



Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Europese en
Internationale
Aangelegenheden**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
1 juni 2023

Ons kenmerk
xx

nota

BNC-fiche - Anti-corruptie richtlijn en mededeling

Kopie aan

Minister voor
Rechtsbescherming
Datum/eindparaaf

Staatssecretaris van Justitie
en Veiligheid
Datum/paraaf

1. Aanleiding

Op 3 mei 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een mededeling en een voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van corruptie binnen de EU gepubliceerd. Vanwege de samenhang tussen deze documenten, heeft JenV hiervoor BNC-fiche opgesteld. Het voorstel voor de richtlijn is prioritair gekenmerkt door de Tweede Kamer. De mededeling en het voorstel voor de richtlijn worden behandeld in de JBZ-Raad. Op 3 mei hebben de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger ook een voorstel gedaan voor een corruptie-sanctieregime gericht op corruptie buiten de EU als onderdeel van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. Over dit voorstel wordt de Tweede Kamer via de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken geïnformeerd.

U ontvangt een aangepaste beslisnota, omdat het BNC-fiche op een aantal elementen significant inhoudelijk is gewijzigd. Deze wijzigingen zien met name op het feit dat we geen bezwaren meer maken bij de bevoegdheidsparagraaf, het kabinet aangeeft dat zij graag had gezien dat er een *impact assessment* was opgesteld, enkele beperkte wijzigingen in de argumentatielijn voor de inzet en het nieuwe standpunt dat evaluatie van de richtlijn na twee jaar te vroeg komt.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te geven op het BNC-fiche.

3. Kernpunten

Mededeling

- In de mededeling wordt aangekondigd dat op termijn een EU anti-corruptie strategie zal worden ontwikkeld.
- Om tot een strategie te komen, zal een EU-netwerk tegen corruptie worden opgezet, bestaande uit onder andere politie, overheidsinstanties en het

- maatschappelijk middenveld. De focus van het netwerk zal de preventie van corruptie zijn.
- Nederland beoordeelt de mededeling positief en onderschrijft het doel om op termijn een EU-anti-corruptie strategie te ontwikkelen.
 - De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit en proportionaliteit is positief.

**Directie Europese en
Internationale
Aangelegenheden**

Datum
1 juni 2023

Ons kenmerk
XX

Richtlijn

- De Commissie signaleert veel verschillen in nationale materiële anti-corruptieregelgeving en het relevante formele strafrecht (o.a. verjarings- en immunitetsregels) die effectieve samenwerking tussen lidstaten zouden belemmeren. Om deze problemen op te lossen beoogt de Commissie het huidige EU anti-corruptieraamwerk uit te breiden en te actualiseren via het voorstel voor een richtlijn. Hierbij wordt aangesloten bij reeds bestaande internationale anti-corruptiestandaarden, specifiek het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie. Belangrijk hierbij is dat de richtlijn op punten afwijkt van dit Verdrag en ook strafbepalingen verplicht stelt die onder dit Verdrag niet-verplichtend waren.
- Het voorstel heeft een brede reikwijdte en ziet zowel op corruptie in de publieke als private sector. Het voorstel bevat diverse preventieve en repressieve maatregelen.
- Nederland beoordeelt het voorstel voor een richtlijn positief en onderschrijft de meerwaarde van de versterking van EU-samenwerking in de aanpak van corruptie. Wel benoemt het kabinet enkele aandachtspunten.
- Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met verschillende aandachtspunten en kanttekeningen.

4. Toelichting*

Proces

- Na bespreking in de ambtelijke voorportalen (de BNC op 31 mei en de CoCo op 6 juni), wordt het fiche naar verwachting ter instemming aangeboden aan de MR van 9 juni.
- Verdere behandeling van de voorstellen verloopt via de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

