

Vergaderjaar 2018–2019

35 160

Implementatie van de 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 (PbEU 2017, L 198)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de 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 (PbEU 2017, L 198) (hierna: de richtlijn). Bij deze richtlijn worden minimumregels vastgesteld voor het omschrijven van strafbare feiten en sancties betreffende de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, met als doel, in overeenstemming met het acquis van de Unie op dit gebied, de bescherming tegen strafbare feiten die deze financiële belangen schaden, te verhogen (artikel 1 van de richtlijn). De richtlijn vervangt de Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 1995¹ (hierna: het Fraudeverdrag) en de bijbehorende protocollen bij dat verdrag van respectievelijk 27 september 1996², 29 november 1996³ en 19 juni 1997⁴. De richtlijn dient uiterlijk op 6 juli 2019 door de lidstaten op nationaal niveau te zijn omgezet (artikel 17 van de richtlijn).

De Tweede en Eerste Kamer zijn tijdens de totstandkoming van deze richtlijn geïnformeerd over de stand van zaken.⁵

¹ PbEG 1995, C 316

² PbEG 1996, C 313

³ PbEG 1997, C 151

⁴ PbEG 1997, C 221.

⁵ Vgl. Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1475; Kamerstukken II 2012/13, 32 317, nrs. 141 t/m 144, 148, 149, 173, 179 en 182; Kamerstukken II 2014/15, 32 317, nrs. 311, 313 en 320; Kamerstukken II 2015/16, 32 317, nrs. 352, 356, 377, 378, 411, 420, 423, 424 en 438; Kamerstukken II 2016/17, 32 317, nrs. 450 en 452 t/m 454; Kamerstukken I 2012/13, 32 317, nrs. CG, CH, CJ, CU en CV; Kamerstukken I 2014/15, 32 317, nrs. ET en EZ; Kamerstukken I 2015/16, 32 317, nrs. FG, FP, FO, GB, en GN en Kamerstukken I 2016/17, 32 317, nrs. HE, HF, HG, GW en GZ)

Hoewel zich een EU-acquis voor de bestrijding van fraude en corruptie heeft ontwikkeld, zijn het Fraudeverdrag en de bijbehorende Protocollen op nationaal niveau op uiteenlopende wijze geïmplementeerd, waardoor de mate van bescherming dikwijls per lidstaat verschilt. Dit betekent dat de financiële belangen van de Unie op dit moment niet overal op vergelijkbare wijze strafrechtelijk worden beschermd en dat de maatregelen tegen fraude onvoldoende afschrikwekkend zijn. Tevens bergt dit het risico in zich dat personen die strafbare feiten (willen) plegen, hiervoor uitwijken naar lidstaten die een minder afschrikwekkend strafrechtelijk stelsel hanteren.

Om tot een effectievere aanpak van EU-fraude te komen – onder meer door verbetering van de strafbaarstellingen en verdergaande harmonisatie van sancties – zodat de belangen van de Unie beter worden gewaarborgd, is door de Europese Commissie voorgesteld het huidige Fraudeverdrag en de bijbehorende Protocollen te vervangen door de richtlijn.

Fraude, corruptie en daarmee samenhangende onwettige activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie (hierna: fraude) vormen een groot probleem. Zij benadelen de begroting van de Unie en daarmee indirect de belastingbetaler. Dit doet af aan het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de Unie. Het schaadt immers de doelmatige besteding van het budget van de Unie. Volgens het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Unie in 2017⁶ wordt ondanks het huidige rechtskader jaarlijks vermoedelijk voor een bedrag van 467 miljoen euro gefraudeerd aan de uitgaven- en ontvangstenzijde. Mogelijk ligt het werkelijke bedrag nog hoger aangezien niet alle gevallen worden ontdekt en gemeld.

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude. Het is van essentieel belang dat de Commissie en de lidstaten nauw samenwerken om ervoor te zorgen dat de financiële belangen van de EU doeltreffend worden beschermd. Fraude heeft de permanente aandacht van zowel de instellingen als de lidstaten van de Unie. Het bestrijden van fraude staat dan ook hoog op de Europese agenda. Het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF houdt zich al sinds 1999 actief bezig met het opsporen en voorkomen van fraude met Europese gelden. Daarnaast coördineren lidstaten van de EU onderling de bestrijding van specifieke vormen van fraude.

