

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1398

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening voor afwikkeling van effectentransacties en centrale effectenbewaarinstellingen (Kamerstuk 22 112, nr. 1397);
Fiche 2: Richtlijn bevrozing en confiscatie criminele opbrengsten;
Fiche 3: Besluit en mededeling over klimaatboekhouding landgebruik en bossen (Kamerstuk 22 112, nr. 1399);
Fiche 4: Verordening en besluit Energy Star: etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1400).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Richtlijn bevrozing en confiscatie criminele opbrengsten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie.

Datum Commissiedocument: 12 maart 2012

Nr. Commissiedocument: COM(2012)85

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201408

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SWD(2012) 31

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt behandeld in de JBZ-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) *Rechtsbasis:* Het voorstel is gebaseerd op artikel 82 lid 2 en artikel 83 lid 1 VWEU.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* Het voorstel wordt behandeld volgens de gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissingsrecht EP).
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* Het voorstel bevat geen grondslag voor gedelegeerde of uitvoeringshandelingen.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel ziet op het ontnemen van crimineel vermogen (confiscatie) en het leggen van beslag (bevrozing). Het kabinet staat positief tegenover dit voorstel. Ook de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit worden positief beoordeeld. De voorgestelde richtlijn wil de internationale samenwerking op dit voor Nederland belangrijke terrein versterken. De Commissie stelt harmonisering voor van de nationale wetgeving over confiscatie en bevrozing in de lidstaten. De werkingssfeer van het voorstel is hierdoor beperkt tot de zogenoemde «eurocrimes», die zijn opgesomd in artikel 83, lid 1 VWEU. Nederland zet in op een verdere versterking van de internationale samenwerking door aanvulling van de richtlijn met bepalingen inzake de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van confiscatiebeslissingen en bevrozingsbevelen.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel:* Het voorstel heeft tot doel de autoriteiten van de lidstaten beter in staat te stellen de winsten die criminelen halen uit grensoverschrijdende, ernstige en georganiseerde criminaliteit, te ontnemen. De richtlijn vloeit voort uit de mededeling van de Commissie van 2008 over de opbrengsten van criminaliteit («Misdad mag niet lonen» (COM(2008)766)). Het voorstel moet leiden tot een verdere harmonisatie van de regelingen van de lidstaten inzake bevrozing en confiscatie. Het beoogt het wederzijds vertrouwen en de samenwerking tussen lidstaten te versterken. Het voorstel bevat minimumvoorschriften voor confiscatie (ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel; artikelen 3 en 4), voor confiscatie in enkele bijzondere

gevallen (waaronder ontvluchting of dood van de verdachte; artikel 5), voor confiscatie bij derden (artikel 6) en voor bevrozing (artikel 7).

- *Impact assessment Commissie*: De Commissie heeft zich breed georiënteerd bij de voorbereidingen van het voorstel. Naast externe studies naar de beleidsopties werden beroepsbeoefenaren en deskundigen uitvoerig geraadpleegd. De Commissie wijst in dit verband onder meer op de raadpleging van nationale contactpunten van het Camden Asset Recovery Interagency Network (CARIN) en de informele expertmeetings die tussen 2009 en 2012 zijn gehouden. Aan deze «Asset Recovery Office-expertmeetings» werden ook vanuit Nederland bijdragen geleverd. Van belang is dat de Commissie zich daarnaast heeft georiënteerd op de implementatieverslagen van het bestaande wetgevend instrumentarium over confiscatie en bevrozing¹. De Commissie streeft een verdergaande harmonisering van confiscatie en bevrozing na.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 82 lid 2 en artikel 83 lid 1 VWEU. Nederland kan zich vinden in die grondslag.
- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*: Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Confiscatie en bevrozing zijn essentiële instrumenten om georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Het voorstel beoogt de internationale samenwerking op dit gebied te versterken. Deze doelstelling kan door de lidstaten zelfstandig niet voldoende worden gerealiseerd. Bij grensoverschrijdende criminaliteit kan een adequate internationale samenwerking de slagkracht van de nationale autoriteiten aanzienlijk vergroten.
Het kabinet beoordeelt ook de proportionaliteit positief. Het proportionaliteitsbeginsel verlangt dat de interventies doelgericht zijn. Zij mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de vervulling van de doeleinden die worden nagestreefd. Het positieve oordeel over de proportionaliteit is mede gebaseerd op de vaststelling van de Commissie dat de bestaande wettelijke voorzieningen in de lidstaten een adequate internationale samenwerking onvoldoende mogelijk maken. De voorgestelde instrumenten kunnen die samenwerking versterken.
Het kabinet plaatst echter kanttekeningen bij de proportionaliteit van het voorgestelde artikel 11. Dit artikel houdt verstrekking van informatieverplichtingen in 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 Nederland niet noodzakelijk, terwijl een minder verstrekking van informatieverplichting voldoende kan bijdragen aan eerdervermelde metingen. Een algemene evaluatiebepaling maakt van het voorstel overigens ook geen deel uit.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: Het voorstel bevat geen grondslag voor gedelegeerde of uitvoeringshandelingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*: Er zijn geen consequenties voor de EU begroting.

¹ Kaderbesluiten 2005/212/JBZ, 2003/577/JBZ en 2006/783/JBZ.

- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*: De financiële gevolgen van dit voorstel zijn momenteel niet te ramen. Eventuele financiële consequenties worden gedragen binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor het bedrijfsleven en burgers.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*: De voorgestelde richtlijn bevat informatieverplichtingen over confiscatieprocedures, beslagprocedures en over de opbrengsten daarvan. De lidstaten dienen volgens de richtlijn hierover periodiek aan de Commissie te rapporteren. Het gaat, onder meer vanwege het detailniveau, om een verstrekende administratieve verplichting. Naleving hiervan gaat ten koste van beschikbare opsporingscapaciteit in zaken die inzet van specialistische expertise vergen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en beleid*: Waarschijnlijk zullen bij de huidige stand van zaken enkele wijzigingen in de bepalingen over het ontnemen van criminele winsten noodzakelijk zijn.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn*: De richtlijn dient binnen 2 jaar na aanneming te zijn omgezet in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Het kabinet acht deze termijn onhaalbaar. Onder het voorbehoud van de parlementaire goedkeuring van de voorgestelde implementatiewetgeving kan een termijn van drie jaar wel haalbaar worden geacht.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: Van het voorstel maakt geen evaluatiebepaling deel uit. Het kabinet ziet hiervoor bij de huidige stand van zaken ook geen noodzaak.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*: De werkingssfeer van de harmoniserende bepalingen is beperkt tot de zogenoemde «eurocrimes» die in artikel 83, eerste lid, VWEU zijn opgesomd. Daarnaast blijven enkele bepalingen uit de bestaande Europese regelgeving van kracht (de artikelen 2, 4 en 5 van het kaderbesluit 2005/212/JBZ). Nederland is van oordeel dat de overzichtelijkheid van het beschikbare confiscatie-instrumentarium onder de gekozen vormgeving lijdt; er gelden naast elkaar verschillende instrumenten. Concreet betekent dit dat voor zowel uitgaande en inkomende verzoeken tot erkenning en tenuitvoerlegging van confiscatiebeslissingen, alsmede voor de verzoeken om voorlopige maatregelen (bevrozing) zal moeten worden beoordeeld terzake van welk feit het verzoek wordt gedaan. Nederland zal zich op het standpunt stellen dat dit een beletsel kan vormen voor de praktische uitvoerbaarheid van de voorgestelde bepalingen en streeft hierin meer eenvormigheid na.
- b) *Handhaafbaarheid*: De voorstellen zijn handhaafbaar en sluiten grotendeels aan bij reeds bestaande confiscatiemogelijkheden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Het kabinet is ambitieus in zijn streven om criminele winsten te ontnemen. Deze ambitie wordt onderstreept met de onlangs in werking getreden Wet verruiming mogelijkheden voordeelontneming¹. Met deze wet zijn in de nationale wetgeving verstrekkende wijzigingen doorgevoerd. Deze hebben onder meer betrekking op de verdeling van de bewijslast in confiscatieprocedures. De wet verruimt daarnaast de mogelijkheden om onder derden beslag te leggen. Dit «anderbeslag» kan worden gelegd zowel in de opsporingsfase, tijdens de berechting en in de executiefase. Zoals hiervoor uiteen is gezet, is het kabinet van oordeel dat de versterking van de internationale samenwerking op het gebied van confiscatie de slagkracht van dit instrument zal kunnen vergroten. Het kabinet onderschrijft dan ook de doelstellingen van de voorgestelde richtlijn.

Bij de beoordeling van het Commissievoorstel tekent het kabinet echter aan dat het voorstel voor de praktijk mogelijk ook beperkingen met zich brengt. Dit geldt voor het voorstel als geheel, maar ook voor enkele van de afzonderlijke onderdelen. De voornaamste beperking betreft de werkingssfeer die voortvloeit uit de gekozen rechtsgrondslag. Als gevolg van de keuze voor artikel 83, eerste lid, VWEU gelden de nieuwe bepalingen voor de in dat artikel opgesomde «eurocrimes»; terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, witwassen, corruptie, vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en georganiseerde criminaliteit. Ook illegale wapenhandel valt hieronder, mits dit misdrijf in georganiseerd verband wordt gepleegd. Uitgangspunt van de Nederlandse ontnemingswetgeving en het flankerende beleid is juist dat in alle zaken de genoten criminele winsten worden ontnomen. Bij de constatering dat de richtlijn in dit opzicht beperkt is, merkt het kabinet op dat de bevoegdheid van de Commissie om voorstellen voor harmonisatie te doen niet verder reikt. In zoverre heeft de Commissie de maximale ruimte benut. Bij de onderhandelingen over het voorstel zal worden bezien welke ruimte er bestaat om een stap verder te zetten; denkbaar is dat de harmoniserende minimumvoorschriften in het voorstel nader worden versterkt met bepalingen inzake de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroerings- en confiscatiebeslissingen, ook in verband met strafzaken die nu niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

Enkele andere onderdelen van de richtlijn lenen zich voor verduidelijking en aanpassing. In het bijzonder gaat het daarbij telkens om de vraag hoe de voorgestelde richtlijn zich verhoudt tot het bestaande wetgevende instrumentarium inzake de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van confiscatiebeslissingen en bevroeringsbevelen. Een versterking van dat kader zal aan de effectiviteit van dit voorstel bijdragen.

¹ Wet van 31 maart 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten ter verbetering van de toepassing van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (verruiming mogelijkheden voordeelontneming) (Stb. 2011, 171).