

Vergaderjaar 2021–2022

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3467**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn verminderen ongelijke behandeling vreemd en eigen vermogen en beperking renteaftrek (Kamerstuk 22 112, nr. 3465)

Fiche: Mededeling Europees noodplan voor vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 3466)

Fiche: Richtlijn Ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

# Fiche: Richtlijn Ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen

## 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel van het Europees Parlement en de Raad voor een richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
25 mei 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2022) 245
- d) *EUR-Lex*  
EUR-Lex – 52022PC0245 – NL – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD (2022) 245 EUR-Lex – 52022SC0245 – NL – EUR-Lex (europa.eu) – SWD (2022) 246 – EUR-Lex – 52022SC0246 – NL – EUR-Lex (europa.eu)
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 82, tweede lid, artikel 83, eerste en tweede lid en artikel 87, tweede lid van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

## 2. Essentie voorstel

### a) *Inhoud voorstel*

Op 25 mei publiceerde de Commissie een richtlijnvoorstel met betrekking tot de verdere uitwerking van de EU-strategie voor de aanpak georganiseerde criminaliteit (2021–2025). Ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen zijn hierin essentiële onderdelen om het verdienmodel van criminele samenwerkingsverbanden te verstoren en de verwevenheid tussen boven- en onderwereld te voorkomen.<sup>1</sup> Voorafgaand aan de publicatie van dit richtlijnvoorstel heeft de Commissie drie bestaande juridische instrumenten geëvalueerd. Geconcludeerd werd dat het bestaande juridische kader de lidstaten onvoldoende equipeerde om het verdienmodel van de georganiseerde criminaliteit doeltreffend te verstoren.

Met dit voorstel wil de Commissie dan ook de regels met betrekking tot bevrozing, confiscatie, management en eventuele executie van vermogensbestanddelen harmoniseren en samenbrengen in één richtlijn. Het richtlijnvoorstel vervangt hiermee de volgende bestaande wet- en regelgeving Richtlijn 2014/42/EU betreffende de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven;<sup>2</sup> Besluit 2007/845/JBZ van de Raad betreffende samenwerking tussen nationale bureaus voor ontneming van

<sup>1</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 3114

<sup>2</sup> Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (europa.eu)

vermogensbestanddelen<sup>3</sup> en Kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven.<sup>4</sup>

Het voorstel introduceert regels ten behoeve van confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen die zijn verkregen door middel van strafbare feiten zoals omschreven in artikel 83 VWEU. Dit zijn onder meer terrorisme, mensenhandel, illegale drugshandel, witwassen van geld, corruptie en deelname georganiseerde criminaliteit. In een separaat voorstel en bijbehorende mededeling<sup>5</sup> wordt getracht om de niet-naleving van EU-sancties (zowel individuele, als sectorale) aan de lijst van artikel 83 VWEU toe te voegen. De combinatie van het voorliggende voorstel en het voorstel over de EU-sancties maakt het mogelijk om tegoeden te confisqueren van partijen die de EU-sancties niet naleven. Over dit voorstel heeft uw Kamer op 28 juni jl. de kabinetsappreciatie per brief ontvangen.

Een belangrijk doel van het voorstel is het opstellen van een set aan geharmoniseerde regels voor het opsporen en ontnemen van vermogensbestanddelen om de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten (de Asset Recovery Offices (ARO's)) in de lidstaten te verbeteren.<sup>6</sup> Hiervoor moeten alle lidstaten een ARO opzetten die verantwoordelijk is voor het opsporen van vermogensbestanddelen en voor de samenwerking met de ARO's in andere landen. Om hun taak goed uit te kunnen voeren dienen ARO's toegang te krijgen tot belastinggegevens, kadaster en andere registers waarmee een beeld kan worden gevormd van het vermogen van verdachten. Daarnaast wordt voorgesteld om ARO's spoedbevrozing-bevoegdheden toe te kennen om ervoor te zorgen dat crimineel vermogen niet wordt verplaatst in afwachting van een formeel bevrozingsbevel. Het voorstel verplicht lidstaten tegelijkertijd tot het bijhouden van statistieken ten aanzien van het aantal en de totale waarde van geconfisqueerde vermogensbestanddelen. Daarnaast dienen ARO's als gevolg van dit voorstel elke vijf jaar een nationale strategie op te stellen waarin wordt vermeld op welke manier er met ARO's operationeel kan worden samengewerkt.