Van belang is in dit verband ook de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Ingevolge artikel 22 van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie zal het EOM namelijk bevoegd zijn voor de strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, als bedoeld in de richtlijn, en zoals omgezet in het nationale recht, ongeacht of dezelfde strafbare gedraging naar nationaal recht als een ander strafbaar feit kan worden gekwalificeerd. Dit betekent dat de strafbare feiten waarmee in de nationale wetgeving van de lidstaten uitvoering wordt gegeven aan deze richtlijn – daargelaten de overige voorwaarden voor bevoegdheidsuitoefening – in hoge mate bepalend zijn voor de materiële bevoegdheid van het EOM.

Op de inhoud van het wetsvoorstel en de inhoud van de richtlijn wordt hierna nader ingegaan in de paragrafen 2 en 3. Een transponeringstabel is in de bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen.

⁶ COM 2018, 553 (definitief).

2. Inhoud wetsvoorstel

Voor een groot deel voldoet Nederland al aan hetgeen waartoe de richtlijn verplicht. Daarop zal hieronder in paragraaf 3 worden ingegaan. De implementatie van de richtlijn vergt dan ook slechts op het niveau van de formele wet een verhoging van de strafmaat van artikel 323a Sr van drie naar vier jaar. Genoemd artikel stelt het misbruik van nationale en internationale subsidies strafbaar. Dit wetsvoorstel voorziet in de door de richtlijn vereiste strafverhoging. Voorts vereist de richtlijn een wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht. Die wijziging dient ter uitvoering van artikel 11 van de richtlijn de uitoefening van rechtsmacht op basis van het actief personaliteitsbeginsel mogelijk te maken zonder dat daarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid geldt. Deze wijziging zal door middel van een wijziging bij algemene maatregel van bestuur worden doorgevoerd.

Hierna zal per bepaling worden beschreven op welke wijze de bepalingen uit de richtlijn (reeds) geïmplementeerd zijn. Verder wordt verwezen naar de transponeringstabel, die is opgenomen in de bijlage bij dit wetsvoorstel.

3. Inhoud richtlijn en wijze van implementatie

Artikel 1

Artikel 1 van de richtlijn omschrijft het onderwerp van de richtlijn. Deze bepaling behoeft uit haar aard geen implementatie.

Artikel 2

Artikel 2, eerste lid, bevat de definities van enkele in de richtlijn voorkomende begrippen en bakent het toepassingsbereik van de richtlijn af. In het eerste lid, onderdeel a, wordt de definitie gegeven van «financiële belangen van de Europese Unie». Hoewel dit begrip ook al een centrale rol vervulde in het Fraudeverdrag, was hierin geen definitie van het begrip opgenomen. Voor de algemene wijze waarop in de Nederlandse wetgeving aan de strafbaarstellingsverplichtingen uitvoering wordt gegeven is dit begrip overigens niet relevant. Het is voor de strafbaarheid van de in ons recht strafbaar gestelde frauduleuze gedragingen niet van belang of de financiële belangen van de Europese Unie in het geding zijn. In onderdeel b wordt de definitie van het begrip «rechtspersoon» gegeven. Hetgeen onder dit begrip wordt verstaan, volgt reeds uit de artikelen 2:1 e.v. van het Burgerlijk Wetboek en artikel 51 Sr. In het tweede lid wordt de reikwijdte van de richtlijn enigszins ingeperkt, doordat wordt bepaald dat wat betreft ontvangsten uit eigen middelen uit de btw, de richtlijn uitsluitend van toepassing is in gevallen van ernstige inbreuken op het gemeenschappelijk btw-stelsel. Ook voor deze bepaling geldt dat deze nadere afbakening voor de wijze waarop Nederland de strafbaarstellingsverplichtingen implementeert niet relevant is. Zie hiervoor ook de toelichting op artikel 3.

Artikel 3

Artikel 3, eerste lid, van de richtlijn verplicht de lidstaten te waarborgen dat fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad een strafbaar feit vormt, wanneer dit feit opzettelijk wordt gepleegd.

Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, komt vrijwel woordelijk overeen met het bepaalde in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van het Fraudeverdrag. Bij de in dit lid gegeven omschrijving van fraude gaat het voor wat betreft de

uitgaven die geen verband houden met aanbestedingen, waaronder bijvoorbeeld subsidiefraude, om i) elk handelen of nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd of ii) informatie wordt achtergehouden met als gevolg dat middelen of activa afkomstig van de begroting van de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden, evenals iii) het besteden van middelen voor andere doelen dan waarvoor zij oorspronkelijk werden toegekend. Deze gedragingen zijn voor wat betreft onderdeel i) reeds strafbaar op grond van de artikelen 225, tweede lid, en 227a Sr, voor wat betreft onderdeel ii) op grond van de artikelen 225, eerste en tweede lid, en 227b Sr en voor wat betreft onderdeel iii) op grond van artikel 323a Sr. Deze bepalingen in de Nederlandse strafwet maken anders dan in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn – de onderdelen a en b zien op de uitgaven van de Unie, terwijl de onderdelen c en d zien op de ontvangsten – geen onderscheid tussen uitgaven en ontvangsten. Dit is voor de toepasselijkheid van voornoemde bepalingen in het Wetboek van Strafrecht niet relevant.

Voor wat betreft uitgaven in verband met aanbestedingen – een categorie die apart wordt omschreven – worden de lidstaten in artikel 3, tweede lid, onderdeel b, verplicht om dezelfde gedragingen als die in onderdeel a strafbaar te stellen, ten minste wanneer het feit is gepleegd met het oog op een onrechtmatig voordeel voor de dader of een derde en ten nadele van de financiële belangen van de Unie. Ook deze gedragingen zijn strafbaar op grond van de hierboven genoemde bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, omdat – zoals hierboven reeds werd opgemerkt – in die bepalingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen (het soort) uitgaven en ontvangsten. Bovendien doet het niet ter zake of het feit is gepleegd met het oog op een onrechtmatig voordeel voor de dader of een derde en ten nadele van wie de gedraging komt.

Artikel 3, tweede lid, onderdeel c, komt overeen met artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Fraudeverdrag, met als verschil dat anders dan in het Fraudeverdrag expliciet wordt benoemd dat ontvangsten uit eigen middelen uit de btw hier niet onder vallen. De bepaling betreft het strafbaar stellen van elk handelen of nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, waarbij informatie wordt achtergehouden of waarbij van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt, met als gevolg dat middelen afkomstig van de begroting van de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of het besteden van middelen voor andere doelen dan waarvoor zij oorspronkelijk werden toegekend. Deze gedragingen vallen – in verband met het feit dat in die bepalingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen ontvangsten en uitgaven – binnen de delictomschrijving van de hierboven genoemde bepalingen waarin ook de andere onderdelen van artikel 3 van de richtlijn zijn strafbaar gesteld. Het gaat om de artikelen 225, eerste en tweede lid, 227a, 227b en 323a Sr.

Artikel 3, tweede lid, onderdeel d, betreft een ten opzichte van het Fraudeverdrag nieuwe bepaling, in verband met ontvangsten uit eigen middelen uit de btw. Het gaat hierbij met name om de aanpak van btw-fraude die wordt gepleegd in het kader van een criminele organisatie, om de zogenoemde plof- en carrouselfraude: een frauduleuze grensoverschrijdende constructie waarmee lidstaten niet alleen op grote schaal btw-inkomsten mislopen – doordat ondernemingen geen btw afdragen – maar zij ook grote schade lopen door tegelijkertijd aan andere ondernemingen – die wel btw hebben betaald aan de niet-btw-afdragende onderneming – btw-teruggaven te doen. Onder i) dient het overleggen van valse, onjuiste of onvolledige btw-gerelateerde verklaringen of documenten, met als gevolg dat de middelen van de begroting van de Unie worden verminderd, strafbaar te worden gesteld. Onder ii) gaat het om het in strijd met een specifieke verplichting btw-gerelateerde

