

Fiche 1: Voorstel voor een verordening inzake de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroeringsbevelen en confiscatiebeslissingen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on the mutual recognition of freezing and confiscation orders.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

21 december 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM 2016(819)

d) EUR-lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0819:FIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2016)468 en SWD(2016)469

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

h) Rechtsbasis

De rechtsbasis is artikel 82, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (VWEU).

i) besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad.

f) Rol Europees Parlement

Medebeslissing (gewone wetgevingsprocedure) door het Parlement.

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De voorgestelde richtlijn is aangekondigd in het Actieplan tot versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering van de Commissie d.d. 2 februari 2016. Het gaat over de wederzijdse erkenning van beslissingen in tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en verbeurdverklaring (confiscatie) en het leggen van beslag (bevroezing). Het voorstel is een vervolg op een reeds in 2014 vastgestelde richtlijn waarmee bevroezing en confiscatie in de EU al werden geharmoniseerd in de Lidstaten (EU/2014/42). De thans voorgestelde verordening beoogt de samenwerking bij het afnemen van criminele winsten in de EU verder te verbeteren. Naast de al gerealiseerde harmonisatie worden met de verordening regels en procedures vastgesteld om strafrechtelijke bevroezings- en confiscatiebeslissingen, zonder verdere administratieve handelingen, in andere Lidstaten te erkennen en ten uitvoer te leggen. De voorgestelde verordening beschrijft hiervoor de procedure, de termijnen waarop aan de bevelen uitvoering moet worden gegeven en de eventuele weigeringsgronden. Ook regelt het voorstel de kosten en verdeling van de opbrengsten. De verordening treedt in de plaats van twee kaderbesluiten die de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroezingsbevelen (Kaderbesluit 2003/577/JBZ) en confiscatiebeslissingen (Kaderbesluit 2006/783/JBZ) momenteel regelen.

Hoofdstuk I bevat enkele algemene bepalingen. Daarbij is een opsomming gegeven van strafbare feiten die aanleiding kunnen geven voor bevroezing en confiscatie (artikel 3). Wanneer het bevel tot bevroezing of confiscatie betrekking heeft op een lijstfeit, wordt dit bevel niet onderworpen aan een toets van dubbele strafbaarheid. Zonder nadere administratieve handelingen wordt dan het bevel erkend en uitgevoerd.

Hoofdstuk II heeft vervolgens betrekking op de confiscatie. Artikel 4 regelt het toezenden (transmission) van het confiscatiebevel. Hiervoor wordt een standaardcertificaat gebruikt (artikel 7). Dit certificaat is vastgesteld in Annex I bij het voorstel en bevat de relevante informatie die voor de tenuitvoerlegging van het bevel in de andere Lidstaat noodzakelijk is. De uitvoerende Lidstaat neemt de nodige maatregelen om de toegezonden confiscatiebeslissing binnen 30 dagen (artikel 10) ten uitvoer te leggen tenzij sprake is van een weigeringsgrond (artikel 9) of tenzij er een reden bestaat voor uitstel (artikel 11). De opgesomde weigeringsgronden komen in grote lijnen overeen met de weigeringsgronden in kaderbesluit 2006/783/JHA. Van uitstel kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer de tenuitvoerlegging een lopend strafrechtelijk onderzoek zou belemmeren. Artikel 12 ziet tenslotte op de situatie waarin het onmogelijk blijkt om een confiscatiebevel uit te voeren.

Hoofdstuk III ziet op bevroezingsbevelen (beslissingen tot het leggen van conservatoir beslag). Artikel 13 benoemt de voorwaarden waaronder een bevroezingsbevel mag worden uitgevaardigd. De bevroezing moet noodzakelijk en proportioneel zijn om wegmaking of vervreemding van voorwerpen te voorkomen. Artikel 14 regelt de toezending van het bevroezingsbevel. Daarbij is onder meer bepaald dat het bevroezingsbevel vergezeld gaat van de confiscatiebeslissing of dat het