Het voorstel geeft regels voor de bevrozing van bezittingen en de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven. De maatregelen tot bevrozing omvatten de mogelijkheid van spoedbevrozing, gedurende een periode van maximaal zeven dagen. De confiscatie omvat de opbrengsten die zijn overgedragen aan derden, de uitgebreide confiscatie (ook bezit ten aanzien waarvan het gerecht voldoende aangetoond acht dat dit door strafbaar feiten is verkregen). Daarnaast wordt de mogelijkheid voor *non conviction based confiscation* geïntroduceerd in het geval van bepaalde omstandigheden, zoals bij ziekte, dood of immuniteit van de verdachte. Tenslotte wordt voorzien in de confiscatie van onverklaarbaar vermogen dat verband houdt met criminele activiteiten. De confiscatie tast de rechten van slachtoffers op compensatie niet aan.

Nadat vermogensbestanddelen zijn bevroren of geconfisqueerd dient elke lidstaat het beheer van dit vermogen onder te brengen bij een daarvoor aangewezen *Asset Management Office* (AMO).<sup>7</sup> Doel hiervan is dat

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0845&from=EN>

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005F0212&from=EN>

<sup>5</sup> COM (2022) 247 & COM (2022) 249.

<sup>6</sup> Asset Recovery Offices zijn de centrale contact punten voor de opsporing, bevrozing en confiscatie van vermogensbestanddelen in de Europese Unie.

<sup>7</sup> Asset Management Offices zijn de centrale autoriteiten in EU-lidstaten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen.

bevroren vermogensbestanddelen waarvan de waarde snel kan depreciëren, adequaat worden beheerd totdat er een definitieve confiscatiebeslissing ligt en er tot executie kan worden overgegaan. Daarnaast wordt het mogelijk om bevroren goederen te verkopen voorafgaand aan een onherroepelijke confiscatiebeslissing, om te voorkomen dat waarde verloren gaat.

#### *b) Impact assessment Commissie*

In het impact assessment worden vier, steeds verrekendere, opties beschreven die alle ten doel hebben de gebreken in de huidige Europese aanpak van crimineel vermogen en het ontnemen van criminele winsten te verbeteren. Uit de evaluatie van het huidige juridische kader is namelijk gebleken dat naar schatting slechts 1% van de criminele winsten die worden verdiend in de EU uiteindelijk leiden tot onherroepelijke confiscatie.<sup>8</sup>

Op basis van de verwachte effectiviteit van ieder van de scenario's in het bereiken van het doel (lidstaten beter equiperen om wederrechtelijk verkregen vermogen te kunnen confisqueren) is uiteindelijk gekozen voor het scenario met de voorstellen zoals omschreven in dit richtlijnvoorstel.

Uit het assessment blijkt een verwachte toename van geconfisqueerd vermogen in de toekomst, waarmee het criminele verdienvermogen van georganiseerde criminaliteit substantieel kan worden verstoord. Dit heeft naar verwachting ook een positieve uitwerking op het vertrouwen van de burger in de rechtspraak en geeft overheden meer mogelijkheden om slachtoffers van georganiseerde criminaliteit te compenseren. De Commissie verwacht bovendien positieve gevolgen voor het bedrijfsleven door het uitbreiden van de confiscatiemogelijkheden naar strafbare feiten zoals Btw-fraude en de verkoop van namaak-producten. Daarnaast leidt het voorstel, volgens de Commissie, tot hogere inkomsten voor de lidstaten aangezien er meer crimineel vermogen kan worden geconfisqueerd.

De toename in geconfisqueerd vermogen kan bovendien de kosten voor het opzetten en versterken van de ARO's en AMO's compenseren.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De aanpak van het criminele verdienmodel is een essentieel onderdeel van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Belangrijk speerpunt hierbinnen is ervoor zorgen dat crimineel verkregen vermogen kan worden geconfisqueerd. Het bestaande juridische instrumentarium in het Wetboek van Strafrecht leidt ertoe dat veel wederrechtelijk verkregen vermogen reeds kan worden geconfisqueerd (Plukze-wetgeving). Daarnaast wordt er gewerkt aan een uitbreiding van het wettelijk instrumentarium zoals omschreven in het Plan van Aanpak Criminele Geldstromen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses: final report, Disley, E.(editor), Blondes, E.(editor), Hulme, S.(editor), Publications Office, 2021, p. 10

<sup>9</sup> Bijlage bij beleidsbrief «Hoofdlijnen van de aanpak georganiseerde criminaliteit», Kamerstuk 29 911, nr. 348

Ten behoeve van de bevrozing en confiscatie van wederrechtelijk verkregen vermogen is internationale samenwerking voor Nederland onontbeerlijk, omdat veel van het vermogen buiten de Nederlandse landsgrenzen neerslaat Verordening 2018/1805 van het Europees Parlement (EP) en de Raad, inzake de wederzijdse erkenning van bevrozingsbevelen en confiscatiebevelen speelt een belangrijke faciliterende rol.<sup>10</sup> Deze verordening heeft geleid tot verbetering van de internationale samenwerking binnen de EU om criminele winsten af te kunnen nemen.