informatie wordt achterhouden met als gevolg dat middelen of activa afkomstig van de begroting van de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden. Deze onderdelen komen materieel overeen met de onderdelen i) en ii) van het tweede lid, onder c. Deze gedragingen zijn dan ook strafbaar op grond van dezelfde artikelen als die welke hierboven zijn genoemd: het betreft de artikelen 225, tweede lid, en 227a respectievelijk 225, eerste en tweede lid, en 227b Sr. Bovendien zijn deze handelingen strafbaar gesteld in artikel 69 Algemene wet inzake rijksbelastingen. Onder iii) dient het overleggen van correcte btw-gerelateerde verklaringen met het oog op frauduleuze verhulling van niet-betaling of wederrechtelijke vestiging van rechten op btw-teruggaven te worden strafbaar gesteld. Deze gedragingen kunnen in Nederland strafrechtelijk worden aangepakt op grond van zowel artikel 69a Algemene wet inzake rijksbelastingen (niet afdragen van belasting op aangifte), als artikel 420ter Sr (witwassen in de uitoefening van beroep of bedrijf), eventueel in combinatie met artikel 46 Sr (voorbereiding).

Artikel 4

Artikel 4 van de richtlijn verplicht lidstaten tot strafbaarstelling van een aantal andere strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Het gaat in het eerste lid om het witwassen van geld zoals omschreven in artikel 1, derde lid, van Richtlijn (EU) 2015/849, waarbij voorwerpen betrokken zijn die afkomstig zijn uit de strafbare feiten waarop de onderhavige richtlijn betrekking heeft. Witwassen is reeds strafbaar gesteld in de artikelen 420bis tot en met 420ter Sr. Het doet er voor de toepasselijkheid van deze bepalingen niet toe uit welk misdrijf de wit te wassen voorwerpen zijn verkregen, zodat daaronder ook zijn begrepen voorwerpen afkomstig uit de misdrijven waarop onderhavige richtlijn ziet. De deelneming aan, medeplichtigheid aan, poging tot en aanzetten tot deze strafbare feiten (artikel 1, derde lid, onderdeel d, van Richtlijn (EU) 2015/849) zijn geregeld in de artikelen 45 tot en met 48 Sr. Artikel 4, tweede lid, van de richtlijn betreft de strafbaarstelling van actieve en passieve corruptie. De omschrijving van deze delicten komt vrijwel overeen met de omschrijvingen die in de artikelen 2 en 3 van het Eerste Protocol bij het Fraudeverdrag zijn opgenomen. Hoewel in het Eerste Protocol het begrip ambtenaar werd gebruikt en in de richtlijn het begrip overheidsfunctionaris, wordt hiermee hetzelfde bedoeld. Het gaat ingevolge het vierde lid van de richtlijn zowel om nationale ambtenaren, waaronder ambtenaren van een andere lidstaat, als om ambtenaren van de Europese Unie. Daar worden in deze richtlijn – in afwijking van het Eerste Protocol – nog ambtenaren uit derde landen aan toegevoegd. Passieve corruptie is strafbaar gesteld in de artikelen 363 en 364 Sr. En op grond van artikel 364a Sr worden voor de toepassing van die bepalingen met ambtenaren en rechters gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie en rechters van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie. Actieve corruptie is in de artikelen 177 en 178 Sr strafbaar gesteld en artikel 178a Sr breidt voor de toepassing van die bepalingen de betekenis van de begrippen ambtenaar en rechter op gelijke wijze als in artikel 364a Sr uit. Daarmee voldoet Nederland voor zowel de strafbaarstelling van passieve als van actieve corruptie aan de verplichtingen uit artikel 4, tweede lid, van de richtlijn.

Het derde lid verplicht de lidstaten ertoe wederrechtelijke toe-eigening, mits opzettelijk gepleegd, strafbaar te stellen. Deze gedraging valt onder de reikwijdte van artikel 323a Sr. De kern van dat artikel is dat de strafbaarheid van handelen waarbij door de overheid of een volkenrechtelijke organisatie – waaronder ook de Europese Unie wordt verstaan –

verstrekke middelen voor een ander doel worden aangewend dan waarvoor zij zijn bestemd.