Kern van de mededeling

- De Commissie en de HV stellen dat voor de bestrijding van corruptie een constante inzet op preventie, het handhaven van een cultuur van integriteit en het actief handhaven van anti-corruptiewetgeving – inclusief doeltreffende vervolging van corruptie – nodig zijn. In de mededeling schetsen zij nieuwe voorstellen en bestaande maatregelen die hier binnen de EU, de lidstaten en op mondiaal niveau aan bijdragen. Nieuw aangekondigde maatregelen van de Commissie betreffen:
- De ontwikkeling van een EU-anti-corruptiestrategie. Deze zal nadrukkelijk in consultatie met het Europees Parlement (hierna: EP) en de lidstaten worden ontwikkeld. Hiertoe wordt een EU-netwerk tegen corruptie opgezet. Het EU-netwerk zal zich verder richten op het opstellen van *best practices* en praktische richtsnoeren op onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Daarnaast zal het EU-netwerk data over anti-corruptiebeleid verzamelen. In 2024 zal het EU-netwerk in ieder geval (corruptiegerelateerde risico's in) gemeenschappelijke hoogrisicogebieden, in kaart brengen.
- De strategie dient ervoor te zorgen dat juridische of systemische lacunes in samenhang worden geadresseerd, anti-corruptiebepalingen binnen specifieke beleidsterreinen worden gestroomlijnd en specifieke en meetbare

doelstellingen voor het anti-corruptiebeleid te omvatten. De mededeling vermeldt dat bij het opstellen van de strategie rekening moet worden gehouden met een duidelijk budget, capaciteit en duidelijk omschreven bevoegdheden.

- De oprichting van een inter-institutioneel ethisch orgaan. Dit orgaan zou bevoegd zijn tot het stellen van standaarden en het nemen van maatregelen om transparantie te vergroten. Het voorstel voor dit orgaan wordt nog voor de zomer verwacht.
- Meer inzet van de Commissie op het faciliteren en coördineren van de standpunten van EU-lidstaten in andere internationale anti-corruptiegremia, waarbij de Commissie zal bezien hoe de samenwerking tussen en met deze gremia kan worden verbeterd.
- De publicatie van een *Defense of Democracy*-pakket door de Commissie, inclusief een richtlijn en mededelingen betreffende transparantie over het vertegenwoordigen van buitenlandse belangen om zo het risico op heimelijke beïnvloeding van democratische processen binnen de EU en haar lidstaten te beperken. Dit pakket zal vermoedelijk vooral op het terrein van de minister van BZK liggen.

Beoordeling: Positief

- Het kabinet steunt het voornemen om op termijn een EU-anti-corruptie strategie te ontwikkelen, in consultatie met de lidstaten.
- Hierbij is het ook belangrijk dat het EU-netwerk dat hiertoe opgericht wordt een aanvulling vormt op de reeds bestaande anti-corruptiegremia en hiermee niet onnodig inhoudelijk overlapt, zowel voor wat betreft de focus als voor datacollectie. Het kabinet ziet meerwaarde in versterkte coördinatie op EU-niveau, daar waar het gedeelde belangen en dus gedeelde inzet betreft. Wel acht het kabinet het verder van belang dat Nederland ook zijn eigen standpunt kan blijven uitdragen.
- Het kabinet onderschrijft het belang van een ethisch orgaan voor EU-instituten en het verder onder de loep nemen voor het voor hen geldende anti-corruptiebeleid.

Kern van de richtlijn

- De Commissie het huidige EU anti-corruptieraamwerk uitbreiden en actualiseren middels een richtlijn, waarbij acht wordt geslagen op internationale anti-corruptiestandaarden, waaronder het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie.¹ Deze standaarden worden niet één-op-één overgenomen en sommige bepalingen die eerder niet verplicht waren, zijn dit onder de richtlijn wel.
- Het voorstel ziet op corruptie in de publieke en private sector. Voor wat betreft corruptie in de publieke sector wordt een ruim begrip van de term ambtenaren gehanteerd.
- Het voorstel bevat diverse preventieve maatregelen, waaronder het oprichten van een preventieve anti-corruptieautoriteit of -afdeling en het uitvoeren van een periodieke risicoanalyse om te bezien welke sectoren het meest kwetsbaar zijn voor corruptie en risico's te kunnen adresseren.
- Ook stelt de Commissie diverse repressieve maatregelen voor:
 1. Definities van strafbepalingen;
 2. Minimale strafmaxima voor boetes en gevangenisstraffen;

¹ Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie,
<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001830/2006-11-30>.

3. Bijkomende (strafrechtelijke) sancties/maatregelen voor alle strafbepalingen uit het voorstel;
4. Wettelijke strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden;
5. Beperkingen van immunititeit en privileges voor corruptie;
6. Een verplichting om voor effectieve opsporingsmethoden te zorgen;
7. Een verplichting om statistische data over strafbare feiten uit het voorstel jaarlijks te verzamelen en te publiceren.