bevel aangeeft dat het geldbedrag of de voorwerpen waarop het bevel betrekking heeft, in de uitvoerende Lidstaat zullen blijven tot het moment waarop een confiscatiebeslissing is genomen. Artikel 16 voorziet ook voor de bevrozing in een standaardcertificaat. Dit certificaat is als bijlage bij het voorstel opgenomen in Annex II. Ook hier geldt als uitgangspunt dat aan het bevrozingsbevel uitvoering wordt gegeven, tenzij er sprake is van weigeringsgronden (artikel 18) of er redenen bestaan voor uitstel (artikel 20). De tenuitvoerlegging geschiedt op het moment dat wordt aangegeven in het bevel, zo snel mogelijk, of uiterlijk binnen 24 uur na ontvangst (artikel 19). De overige artikelen van dit hoofdstuk regelen achtereenvolgens de informatievoorziening aan derden-belanghebbenden (artikel 21), dat betrouwbaarheid in acht wordt genomen voor lopende onderzoeken (artikel 22) en de duur van het bevrozingsbevel (artikel 23). Het bevrozingsbevel geldt zolang als noodzakelijk ten behoeve van de confiscatie. Artikel 24 heeft tenslotte betrekking op situaties waarin tenuitvoerlegging van het bevrozingsbevel onmogelijk is en artikel 25 (Reporting) regelt dat de uitvoerende Lidstaat de uitvaardigende Lidstaat op de hoogte stelt van ontwikkelingen die voor de bevrozing van belang zijn. Een voorbeeld hiervan is de waarde van beslagen voorwerpen.

Hoofdstuk IV geeft algemene voorschriften van meer administratieve aard. Hier wordt in het bijzonder gewezen op de bepalingen over het beheer van beslagen voorwerpen. Artikel 31 heeft betrekking op de verplichting van de uitvoerende Lidstaat om het beslag zodanig te beheren dat de voorwerpen geen waarde verliezen. Deze verplichting vloeit mede voort uit richtlijn 2014/42/EU. De justitiële autoriteiten van de uitvoerende Lidstaat kunnen zich met het oog daarop ook van voorwerpen ontdoen. Geldbedragen of opbrengsten gelijk aan of onder de 10.000 euro vallen toe aan de uitvoerende Lidstaat. Bij hogere geldbedragen wordt 50% aan de uitvaardigende Lidstaat overgemaakt. Ook deze basis voor zgn. 'asset-sharing' is thans geregeld in de geldende kaderbesluiten. Ook is van belang dat rechten van slachtoffers bij de uitwinning voorrang hebben.

De artikelen 33 en 34 hebben betrekking op de rechten van derden (third-parties). De bepalingen houden kort gezegd in dat derden te goeder trouw in de uitvoerende Lidstaat bezwaar kunnen maken tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van het bevrozingsbevel of de confiscatiebeslissing. Dergelijk bezwaar schort de tenuitvoerlegging op. In deze procedure, gevoerd volgens het recht van de uitvoerende Lidstaat, kan de verzoeker zich echter niet richten tegen de inhoudelijke gronden die aan het bevrozingsbevel of confiscatiebeslissing ten grondslag liggen.

Hoofdstuk V (Final Provisions) heeft onder meer betrekking op de formulieren die bij de Verordening horen. De Verordening bevat een delegatiebepaling die betrekking heeft op de formulieren; zij kunnen door de Commissie eenzijdig worden aangepast.

b) Impact assessment Commissie

Er is een impact assessment uitgevoerd.¹ Een analyse van de financiële baten of lasten van het voorstel is daarin niet gegeven. Wel zijn vier beleidsopties beschreven waarmee de Commissie de