Artikel 5

Artikel 5, eerste lid, van de richtlijn verplicht tot strafbaarstelling van uitlokking van en medeplichtigheid aan het plegen van de in de artikelen 3 en 4 bedoelde strafbare feiten. Daarnaast bevat het tweede lid van artikel 5 de verplichting om de poging tot het plegen van de in de artikelen 3 en 4, derde lid, bedoelde strafbare feiten strafbaar te stellen. Het Nederlandse strafrecht voorziet in een algemene regeling betreffende de strafbaarheid van uitlokking, medeplichtigheid en poging. Artikel 47, eerste lid, onder 2°, Sr bepaalt onder meer dat ook zij die het strafbare feit uitlokken als dader strafbaar zijn. Artikel 48 Sr stelt medeplichtigheid aan een misdrijf strafbaar. Poging tot een misdrijf is strafbaar gesteld in artikel 45 Sr. Ook de uitlokking, medeplichtigheid aan en poging tot de in de artikelen 3 en 4 van de richtlijn bedoelde strafbare feiten zijn daarmee dus strafbaar.

Artikel 6

Artikel 6 van de richtlijn ziet op de aansprakelijkheid van rechtspersonen in verband met de door de richtlijn bestreken strafbare feiten. Artikel 9 van de richtlijn staat hiermee in nauw verband; deze bepaling ziet op de sancties die aan rechtspersonen moeten kunnen worden opgelegd. Er moeten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden getroffen. Deze sancties omvatten in ieder geval strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen is geregeld in artikel 51 Sr. Regels over de aan rechtspersonen op te leggen sancties zijn opgenomen in de artikelen 51, tweede lid, en 23, zevende lid, Sr. Op grond van die bepalingen kunnen aan rechtspersonen strafrechtelijke boetes worden opgelegd, waarmee aan de verplichting uit de richtlijn is voldaan.

Artikel 7

Artikel 7 ziet op de te stellen sancties op de in de richtlijn bedoelde strafbare feiten ten aanzien van natuurlijke personen. Het eerste lid bepaalt dat alle strafbare feiten moeten kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. In de daarop volgende leden wordt aan deze algemene bepaling nadere invulling gegeven. Het tweede lid verplicht tot het stellen van een gevangenisstraf op de in de artikelen 3 en 4 bedoelde strafbare feiten. Het derde lid schrijft voor dat deze gevangenisstraf ten minste vier jaar moet bedragen, wanneer er volgens daarin opgenomen omschrijving aanzienlijke schade of een aanzienlijk voordeel mee is gemoeid. Deze bepaling is nieuw ten opzichte van het Fraudeverdrag, waarin geen minimale strafmaxima waren opgenomen. Met deze maatregel is beoogd de grote verschillen die thans bestaan tussen de strafmaten van de in de richtlijn bedoelde strafbare feiten in de verschillende lidstaten weg te nemen, zodat een grotere afschrikwekkende werking uitgaat van de strafrechtelijke aanpak van fraude. Hiermee wordt het risico verkleind dat personen die frauduleuze activiteiten (willen) uitvoeren, hiervoor uitwijken naar lidstaten die een minder afschrikwekkend strafrechtelijk stelsel hanteren, wat de aanpak van fraude en daarmee de bescherming van de financiële belangen van de EU ondermijnt.

Over het algemeen voorzien de Nederlandse strafbaarstellingen waarmee deze richtlijn wordt geïmplementeerd in het strafmaximum van ten minste vier jaar. Daarbij is voor dat wettelijk maximum niet van belang hoe groot de door het strafbare feit veroorzaakte schade of het voordeel is. Zoals hiervoor reeds aangegeven, behoeft alleen het wettelijk strafmaximum

van artikel 323a Sr aanpassing. Dit wetsvoorstel voorziet daarin: het strafmaximum wordt verhoogd van drie naar vier jaar gevangenisstraf.