De harmoniserende richtlijn 2014/42/EU heeft ertoe geleid dat de mogelijkheden voor het leggen van beslag in de lidstaten zijn verruimd en op uniforme wijze zijn geregeld. Nederland heeft zich ten tijde van de onderhandelingen hierover voorstander getoond en is dat nog steeds. Ter input van het huidige richtlijnvoorstel heeft Nederland in 2021 een non-paper opgesteld met daarin de speerpunten voor de modernisering van het juridische kader voor ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen.<sup>11</sup> Hierin wordt de Nederlandse inzet langs drie hoofdlijnen beschreven. Ten eerste het versterken van de samenwerking tussen lidstaten. Ten tweede het vermeerderen van sociaal hergebruik van opbrengsten hulpmiddelen van criminaliteit en als laatste het verbeteren van de doeltreffendheid van de EU bij het tegengaan van het gebruik van virtuele activa door criminelen voor illegale doeleinden.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet staat overwegend positief tegenover dit richtlijnvoorstel. Het kabinet is van mening dat met dit voorstel tegemoet wordt gekomen aan de roep vanuit lidstaten om hen uit te rusten met meer bevoegdheden en mogelijkheden om winsten die voortvloeien uit een wijde scala aan criminele activiteiten te kunnen ontnemen. Het voorstel draagt daarbij bij aan de EU-strategie voor de aanpak georganiseerde criminaliteit (2021–2025) en versterkt bevoegde autoriteiten in hun aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Bovendien sluit het voorstel aan bij de inzet van het kabinet zoals omschreven in het Plan van Aanpak Criminele Geldstromen. Daarbij herkent het kabinet veel van de suggesties die het heeft gedaan in haar non-paper. Daarnaast is het een positieve ontwikkeling dat de taken van de ARO's worden vastgelegd, alsmede tot welke informatie zij toegang moeten hebben.

Ondanks deze eerste stap in de juiste richting is het kabinet van mening dat er nog wijzigingen plaats kunnen vinden om het voorstel effectiever te laten zijn in het doel dat het nastreeft: het effectief verstoren van het verdienmodel van georganiseerde criminaliteit.

In het impact assessment heeft de Commissie een goed onderbouwde en realistische keuze gemaakt tussen de daarin opgesomde beleidsalternatieven. Er is een goede afweging gemaakt tussen de impact van de voorgestelde maatregelen ten opzichte van het beoogde doel en de gevolgen daarvan voor de aanpak van de georganiseerde misdaad. Het kabinet hoopt dat de verwachte toename in geconfisqueerd vermogen daadwerkelijk kan worden gerealiseerd als gevolg van dit richtlijnvoorstel. Het is hierbij echter van belang dat de bevoegde autoriteiten hiervoor ook voldoende geëquipeerd worden met het oog op relatief nieuwere vormen van vermogen zoals crypto-valuta en NFT's. Het beoogde richtlijnvoorstel

<sup>10</sup> EUR-Lex – 32018R1805 – EN – EUR-Lex (europa.eu)  
Kamerstuk 35 402, nr. 2

<sup>11</sup> NL non-paper on confiscation; a cooperative, information-led and future proof way forward | Rapport | Rijksoverheid.nl

voorziet naar de mening van het kabinet nog onvoldoende in mogelijkheden om ook deze vormen van vermogen adequaat te kunnen bevriezen en confisqueren.

Het kabinet verwelkomt in beginsel de verplichting tot het instellen van een ARO en de uitbreiding van de bevoegdheden van deze ARO's. Om te voorkomen dat vermogensbestanddelen kunnen worden verplaatst is het belangrijk dat ARO's snel beslag kunnen leggen. De mogelijkheid voor een spoedige bevriezing van een vermogensbestanddeel in afwachting van een bevroeringsbevel beschouwt het kabinet daarom als positief. Het kabinet zal bij de Commissie aandacht vragen voor de uitvoering hiervan en het opnemen van noodzakelijke waarborgen bij tijdelijke spoedbevriezing over te gaan. In lijn hiermee zet het kabinet ook vraagtekens bij de haalbaarheid van de toekenning van bevoegdheden voor de ARO's ter opsporing van overtredingen van de sanctiewetgeving, die op dit moment nog niet bij het ARO zijn belegd. Dit betekent naar verwachting een significante uitbreiding van capaciteit en expertise die ten koste kan gaan van de andere taken van het ARO. Het kabinet zal de Commissie vragen op welke manier zij voorziet dat hier invulling aan wordt gegeven door de ARO's.

