The New York Times*, 10 april.
- Wijnbergen, S. van (2022) Boycot van olie en gas uit Rusland is minder schadelijk dan CPB beweert. *De Volkskrant*, 30 maart.