Artikel 8

Artikel 8 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat wanneer een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5 van de richtlijn wordt gepleegd in het verband van een criminele organisatie in de zin van Kaderbesluit 2008/841/JBZ, dit als een verzwarende omstandigheid wordt beschouwd. In overweging 19 bij de richtlijn is evenwel verwoord dat lidstaten niet verplicht zijn in deze verzwarende omstandigheid te voorzien wanneer in het nationale recht is bepaald dat de strafbare feiten zoals gedefinieerd in voornoemd Kaderbesluit, een afzonderlijk strafbaar feit opleveren en dit strengere sancties tot gevolg kan hebben. Deelneming aan een criminele organisatie vormt in Nederland een zelfstandig strafbaar feit. Het wordt thans bedreigd met een maximale gevangenisstraf van zes jaar (artikel 140 Sr), wat twee jaar meer is dan de minimale maximumstraf die volgens de richtlijn moet worden gesteld op de strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5 van de richtlijn. Met artikel 140 Sr wordt deze bepaling uit de richtlijn dan ook adequaat geïmplementeerd.

Artikel 9

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 6.

Artikel 10

Artikel 10 van de richtlijn verwijst naar de richtlijn bevrozing en confiscatie (EU/2014/42). De implementatie van die richtlijn vereiste geen afzonderlijke uitvoeringswetgeving omdat de in de richtlijn opgenomen bepalingen inzake het leggen van beslag en het ontnemen van criminele winsten door middel van ontneming en verbeurdverklaring, reeds van het nationale recht deel uitmaakten. In dit verband kan worden gewezen op de artikelen 94 e.v. Wetboek van Strafvordering, die zien op het leggen van beslag, en op de artikelen 33a en 36e Sr. In laatstgenoemde bepalingen is, kort gezegd, geregeld dat bij of na een veroordeling wegens een strafbaar feit, de opbrengsten van een strafbaar feit kunnen worden afgenomen. Ook de bijzondere vormen van confiscatie zoals confiscatie bij derden («third-party confiscation») en confiscatie van winsten uit andere strafbare feiten dan het feit waarvoor de betrokkene werd veroordeeld («extended confiscation») zijn op grond van artikel 36e Sr mogelijk. Gelet op hun algemene gelding zijn deze bepalingen ook van toepassing op de strafbare feiten die het onderwerp zijn van deze richtlijn, en geven zij aldus uitvoering aan dit artikel.

Artikel 11

Artikel 11 van de richtlijn ziet op de rechtsmacht van de lidstaten ten aanzien van de in de artikelen 3, 4 en 5 van de richtlijn bedoelde strafbare feiten. Het eerste lid, onderdeel a, verplicht tot vestiging van rechtsmacht op grond van het territorialiteitsbeginsel. Daarin is voorzien in artikel 2 Sr. Het eerste lid, onderdeel b, betreft de rechtsmacht op grond van het actief personaliteitsbeginsel. Deze rechtsmachtsgrondslag heeft in het Nederlands Wetboek van Strafrecht regeling gevonden in artikel 7, eerste lid. Daarbij geldt echter wel het vereiste dat het feit ook strafbaar is in het land waarin het feit is gepleegd. Nu de richtlijn het niet mogelijk maakt om deze voorwaarde te stellen, zullen – in een separate procedure – de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die uitvoering geven aan de in

de artikel 3, 4 en 5 van de richtlijn opgenomen verplichtingen tot strafbaarstelling, worden toegevoegd aan het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht. Dit besluit vormt een uitwerking van artikel 6, eerste lid, Sr en maakt deze ongeclausuleerde vestiging van extraterritoriale rechtsmacht op basis van het actief personaliteitsbeginsel ter uitvoering van internationale verplichtingen mogelijk. De aldus gevestigde rechtsmacht zal overigens – in lijn met artikel 7, derde lid, Sr – betrekking hebben zowel op de Nederlander als op de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft. Overeenkomstig het derde lid, onderdeel a, van dit artikel zal de Commissie van deze verruiming tot het ingezetenschap in kennis worden gesteld.