Om invulling te kunnen geven aan haar bevoegdheden is het noodzakelijk dat ARO's kunnen beschikken over gegevens en toegang hebben tot databanken in de hele EU. De uitbreiding van deze toegang tot fiscale gegevens en het kadaster is hierin een belangrijke eerste stap.<sup>12</sup> Het kabinet zal daarnaast aandacht vragen voor het belang van toegang tot nationale bankgegevens. Via bijvoorbeeld een snelle hit-no-hit bevraging van het banksaldo van een verdachte kan zo op een efficiënte manier worden bepaald of het waardevol is om een Europees Bevroeringsbevel op te stellen. Ten behoeve van de snelle informatie-uitwisseling staat het kabinet positief tegenover het voorstel om het contact tussen ARO's te laten verlopen via Secure Information Exchange Network Application (SIENA)<sup>13</sup>. Verwacht wordt dat de informatie-uitwisseling tussen ARO's in de lidstaten zo op een veilige en efficiëntere manier kan plaatsvinden.

Het kabinet kan zich overwegend goed vinden in de voorstellen met betrekking tot de uitgebreide confiscatie en de confiscatie van onverklaarbaar vermogen. De verhouding van de voorgestelde regeling van de confiscatie van onverklaarbaar vermogen (artikel 16) ten opzichte van de voorgestelde regeling van de verruimde confiscatie (artikel 14) roept echter vragen op en behoeft verheldering. Het kabinet staat in beginsel eveneens positief ten aanzien van de voorgestelde uitbreiding van confiscatie tot situaties waar de strafvervolging niet heeft geleid tot een veroordeling. De voorgestelde regeling is echter beperkt tot bepaalde gevallen waarin strafvervolging is ingesteld. Dit sluit minder goed aan bij het conceptwetsvoorstel aangaande *non conviction based confiscation*, dat in procedure is gebracht en dat voorziet in de mogelijkheid tot confiscatie die niet afhankelijk is van strafvervolging. Confiscatie kan wenselijk zijn ook buiten de gevallen waarin strafvervolging is ingesteld.

Het kabinet verwelkomt de oproep van de Commissie (artikel 18) om geconfisqueerde vermogensbestanddelen aan te wenden voor slachtoffercompensatie. Het kabinet roept daarbij op tot gedegen onderzoek over

<sup>12</sup> Richtlijn (EU) 2019/1153 tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten geeft autoriteiten reeds toegang tot bijvoorbeeld het UBO en bank-register. Dit laatste geeft echter nog geen zicht op saldogegevens.

<sup>13</sup> SIENA is het beveiligde informatie-uitwisseling kanaal van Europol. Hiermee kan op een veilige, snelle en efficiënte manier informatie worden uitgewisseld tussen lidstaten.

verdere mogelijkheden die in overeenstemming zijn met nationaal, EU- en het internationale recht, waaronder de aanwending van geconfisqueerde tegoeden van partijen die de EU-sancties overtreden, voor de wederopbouw van Oekraïne. Het kabinet vraagt hierbij extra aandacht voor de mogelijkheid om de bevoegdheden voor het traceren en identificeren van vermogen (zoals volgt uit artikel 17) ook mogelijk te maken ten behoeve van slachtoffercompensatie en hiervoor onderzoeksbevoegdheden in te kunnen zetten. In dit licht vraagt het kabinet ook aandacht voor het inzetten van opsporingsbevoegdheden in de tenuitvoerleggingsfase, aangezien de huidige inrichting van het voorstel onvoldoende is om verhuisd vermogen op te kunnen sporen. Een mogelijk voorbeeld hiervoor is het Nederlandse juridische kader van het Strafrechtelijk Executief Onderzoek. Daarnaast is het belangrijk dat er een Europees Bevroeringsbevel (EBB) ten behoeve van beslaglegging voor slachtoffercompensatie kan worden uitgevaardigd.

Om te garanderen dat bevroren vermogen adequaat wordt beheerd, zodat de waarde van het bevroren goed bewaard blijft, stelt de Commissie voor om iedere lidstaat te verplichten hiervoor een bevoegde autoriteit aan te wijzen en/of op te richten. Nederland heeft reeds zeer positieve ervaringen met het AMO en verwelkomt daarom ook de oprichting van soortgelijke instanties in andere lidstaten. Het lijkt echter in de praktijk niet haalbaar om voorafgaand aan het bevroeren of confisqueren van een vermogensbestanddeel een assessment op te stellen van de verwachte beheerskosten. Dit is met name het geval als op voorhand niet bekend over welke vermogensbestanddelen een verdachte beschikt.