**Directie Europese en
Internationale
Aangelegenheden**

Datum
1 juni 2023

Ons kenmerk
xx

Met het voorstel worden verder het Kaderbesluit² en de overeenkomst³ ter bestrijding van corruptie vervangen. Daarnaast wijzigt het voorstel de richtlijn ter betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.⁴ De hierin opgenomen definities, minimale strafmaxima, strafverzwarende en –verminderende omstandigheden, straffen voor rechtspersonen en verjaringstermijnen worden gelijk getrokken met de voorstellen uit de richtlijn.

Beoordeling richtlijn: positief met aandachtspunten en kanttekeningen

- Het kabinet onderschrijft de meerwaarde van de versterking van EU-samenwerking in de aanpak van corruptie en steunt de doelstelling van de richtlijn om corruptie te voorkomen dan wel te bestrijden. Ook ziet het kabinet een sterke verbinding tussen corruptie en de georganiseerde misdaad terug in het voorstel. Het kabinet acht dit positief en onderschrijft dit.
- Wel ziet het kabinet een aantal aandachtspunten en maakt het een aantal kanttekeningen.
- **Wijziging:** In een eerdere versie van dit fiche werd gesteld dat een rechtsgrondslag ontbrak ten aanzien van preventieve maatregelen. Dit oordeel is herzien, omdat uitgangspunt is dat een instrument één rechtsgrondslag heeft. Aangezien het zwaartepunt van het voorstel in het voorschrijven van minimumvoorschriften ligt, is de gekozen rechtsgrondslag passend. De opgenomen preventieve maatregelen zijn veelal algemeen geformuleerd, met ruimte voor nationale invulling. Het kabinet hecht ook veel waarde aan de preventie van corruptie.
- **Wijziging:** In een eerdere versie van dit fiche hadden we geen oordeel over de evaluatietermijn. Het kabinet meent dat de voorgenomen implementatieperiode te kort is, gelet op de omstandigheid dat diverse bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht dienen te worden gewijzigd, een preventieve instantie dient te worden opgericht en systemen van het OM dienen te worden aangepast. Het kabinet zal zich inspannen voor een langere implementatietermijn. Gelet hierop meent het kabinet bovendien dat een evaluatie 2 jaar na het verstrijken van de implementatietermijn te vroeg komt. Het kabinet zal zich inspannen voor uitsluitend een evaluatie 4 jaar na het verstrijken van de implementatietermijn.

² Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector.

³ Overeenkomst opgesteld op basis van artikel K.3, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn.

⁴ Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.

Kanttekeningen:

1. Inzet op verlagen van strafmaxima of niet dwingend voorschrijven hiervan: het voorstel verplicht ofwel tot een substantiële verhoging van strafmaxima voor een aantal algemene delicten (onder meer diefstal, oplichting, bedreiging), ofwel tot invoering van een aantal specifieke strafbaarstellingen met een hoger strafmaximum in de context van corruptie. Dit terwijl de huidige Nederlandse strafmaxima in de Nederlandse strafrechtspraktijk niet lijken te knellen én de maxima voor corruptiemisdrijven in balans moeten zijn met die voor andere vergelijkbare misdrijven. Het kabinet zal derhalve inzetten op het verlagen van deze strafmaxima of het niet dwingend voorschrijven hiervan.
2. Ontzetting uit het passief kiesrecht: de opname van deze sanctie/maatregel is wel geschikt ten behoeve van het bestrijden van corruptie, maar gaat verder dan noodzakelijk. De sanctie/maatregel zou voor veel strafbepalingen uit het voorstel mogelijk moeten worden, terwijl deze naar oordeel van het kabinet onevenredig zwaar is in gevallen waar er geen aantasting is van de grondslagen van het democratisch bestel. Bovendien maakt de sanctie/maatregel inbreuk op een belangrijk grondrecht, terwijl de effectieve bestrijding van corruptie ook met minder zware sancties kan worden verwezenlijkt of door de sanctie te beperken tot specifiek serieuze vormen van de in het voorstel genoemde misdrijven. Het kabinet zal zich inspannen voor beperking van de wettelijke mogelijkheid van ontzetting uit het passief kiesrecht tot die gevallen waarin sprake is van aantasting van de grondslagen van het democratisch bestel.