Artikel 12

Artikel 12 van de richtlijn heeft betrekking op de verjaringstermijn ten aanzien van de in de artikelen 3, 4 en 5 van de richtlijn bedoelde strafbare feiten. Daartoe bepaalt het eerste lid in meer algemene zin dat die verjaringstermijn voldoende lang moet zijn om de strafbare feiten nadat zij zijn gepleegd nog te kunnen onderwerpen aan onderzoek, strafvervolgning en een rechterlijke beslissing. Het tweede lid ziet op de vervolgingsverjaring. Deze termijn dient met betrekking tot strafbare feiten – wanneer deze met een maximumsanctie van ten minste vier jaar gevangenisstraf zijn bedreigd – ten minste vijf jaar te zijn, vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit werd gepleegd. Deze bepaling behoeft geen nadere implementatie, nu deze verjaringstermijn op grond van artikel 70, eerste lid, onder 3° en 4°, Sr, voor de in de artikelen 177, 225, 227a, 227b – en 323a, na het aannemen en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – en 420bis en 420bis.1 Sr strafbaar gestelde feiten twaalf jaar en voor de in de artikelen 178, 364 en 420ter Sr strafbaar gestelde feiten twintig jaar is. Het derde lid – op grond waarvan een verjaringsstermijn van minder dan vijf jaar kan worden vastgesteld, mits die termijn kan worden gestuit of geschorst – is om die reden voor Nederland niet van belang.

Het vierde lid ziet op de executieverjaring. Ook aan deze bepaling wordt reeds voldaan, doordat in artikel 76, tweede lid, Sr is bepaald dat deze verjaringstermijn een derde langer is dan de termijn van de vervolgingsverjaring.

Artikelen 13–20

Deze artikelen van de richtlijn behoeven uit hun aard geen implementatie.

4. Financiële consequenties

De in de richtlijn genoemde feiten zijn thans reeds strafbaar naar Nederlands recht en worden reeds opgespoord, vervolgd en berecht. De richtlijn stelt voor één delict een hogere (maximale) strafbedreiging voor. In Nederland zal dit geen (grote) financiële consequenties hebben.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Bijlage

Transponeringstabel bij implementatie van de 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 (PbEU 2017, L 198)

Artikel(lid) richtlijn	Artikel wetsvoorstel of bestaande wet- en regelgeving	Toelichting
Artikel 1		Deze bepaling behoeft uit haar aard geen implementatie.
Artikel 2, eerste lid, onderdeel a		Het is voor de strafbaarheid van de in ons recht strafbaar gestelde frauduleuze gedragingen niet van belang of de financiële belangen van de Europese Unie in het geding zijn.
Artikel 2, eerste lid, onderdeel b	Artikelen 2:1 e.v. BW en 51 Sr	Het begrip «rechtspersoon» dient in de eerste plaats in de civielrechtelijke betekenis te worden opgevat (artikel 2:1 e.v. BW). Voorts heeft de strafwetgever een uitbreiding gegeven aan het begrip rechtspersoon in artikel 51, derde lid, Sr.
Artikel 2, tweede lid		Deze nadere afbakening is voor de wijze waarop Nederland de strafbaarstellingsverplichtingen implementeert niet relevant.
Artikel 2, derde lid		Deze bepaling behoeft uit haar aard geen implementatie.
Artikel 3, eerste lid		De in artikel 3, tweede lid, van de richtlijn gedefinieerde strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, zijn in de Nederlandse wetgeving strafbaar gesteld wanneer zij opzettelijk zijn begaan.
Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, onder i)	Artikelen 225, tweede lid en 227a Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, onder ii)	Artikelen 225, eerste en tweede lid, en 227b Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, onder iii)	Artikel 323a Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel b, onder i)	Artikelen 225, tweede lid, en 227a Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel b, onder ii)	Artikelen 225, eerste en tweede lid, en 227b Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel b, onder iii)	Artikel 323a Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel c, onder i)	Artikelen 225, tweede lid, en 227a Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel c, onder ii)	Artikelen 225, eerste en tweede lid, en 227b Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel c, onder iii)	Artikel 323a Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel d, onder i)	Artikelen 225, tweede lid, en 227a Sr	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel d, onder ii)	Artikelen 225, eerste en tweede lid, en 227b Sr en 69 Algemene wet inzake rijksbelastingen	
Artikel 3, tweede lid, onderdeel d, onder iii)	Artikelen 420ter, eventueel in combinatie met 46, Sr en 69a Algemene wet inzake rijksbelastingen	
Artikel 4, eerste lid	Artikelen 420bis tot en met 420ter Sr en artikelen 45 tot en met 48 Sr	