Het voorstel om AMO's de bevoegdheid te geven om in beslag genomen voorwerpen tussentijds te executeren wordt door het kabinet in beginsel ook positief ontvangen. Dit is met name van belang bij voorwerpen die snel in waarde kunnen verminderen, zoals crypto-valuta. Met betrekking tot deze vorm van vermogen vraagt het kabinet aandacht bij de Commissie voor het fluïde karakter. Het is van groot belang dat bevoegde autoriteiten snel over kunnen gaan tot beslag van crypto-valuta voordat de eigenaar deze valuta met één klik op de knop kan verplaatsen. ARO's zouden hiervoor de mogelijkheid moeten krijgen om rechtstreeks gegevens op te vragen bij crypto exchanges die hiervoor een aangewezen contactpersoon moeten aanwijzen in de EU. Daarnaast dient te worden verkend op welke manier spoedbevroering van crypto-wallets het best kan worden vormgegeven. Eén optie hiervoor is het rechtstreeks vorderen van bevroering bij een exchange, vooruitlopend op een EBB. Met betrekking tot dit onderwerp zal het kabinet de aanbevelingen uit het non-paper uit 2021 nogmaals onder de aandacht brengen bij de Commissie.

Het kabinet verwelkomt de waarborgen in verband met de fundamentele rechten van betrokkenen uit hoofdstuk 5 (recht op informatie, recht op een effectief rechtsmiddel), maar vraagt aandacht voor de informatieverplichting die voortvloeit uit artikel 22. Nederland is voorstander om dit artikel te modelleren naar Verordening 2018/1805 artikel 11 jo artikel 32, waardoor het uitstel van informatievoorziening mogelijk is indien de informatievoorziening ten nadele komt van het strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast kan het onwenselijk zijn om de eigenaar op de hoogte te stellen van het tussentijds vervreemden van het bevroren of in beslag genomen object in het geval het gaat om snel depreciërende objecten. Het recht om rechtsmiddelen aan te wenden kan hierbij bovendien voor onnodige vertraging en complexiteit zorgen waardoor het bevroren goed onnodig verder in waarde deprecieert en beheerskosten zullen toenemen.<sup>14</sup> Hierbij stelt het kabinet voor om dit artikel te modelleren naar de Nederlandse

<sup>14</sup> Zoals voorgesteld in lid 6, artikel 23.

kaders waarin een betrokkene een rechtsmiddel tegen het beslag zelf heeft, en niet afzonderlijk tegen tussentijdse vervreemding.

Het kabinet plaatst vraagtekens bij de verstreckende informatieverplichtingen over confiscatie- en beslagprocedures, en over de opbrengsten daarvan. Daarnaast dient te worden gerapporteerd over de waarde van gelegde beslagen op uiteenlopende momenten van het beslag en worden vastgelegd in een centraal register. Het is echter nog onvoldoende omschreven welke statistieken moeten worden bijgehouden. Bovendien moeten lidstaten elke 5 jaar een nationale strategie presenteren. Deze gegevens worden gebruikt voor metingen van de effectiviteit van die procedures en ter bevordering van de samenwerking tussen lidstaten. Voor de werkbaarheid van de instrumenten in deze richtlijn zijn deze administratieve verplichtingen volgens het kabinet niet noodzakelijk, terwijl een minder verstreckende informatieverplichting voldoende kan bijdragen aan eerder vermelde metingen. Volgens het kabinet kunnen de verschillende bestaande platformen (Europees Justitieel Netwerk, Europol, Camden Asset Recovery Inter-agency Network) worden gebruikt om informatie te publiceren over de verschillende confiscatieprocedures in de lidstaten zonder dat de ARO's worden verplicht tot verdere administratieve handelingen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Lidstaten nemen in algemene zin een positieve houding aan ten aanzien van de uitbreiding van bevoegdheden ten behoeve van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Er bestaan echter zorgen over de rechtsstaatelijkheid van artikelen 15 en 16 over *non conviction based confiscation* en confiscatie van onverklaarbaar vermogen. Lidstaten verwelkomen de vastgelegde taakomschrijving van de ARO's en de duidelijkheid over de gegevens waartoe een ARO toegang zou moeten hebben. Enkele lidstaten staan kritisch tegenover de toegenomen administratieve verplichtingen en beheerskosten die voortvloeien uit dit voorstel.

Het Europees Parlement zal naar verwachting positief zijn over het voorstel aangezien een belangrijk onderdeel van de voorstellen voortkomt uit aanbevelingen die beide instanties hebben gedaan.<sup>15 16</sup> De Raad heeft daarnaast bij de Commissie erop aangedrongen om het juridische kader voor het management van in beslag genomen goederen te verbeteren, en om spoedbevriezing voor ARO's mogelijk te maken.

## **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 83, eerste en tweede lid, VWEU, artikel 82, tweede lid, VWEU en artikel 87, tweede lid, VWEU. Op grond van artikel 83, eerste lid, VWEU is de EU bevoegd om bij richtlijnen minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden. Artikel 83, tweede lid,

<sup>15</sup> Council Conclusions on enhancing financial investigations to fight serious and organised crime Council document 8927/20, 17 June 2020.

<sup>16</sup> European Parliament resolution of 15 December 2021 on the impact of organised crime on own resources of the EU and on the misuse of EU funds with a particular focus on shared management from an auditing and control perspective, P9\_TA(2021)0501, (2020/2221(INI).



VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen bij richtlijnen van minimumvoorschriften met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en sancties waarvoor harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld indien dit nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op dat gebied.

Op basis van artikel 87, tweede lid, VWEU is de EU bevoegd om in het kader van politieke samenwerking maatregelen vast te stellen voor de onder meer de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie.

Artikel 82, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen bij richtlijnen van minimumvoorschriften met betrekking tot onder meer de rechten van slachtoffers van misdrijven voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU)

#### *b) Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Het voorstel heeft tot doel de regels met betrekking tot bevrozing, confiscatie, management en eventuele executie van vermogensbestanddelen te harmoniseren om zo criminelen te beroven van hun wederrechtelijk verkregen vermogen. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Deze doelstelling kan door de lidstaten zelfstandig niet voldoende worden gerealiseerd, aangezien meer dan 70 procent van criminele organisaties opereren in meer dan 3 lidstaten. Het criminele vermogen dat hiermee gepaard gaat, kan om die reden niet zelfstandig door lidstaten worden bevroren en eventueel worden geconfisqueerd. Bij grensoverschrijdende criminaliteit, wegens de grensoverschrijdende aard hiervan, kan een adequate samenwerking op EU-niveau de effectiviteit van de nationale autoriteiten aanzienlijk vergroten. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief, met kanttekening. Het voorstel heeft tot doel de regels met betrekking tot bevrozing, confiscatie, management en eventuele executie van vermogensbestanddelen te harmoniseren om zo criminelen te beroven van hun wederrechtelijk verkregen vermogen.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken en gaat grotendeels niet verder dan noodzakelijk. Het kabinet is samen met de Commissie van oordeel dat de bestaande wettelijke voorzieningen in de lidstaten een adequate Europese samenwerking onvoldoende mogelijk maken. De voorgestelde instrumenten kunnen die samenwerking versterken en acht het kabinet daarom geschikt om de doelstelling van het voorstel te behalen. Het kabinet verwelkomt bijvoorbeeld de voorgestelde uitbreiding van confiscatie tot situaties waar er om verschillende redenen geen veroordeling heeft plaats kunnen vinden, geconfisqueerde vermogensbestanddelen aan te wenden voor slachtoffercompensatie, en de uitbreiding van de bevoegdheden van ARO's om met spoed vermogen te kunnen bevriezen. Daarnaast beperkt de Commissie zich in het voorstel tot de uitbreiding van bevoegdheden voor het traceren van vermogensbe-

standdelen tot strafbare feiten waarmee potentieel hoge winsten kunnen worden behaald en gaat hiermee niet verder dan noodzakelijk.

Het kabinet plaatst echter een kanttekening bij de proportionaliteit van het voorgestelde optreden aangaande het *asset recovery strategic framework*. Het voorstel betreft op dit punt verstrekende jaarlijkse informatieverplichtingen voor de ARO's over confiscatieprocedures en beslagprocedures, en over de opbrengsten daarvan. Daarnaast dient te worden gerapporteerd over de waarde van gelegde beslagen op uiteenlopende momenten van het beslag. Deze gegevens worden gebruikt voor metingen van de effectiviteit van die procedures. Voor de werkbaarheid van de instrumenten in deze richtlijn zijn deze administratieve verplichtingen volgens het kabinet niet noodzakelijk, terwijl een minder verstrekende informatieverplichting voldoende kan bijdragen aan eerder vermelde metingen. Het kabinet zal zich er voor inzetten om het voorgestelde optreden op dit punt aan te laten passen in het verdere onderhandelingstraject.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Volgens de Commissie heeft het voorstel geen budgettaire gevolgen voor de EU. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

De financiële gevolgen voor de lidstaten worden door de Europese Commissie geschat op ca. € 30–40 mln. Deze kosten vloeien voort uit de verplichte versterking van de Asset Recovery Offices en het oprichten van Asset Management Offices. Nederland beschikt al over beide instellingen, waardoor de kosten van dit voorstel naar verwachting lager zullen liggen.

Budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Daarnaast verwacht de Commissie dat door deze richtlijn lidstaten beter in staat zullen zijn om crimineel vermogen te confisqueren wat een positieve impact zal hebben op de inkomsten van de overheid. De Commissie verwacht een verdubbeling van de inkomsten uit confiscatie. Het kabinet acht deze verdubbeling echter niet haalbaar, zeker niet in de eerste jaren na inwerkingtreding van een eventueel aangenomen richtlijnvoorstel. Daarnaast merkt het kabinet op dat het genereren van inkomsten niet het voornaamste doel moet zijn van dit richtlijnvoorstel, omdat daarmee een perverse prikkel zou ontstaan. Het primaire doel is namelijk dat misdaad niet mag lonen en niet het vergroten van inkomsten. Ten slotte zij opgemerkt dat de keuze om geconfisqueerde vermogensbestanddelen te verkopen alle tijden dient te worden afgewogen tegen de mogelijkheid om geconfisqueerde vermogensbestanddelen ten goede te laten komen aan de samenleving of aan te wenden voor slachtoffercompensatie nadrukkelijk.