¹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

keuze voor het voorstel onderbouwt. Naast niet-wetgevende maatregelen, die de Commissie te weinig effectief acht, houden de wetgevende opties in dat voorzien wordt in een instrument met beperkte reikwijdte (optie 3) en een instrument met uitgebreide reikwijdte (opties 4a en 4b). In optie 3 zou voor wat betreft de werkingssfeer aansluiting worden gezocht bij de richtlijn 2014/42/EU die de concepten bevroezing en confiscatie harmoniseert. Deze richtlijn beperkt zich echter tot bevroezing en confiscatie in strafzaken over zogenoemde Eurocrimes². Bij optie 4 wordt de ruimte die de grondslag voor wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (artikel 82, eerste lid, onderdeel a, VWEU) volledig benut; de reikwijdte beperkt zich niet tot de Eurocrimes. Deze optie, de voorkeursoptie van de Commissie, valt uiteen in twee deeloptyes. Option 4a ziet daarbij op confiscatiebeslissingen uitsluitend in de context van strafprocedures. Optie 4b zou daarnaast betrekking hebben op de confiscatiebeslissingen die in civiele of bestuursrechtelijke procedures zijn genomen wanneer aannemelijk/aangetoond wordt dat opbrengsten uit een misdrijf afkomstig zijn. De Commissie opteert voor optie 4a nu dit de meeste problemen bij de internationale samenwerking ondervangt en is daarbij in de veronderstelling dat deze optie in de meeste Lidstaten de voorkeur heeft. De verwachting van deze voorkeursoptie is dat haar economische en sociale impact overwegend positief zal zijn. Het voorstel zou moeten leiden tot meer grensoverschrijdende confiscatie. Dit drukt de winsten voor criminelen en heeft een dempend effect op de misdaad. De sociale impact zou erin bestaan dat voorwerpen aan slachtoffers worden teruggegeven of kunnen worden aangewend voor sociaal hergebruik. De verplichting tot erkenning van bevroezingsbevelen en confiscatiebeslissingen uit andere Lidstaten zou leiden tot een verhoging van kosten voor de handhavende en justitiële autoriteiten die met de uitvoering zijn belast. Dit zou worden gecompenseerd door de verbeterde mogelijkheden tot uitwinning van confiscatiebeslissingen. De hier beschreven voorziene gevolgen zijn niet gekwantificeerd. Voor het bedrijfsleven verwacht de Commissie geen gevolgen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft een uitputtende nationale regeling voor het afnemen van criminele winsten. Wanneer criminele winsten in andere Lidstaten neerslaan, wordt voor het achterhalen daarvan de samenwerking gezocht met de autoriteiten in die Lidstaten. Het Nederlands beleid op dit punt wordt in essentie bepaald door de mogelijkheden om met andere Lidstaten effectief te kunnen samenwerken. Het Nederlands EU-beleid houdt op dit punt het navolgende in. Tijdens de onderhandelingen over de hiervoor onder 2a genoemde harmoniserende richtlijn 2014/42/EU en ook tijdens het voorzitterschap van de Raad van de EU heeft Nederland zich een voorstander getoond van een nieuw instrument voor de wederzijdse erkenning dat op die richtlijn aansluit. Deze in 2014 vastgestelde richtlijn verplicht Lidstaten ertoe de mogelijkheden voor het leggen van beslag en het afnemen van criminele winsten in hun wetgeving (aanzienlijk) te verruimen en op

² Artikel 83, lid 1, VWEU.

meer uniforme wijze te regelen³. De implementatie van die richtlijn zal voor Nederland, dat reeds over ruime confiscatiemogelijkheden beschikt, een verbetering inhouden om binnen de EU samen te werken. Wanneer winsten worden weggesluisd naar andere Lidstaten en daar beslag op moet worden gelegd, is daarnaast ook een regeling voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging noodzakelijk. Nederlands steunt verdere initiatieven tot versterking van de internationale samenwerking op dit terrein.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel. Misdaad mag niet lonend zijn. Het afnemen van criminele winsten neemt een belangrijke motivatie voor het plegen van misdrijven weg. Ook wordt met het afnemen van deze winsten voorkomen dat deze kunnen worden gebruikt voor de financiering van terrorisme. De voorgestelde regeling vormt een logisch complement op de eerdere stappen die voor de samenwerking bij het afnemen van criminele winsten zijn genomen. Een nieuw instrument voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging, dat aansluit bij richtlijn 2014/42, zal verder aan die samenwerking bijdragen. Ook de keuze van de Commissie om het instrument niet te beperken tot de zogenoemde Eurocrimes (zie hiervoor onder 2.b) wordt door het kabinet onderschreven.

De Commissie heeft het voorstel in de vorm van een verordening in plaats van een richtlijn gegoten. Dat is nieuw op het terrein van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. De Commissie rechtvaardigt deze keuze met de vaststelling dat de twee kaderbesluiten die de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroezingsbevelen (Kaderbesluit 2003/577/JBZ) en confiscatiebeslissingen (Kaderbesluit 2006/783/JBZ) thans regelen, gebrekkig zijn geïmplementeerd. Het kabinet acht deze redenering niet overtuigend en is voorstander van een richtlijn om de volgende redenen.