Artikel(lid) richtlijn	Artikel wetsvoorstel of bestaande wet- en regelgeving	Toelichting
Artikel 4, tweede lid	Artikelen 177, 178, 178a, 363, 364 en 364a Sr	
Artikel 4, derde lid	Artikel 323a Sr	
Artikel 4, vierde lid	Artikelen 177, 178, 178a, 363, 364 en 364a Sr	De uitleg die aan het begrip «ambtenaar» wordt gegeven in de genoemde artikelen in het Wetboek van Strafrecht omvat de definitie van «overheidsfunctionaris» uit artikel 4, vierde lid, van de richtlijn.
Artikel 5, eerste lid	Artikelen 47, eerste lid, onder 2°, en 48 Sr	
Artikel 5, tweede lid	Artikel 45 Sr	
Artikel 6, eerste lid	Artikel 51 Sr	
Artikel 6, tweede lid	Artikel 51, eerste lid, Sr	
Artikel 6, derde lid	Artikel 51, tweede lid, Sr	
Artikel 7, eerste lid		Aan de hoogte van de straffen worden nadere eisen gesteld in artikel 7, tweede tot en met vijfde lid, van de richtlijn; zie ook aldaar.
Artikel 7, tweede lid	Artikelen 177, 178, 225, 227a, 227b, 323a, 363, 364 en 420bis tot en met 420ter Sr en 69a Algemene wet inzake rijksbelastingen	
Artikel 7, derde lid	Artikelen 177, 178, 225, 227a, 227b, 363, 364 en 420bis tot en met 420ter Sr en 69a Algemene wet inzake rijksbelastingen Artikel I, wetsvoorstel	
Artikel 7, vierde lid		Het is voor de strafbaarheid van de in ons recht strafbaar gestelde frauduleuze gedragingen en de maximumsancties die daarop zijn gesteld niet van belang hoeveel schade het strafbare feit heeft veroorzaakt.
Artikel 7, vijfde lid		Deze bepaling behoeft uit haar aard geen implementatie.
Artikel 8	Artikel 140 Sr	
Artikel 9	Artikelen 51, tweede lid, en 23, zevende lid, Sr	
Artikel 10	Artikelen 33a en 36e Sr en 94 e.v. Sv	
Artikel 11, eerste lid, onderdeel a	Artikel 2 Sr	
Artikel 11, eerste lid, onderdeel b	Artikel 7, eerste lid, Sr Implementatie volgt voorts uit wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht	
Artikel 11, tweede lid		Dit betreft een facultatieve bepaling, waarvan geen gebruik wordt gemaakt.
Artikel 11, derde lid, onderdeel a	Implementatie volgt uit wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht	De door wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht gevestigde rechtsmacht zal – in lijn met artikel 7, derde lid, Sr – betrekking hebben zowel op de Nederlander als op de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.
Artikel 11, derde lid, onderdeel b		Dit betreft een facultatieve bepaling, waarvan geen gebruik wordt gemaakt.
Artikel 11, derde lid, onderdeel c		Dit betreft een facultatieve bepaling, waarvan geen gebruik wordt gemaakt.

Artikel(lid) richtlijn	Artikel wetsvoorstel of bestaande wet- en regelgeving	Toelichting
Artikel 11, vierde lid	Artikel 7, eerste lid, Sr Implementatie volgt voorts uit wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht	
Artikel 12, eerste lid		Aan de verjaringstermijn worden nadere eisen gesteld in artikel 12, tweede tot en met vierde lid, van de richtlijn; zie ook aldaar.
Artikel 12, tweede lid	Artikel 70, eerste lid, onder 3° en 4°, Sr	
Artikel 12, derde lid		De desbetreffende verjaringstermijnen bedragen in ons recht steeds meer dan vijf jaar, zie de artikelen 70, eerste lid, onder 3° en 4°, en 76, tweede lid, Sr
Artikel 12, vierde lid	Artikel 76, tweede lid, Sr	
Artikelen 13 tot en met 20		Deze bepalingen behoeven uit hun aard geen implementatie.