*c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Volgens de Commissie zijn er geen financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Gezien de directe band tussen de oorlog in Oekraïne kan het onderhanden voorstel leiden tot eventuele tegenmaatregelen van Rusland indien het voorstel daadwerkelijk leidt tot effectievere naleving van EU-sancties c.q. tot werkelijke confiscatie van vermogen van personen die sancties niet-naleven. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het Europese en Nederlandse bedrijfsleven en het Nederlandse concurrentievermogen.

Het onderhanden voorstel is tegelijkertijd gepubliceerd met een voorstel ter opname van het overtreden van sancties aan de lijst van EU-misdrijven (artikel 83, eerste lid, VWEU).

Hiermee moet het op Europees niveau mogelijk worden om het bevroren vermogen van individuen en bedrijven die deze sancties overtreden te kunnen confisqueren.

Dit voorstel maakt daarmee, ondanks de oorspronkelijke focus op het ontnemen van de wederrechtelijk verkregen vermogen uit georganiseerde criminaliteit, direct deel uit van de Europese aanpak van de Russische militaire agressie in Oekraïne. Het voorstel voorziet daarnaast in de uitbreiding van de bevoegdheden van de Asset Recovery Offices om eventuele overtredingen van sanctiemaatregelen te achterhalen.

Het kabinet zal zich in EU-verband blijven inzetten voor een gecoördineerd Europees antwoord op de Russische militaire agressie in Oekraïne. Om ervoor te zorgen dat de sancties tegen Rusland en Belarus effect hebben, is het belangrijk dat de sanctiemaatregelen worden nageleefd. Het kabinet verwelkomt daarom de uitbreiding van de bevoegdheden van de ARO's om eventuele overtredingen te kunnen detecteren en de mogelijkheid om vermogen te kunnen bevriezen en confisqueren van partijen die sancties niet naleven. Een uitgebreide appreciatie hiervan, is opgenomen in de kamerbrief van 28 juni jl. aangaande de wijziging van artikel 83, lid 1 VWEU.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Voor de implementatie van de richtlijn is naar verwachting (beperkte) aanpassing van nationale wet- en regelgeving nodig.

Een belangrijk deel van de onderdelen van dit richtlijnvoorstel was al onderdeel van richtlijn 2014/42/EU waardoor het huidige voorstel naar verwachting niet tot veel aanpassingen in de nationale wetgeving zal leiden.

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

Artikel 27 van het richtlijnvoorstel voorziet in een gedelegeerde handeling waarmee extra criteria kunnen worden vastgesteld voor de statistieken die volgens artikel 27 moeten worden vastgelegd.

Hoewel door deze gelegeerde handeling het op dit moment nog onduidelijk is over welke statistieken moet worden gerapporteerd, heeft het kabinet begrip voor het voorstel voor gedelegeerde regelgeving. Het gaat om een niet-essentieel onderdeel van het voorstel die ook in een later stadium verder kan worden vormgegeven, waardoor toekenning van deze gelegeerde bevoegdheid mogelijk is. Ook acht het kabinet toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, met het oog op de snelheid van de wetgevingsprocedure. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering), aangezien de gedelegeerde handeling leidt tot een aanvulling van de richtlijn.

Het kabinet kan zich vinden in de wijze waarop de Commissie de gedelegeerde handeling heeft vormgegeven. Door voorafgaand aan het instellen van nadere informatieverplichtingen experts aangewezen door lidstaten te horen én de mogelijkheid voor het Europees Parlement om bezwaar in te dienen, is het proces conform het IIA Beter Wetgeven met voldoende waarborgen omgeven. Het kabinet is van mening dat de bevoegdheidsdelegatie inhoudelijk voldoende is afgebakend. Voor het kabinet is het van belang dat eventuele nadere verplichtingen ten aanzien van de informatievoorziening helder zijn omschreven en aansluiten bij bestaande praktijken, en gericht zijn op de harmonisering van rapportages van lidstaten. De bevoegdheidsdelegatie wordt in het voorstel toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De richtlijn moet 1 jaar na publicatie te zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Naar de mening van het kabinet biedt deze termijn, mede gezien de benodigde wetswijziging en de verstreckende gevolgen voor uitvoering en handhaving, te weinig ruimte voor Nederland om te kunnen voldoen aan de richtlijn. In de onderhandelingen het kabinet daarom pleitten voor een verruiming van de implementatierichtlijn.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie zal 5 jaar na inwerkingtreding van deze richtlijn een evaluatierapport aanbieden aan het EP en de Raad. Het kabinet acht dit wenselijk, gezien het belang van een daadkrachtige aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