Het kabinet betwijfelt of het voorstel in zijn huidige vorm werkelijk zal bijdragen aan de erkenning van beslissingen tot bevroezing en confiscatie uit andere Lidstaten. Om een voortvarende tenuitvoerlegging van confiscatiebeslissingen en bevroezingsbevelen mogelijk te maken, moeten de te volgen procedures aansluiten bij de bestaande procedures voor strafvordering in de lidstaten. Het kabinet is van oordeel dat een richtlijn voor die aansluiting meer ruimte biedt dan de voorgestelde verordening. Daarnaast voorkomt een richtlijn dat voor de samenwerking op het terrein van de bevroezing en confiscatie andere regels gaan gelden dan op andere terreinen van de strafrechtelijke EU-samenwerking. Een voorbeeld daarvan is EU richtlijn 2014/41 inzake het Europees onderzoeksbevel in strafzaken waarvan het implementatievoorstel bij de Tweede Kamer

³ Voorbeelden van geharmoniseerde concepten zijn de zogenoemde 'extended confiscation' waarmee winsten kunnen worden afgenomen voor andere feiten dan waarvoor een veroordeling heeft plaatsgevonden. Ook werd het concept van de zgn. 'value-based confiscation' op EU niveau geïntroduceerd. Hierbij wordt wederrechtelijk verkregen voordeel uitgedrukt in geld waarmee wordt voorkomen dat confiscatie zich beperkt tot voorwerpen die van misdrijf zijn en wordt bewerkstelligd dat de confiscatie zich uitstrekt over alle criminele winsten. Een ander concept dat met de richtlijn werd geharmoniseerd is de 'third-party confiscation'; voorwerpen die formeel aan derden toebehoren maar die onderdeel zijn van een schijnconstructie, kunnen worden afgenomen. De genoemde concepten maken allen reeds onderdeel uit van de Nederlandse wetgeving en spelen een belangrijke rol in het Nederlandse beleid voor het afpakken van crimineel vermogen.

aanhangig is (Kamerstukken II, 34 611). Ook hier zijn door de Europese wetgever voorzieningen getroffen voor – nota bene – de bevrozing van voorwerpen maar werd voor een deugdelijke inpassing voor het instrument van de richtlijn gekozen. Nederland zal daarom aangeven bezwaren te hebben tegen het rechtsinstrument van de verordening vanuit de overtuiging dat het niet zal bijdragen aan een verbetering van de wederzijdse erkenning op dit belangrijke terrein.

De hiervoor geformuleerde bezwaren zien hoofdzakelijk op de inpassing van de erkenningsregeling in het recht van de nationale Lidstaten. Over de noodzaak van een verordening merkt het kabinet nog het volgende op. Het kabinet verwacht dat de door de richtlijn 2014/42 reeds doorgevoerde harmonisatie van de materiële normen over bevrozing en confiscatie de mogelijkheden voor de samenwerking vergroot. Het niet goed implementeren door Lidstaten van de kaderbesluiten over de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging dateert van vóór die tijd. In die beperkte implementatie kan geen aanleiding worden gezien nu voor een verordening te kiezen. Verder heeft de Commissie tegenwoordig meer juridische middelen om een goede implementatie waar nodig af te dwingen. Ook in zoverre is het onnodig een verordening voor te stellen.

Bij het voorgaande merkt het kabinet op dat wanneer een richtlijn niet haalbaar zou blijken, Nederland zich er ervoor zal moeten inspannen dat de verordening een uitputtender erkenningsregeling inhoudt dan het huidige voorstel. Het huidige voorstel regelt enkel hoofdlijnen en een meer gedetailleerde regeling is noodzakelijk om haar in de praktijk goed te laten functioneren.