Belangrijkste aandachtspunten:

1. Heldere afbakening van bepalingen (wijziging): het hanteren van heldere bepalingen is uit oogpunt van legaliteit en rechtszekerheid een belangrijk aandachtspunt. Een uiteindelijk oordeel over de proportionaliteit van de strafbaarstellingen is afhankelijk van de toelichting over de afbakening. Het kabinet zal zich inspannen voor een heldere afbakening, zodat bepalingen niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de richtlijn te verwezenlijken.
2. Niet-dwingend voorschrijven van strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden: hoewel het vastleggen van strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden geschikt is om het doel van het voorstel te bereiken, gaat dit verder dan noodzakelijk om effectieve corruptiebestrijding te bereiken. **Wijziging**: Het kabinet acht het van belang dat het lidstaten vrijstaat om zelfstandig te bepalen of omstandigheden wettelijk dienen te worden vastgelegd. Het Europeesrechtelijk voorschrijven van deze omstandigheden laat onvoldoende ruimte over aan lidstaten en het voorschrijven daarvan gaat verder dan noodzakelijk om corruptie te bestrijden, aangezien dit ook op nationaal niveau kan worden geregeld, en wordt geregeld. Het kabinet zal inzetten op het niet-dwingend voorschrijven van dergelijke omstandigheden.
3. De rol van de Commissie in artikel 24 van het voorstel: dit artikel lijkt voornamelijk te zien op het verlenen van technische en operationele assistentie. De Commissie heeft hierin geen concrete rol. Het kabinet zal inzetten op verduidelijking van het artikel op dit punt.

4. Bindend voorschrijven van additionele (strafrechtelijke) sancties/maatregelen (wijziging): de keuze voor het mogelijk maken van een specifieke bijkomende sanctie/maatregel is onder meer afhankelijk van de ernst en aard van de inbreuk die een specifiek strafbaar feit veroorzaakt; een bijkomende sanctie/maatregel zou dus niet automatisch voor alle in het voorstel opgenomen delicten mogelijk moeten zijn. Daarnaast dient de keuze voorbehouden te zijn aan de lidstaten, aangezien dergelijke sancties/maatregelen sterk afhankelijk kunnen zijn van het nationale juridische en politieke systeem en (rechts)tradities en daarmee voor de ene lidstaat wel proportioneel en passend zijn, maar in een andere lidstaat niet zozeer. Het kabinet zal zich inspannen tegen het verplicht door lidstaten mogelijk maken van bijkomende sancties/maatregelen voor bepaalde delicten.
5. Geen impact assessment (wijziging): het kabinet had graag gezien dat er een impact assessment was uitgevoerd. Nu het voorstel strafbaarstellingen verplicht stelt die dit voorheen niet waren en ook andere verplichtingen voor lidstaten – zoals een periodieke risicoanalyse – in het leven roept, is de verwachting dat het voorstel tot additionele kosten zal leiden.

**Directie Europese en
Internationale
Aangelegenheden**

Datum
1 juni 2023

Ons kenmerk
xx

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het overige is geen informatie opgenomen in de nota die niet openbaar gemaakt kan worden.



Digitale minuut: BNC-fiche Anti-corruptierichtlijn en mededeling - 4677853



Organisatieonderdeel

Behandelaar zaak

Werkstroomeigenaar

Datum en tijd aangeboden

05-06-2023 om 10:31

Aangepast BNC-fiche Anti-corruptierichtlijn en mededeling

Externe id's:
Instructie: MJenV akkoord.
Toelichting op documenten:

Werkstroomverloop

Werkstroom afgesloten

05-06-2023 10:31

Afsluiten

05-06-2023 10:31



Afstemmen

05-06-2023 10:26
MJenV akkoord.



Ter info - Staatssecretaris van JenV

02-06-2023 07:54

Eindparaaf - Minister van JenV behandeld door Yeşilgöz - Zegerius, D. - BD/AL

02-06-2023 07:41



Ter info - Minister voor Rechtsbescherming

02-06-2023 07:04

Paraferen

01-06-2023 21:40



Visie vooraf

01-06-2023 17:56

Ter instemming: aangepast BNC-fiche inzake de anti-corruptierichtlijn en mededeling. Wegens significante wijzigingen nogmaals voorgelegd, deze zijn terug te vinden in de beslissing en gearceerd. Ter info ook aan MRb en SJenV aangeboden.



Paraferen

01-06-2023 15:53



Paraferen

01-06-2023 14:54



Document 'BNC fiche 1 - Anti-corruptierichtlijn en mededeling (aangepaste versie).docx'
toegevoegd

01-06-2023 14:46



Document 'Aangepaste beslisnota BNC-fiche - Anti-corruptie richtlijn en mededeling' toegevoegd

01-06-2023 14:46