*e) Constitutionele toets*

In artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM is het recht op eigendom vastgelegd. Op grond van deze bepaling heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit tast echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boetes te verzekeren. Binnen artikel 1 kan onderscheid worden gemaakt tussen de ontneming van eigendom en de regulering van eigendom. Het EHRM heeft de confiscatie gekwalificeerd als regulering in gevallen waarin goederen werden geacht onrechtmatig te zijn verkregen of als instrumenten van het strafbare feit

hadden gediend. Het eigendomsbegrip ziet op zowel fysieke goederen als vermogensrechten. Een inmenging in het eigendomsrecht kan op grond van de jurisprudentie van het EHRM worden gerechtvaardigd als er bijvoorbeeld een gerechtvaardigd algemeen belang gediend is.

Misdaadbestrijding – waaronder de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, drugscriminaliteit en witwassen – is een door het EHRM geaccepteerd belang<sup>17</sup>. Een zwaarder wegend belang kan ook zijn het herstel van de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde, in het kader waarvan goederen vanwege hun illegale herkomst worden geconfisqueerd. De confiscatie dient dan als herstelmaatregel. Voorwaarde voor confiscatie is dat er een norm is geschonden, die beoogt het zwaarwegend algemeen of maatschappelijk belang te beschermen<sup>18</sup>. Hieruit kan worden opgemaakt dat het onderhavige richtlijnvoorstel met het oog op de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in overeenstemming is met artikel 1 EVRM en tevens artikel 5 van de Grondwet.

Artikel 6 EVRM beschermt het recht op een eerlijk proces. Op grond van het eerste lid van dat artikel heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gedaan. Voor zover het gaat om een vervolging geldt op grond van het tweede lid de onschuldpresumptie; eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan (artikel 6, tweede lid, EVRM). Het verdrag garandeert degene tegen wie vervolging is ingesteld bepaalde rechten (artikel 6, derde lid, EVRM). Met betrekking hiertoe zal het kabinet extra aandacht besteden aan een goed uitwerking van artikelen 15 en 16 in het onderhavige richtlijnvoorstel gericht op *non conviction based confiscation* en de confiscatie van onverklaarbaar vermogen zonder voorafgaande veroordeling.

De grondrechten richten zich primair tot natuurlijke personen. Voor zover dat naar de aard van het betreffende grondrecht zin kan hebben, kunnen rechtspersonen zich daarop beroepen. Natuurlijke personen kunnen zich beroepen op de grondrechten die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU. Naargelang de omstandigheden kunnen rechtspersonen zich ook beroepen op bepaalde grondrechten, zoals het recht op effectieve rechtsbescherming bij de rechter. Voor zover sprake is van een beperking van die rechten, zullen bij de omzetting van deze richtlijn, die rechten in acht worden genomen.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het richtlijnvoorstel heeft verstrekkende gevolgen voor de uitvoering en handhaving. Dit ziet met name op de inzet van maatregelen die leiden tot het bevriezen en confisqueren van tegoeden in gevallen waarin de EU-sancties niet worden nageleefd. Om hieraan te kunnen voldoen bestaat de kans dat er een belangrijke claim wordt gelegd op de bestaande capaciteit van het ARO die mogelijk ten koste gaat van de inzet op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit ziet het kabinet als onwenselijk. Daarnaast zal er extra geïnvesteerd moeten worden in het

<sup>17</sup> Vendittelli t. Italië, no. 14804/89, 18 juli 1994, § 38; Butler v. The United Kingdom, onder C; Phillips v. The United Kingdom, § 52.

<sup>18</sup> Butler t. The United Kingdom, no. 41661/98, 27 juni 2002, punt C

verkrijgen van noodzakelijke expertise voor het opsporen van overtredingen van sanctiewetgeving.

Daarnaast voorziet het voorstel in de oprichting van AMO's in iedere lidstaat. Nederland beschikt hier al over waardoor de implicaties relatief klein zullen zijn. De voorstellen uit hoofdstuk VI verplichten de uitvoeringsinstanties (de ARO's) tot extra administratieve verplichtingen.

### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het richtlijnvoorstel voorziet, naast het bevorderen van intra-Europese samenwerking tussen ARO's, ook in het verbeteren van samenwerking met soortgelijke instanties in derde landen, inclusief ontwikkelingslanden. Hiermee wordt beoogd dat de confiscatie van het criminele vermogen dat zich in derde landen bevindt ook kan worden versterkt, met mogelijk positieve secundaire gevolgen voor landen waarvan de veiligheid, maatschappij en economie lijden onder criminele activiteiten in kwetsbare sectoren.