Verder zal Nederland zich er bij de onderhandelingen over het voorstel voor inspannen dat enkele instrumenten die in Nederland nationaal worden toegepast, ook in het verkeer met andere EU-lidstaten kunnen worden ingezet. Het gaat dan om het conservatoir beslag bij anderen dan de verdachte of veroordeelde en het beslag in de fase van de tenuitvoerlegging. Het conservatoir beslag maakt het mogelijk om voordat een veroordeling definitief is, de wegmaking van vermogensbestanddelen te voorkomen. Wanneer voorwerpen als onderdeel van een schijnconstructie aan anderen zijn gaan toebehoren, moet daarop ook beslag kunnen worden gelegd. Het is van belang dat deze vorm van conservatoir beslag ('anderbeslag') ook onder de werking van het voorstel valt. Voor Nederland vergroot dit de mogelijkheden om ook bij derden en tijdens de fase van de tenuitvoerlegging onderzoek te doen en beslag te leggen. Verder is onduidelijk in hoeverre het voorgestelde instrument ertoe verplicht uitvoering te geven aan confiscatiebeslissingen waaraan geen strafrechtelijke veroordeling ten grondslag ligt. In Nederland is een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling uitgangspunt bij het afnemen van criminele winsten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten nemen in algemene zin een positieve grondhouding aan ten opzichte van het voorstel. Een groep Lidstaten heeft twijfels ten aanzien van de keuze voor een verordening boven een richtlijn. Het krachtenveld in het Europees Parlement is op dit moment nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Nederland is positief over de keuze voor een rechtsgrondslag. De EU is op grond van artikel 82, eerste lid, punt a, VWEU bevoegd procedures en regels op te stellen voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Criminele winsten blijven vaak niet op het grondgebied waar ze zijn verkregen en het is voor lidstaten niet altijd goed mogelijk om ze te achterhalen en af te nemen. Daardoor ligt samenwerking met andere lidstaten voor de hand. Heldere regels en procedures met termijnen voor wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroeringsbevelen en confiscatiebeslissingen dragen bij aan de versterking van die samenwerking. Zodoende ligt het optreden van de EU-wetgever hier voor de hand.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit negatief. De voorgestelde regeling gaat verder dan voor een goede samenwerking noodzakelijk is. De bezwaren van het kabinet richten zich daarbij tegen de instrumentkeuze. Deze bezwaren zijn uiteengezet in paragraaf 3 onder b van dit fiche.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet geen budgettaire implicaties.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Er worden geen financiële baten of lasten van het voorstel voorzien. Een inschatting hiervan kan bij gebrek aan een kwantitatieve analyse door de Commissie ook niet worden gegeven. Eventuele gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

geen

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Afhankelijk van de instrumentkeuze zal in uitvoeringsregelgeving moeten worden voorzien.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel kent een basis voor gedelegeerde handelingen (artikel 37). Bij de voorlopige bestudering van het voorstel lijkt het daarbij enkel te gaan om de mogelijkheid om bij wijze van gedelegeerde handeling formuleren die bij de Verordening horen te wijzigen of opnieuw vast te stellen. Deze formuleren, die als bijlage bij het voorstel zijn gevoegd, worden gebruikt voor de uitvoering van de bevroezingsbevelen en confiscatiebeslissingen in andere EU. Wanneer de bevoegdheid zich tot het voorgaande beperkt, is Nederland voorlopig van oordeel dat met dat onderdeel kan worden ingestemd.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding en haalbaarheid

De verordening zou binnen zes maanden na haar publicatie in werking moeten treden. Het kabinet beoordeelt deze periode als niet realistisch. Hoewel de verordening rechtstreeks toepasselijk is vanaf de datum van inwerkingtreding en haar bepalingen niet hoeven en mogen worden overgenomen in een implementatieregeling, zal het nieuwe stelsel toch moeten worden ingebed om eenduidige uitleg en goede werking te garanderen. Een daadwerkelijke en effectieve toepassing in de Nederlandse rechtsorde vergt flankerende uitvoeringsmaatregelen. Daarbij valt te denken aan de aanwijzing van de autoriteiten die in de samenwerking een rol gaan spelen. Voorts is de afstemming van belang met andere strafvorderlijke activiteiten. Te denken valt aan de situatie waarin ter ondersteuning van een bevroezingsbevel ook huiszoeking zal moeten worden verricht.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 38 regelt de evaluatie van de verordening na vijf jaar (review clause).

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er zijn niet zonder meer implicaties voor de uitvoering en het voorstel heeft naar verwachting geen (negatieve) handhavingsgevolgen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.