

Brussel, 30 juni 2022
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2022/0176 (NLE)

10287/1/22
REV 1

JAI 899
COPEN 246
DROIPEN 89

WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN

Betreft:	BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria
----------	---

BESLUIT (EU) 2022/... VAN DE RAAD

van ...

**betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie
als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 83, lid 1,
derde alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement¹,

¹ Goedkeuring van ... (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepaalt dat de Raad besluiten kan vaststellen waarin de aanpak van de Unie bepaald wordt ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard, met inbegrip van beperkende maatregelen.
- (2) Artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) biedt de Raad de mogelijkheid beperkende maatregelen vast te stellen jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel groepen of niet-statelijke entiteiten, of maatregelen vast te stellen die voorzien in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, op basis van een besluit op grond van artikel 29 VEU. De lidstaten moeten beschikken over doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor schendingen van de verordeningen van de Raad betreffende beperkende maatregelen van de Unie.
- (3) Dit besluit heeft alleen betrekking op beperkende maatregelen van de Unie die op basis van artikel 29 VEU of artikel 215 VWEU door de Unie vastgesteld zijn, zoals maatregelen inzake de bevrozing van tegoeden en economische middelen, het verbod om tegoeden en economische middelen beschikbaar te stellen en het verbod om het grondgebied van een lidstaat van de Unie binnen te komen, alsook sectorale economische maatregelen en wapenembargo's.

- (4) Het is noodzakelijk dat de lidstaten beschikken over doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Het is eveneens noodzakelijk dat die sancties van toepassing zijn op de omzeiling van beperkende maatregelen van de Unie.
- (5) De Commissie zorgt voor coördinatie tussen de lidstaten en de agentschappen van de Unie bij de handhaving van de beperkende maatregelen van de Unie die vastgesteld worden in het kader van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, en heeft de wisselwerking tussen beperkende maatregelen en strafrechtelijke maatregelen beoordeeld.
- (6) Artikel 83, lid 1, VWEU voorziet momenteel niet in de vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met de schending van beperkende maatregelen van de Unie, aangezien de schending van beperkende maatregelen van de Unie nog niet onder de in dat artikel genoemde vormen van criminaliteit valt. De vormen van criminaliteit die momenteel in artikel 83, lid 1, tweede alinea, genoemd worden, zijn: terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, witwassen van geld, corruptie, vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en georganiseerde criminaliteit. De schending van beperkende maatregelen van de Unie kan in sommige gevallen echter verband houden met strafbare feiten die onder een aantal van de genoemde vormen van criminaliteit vallen, zoals terrorisme en het witwassen van geld.

- (7) Artikel 83, lid 1, derde alinea, VWEU, voorziet in een bijzondere procedure waarbij de Raad nieuwe vormen van criminaliteit kan aanmerken. Dat mag alleen gebeuren na een zorgvuldige beoordeling van de in het Verdrag vastgelegde criteria, die het uitzonderlijke karakter van de procedure weerspiegelen. De waargenomen ontwikkelingen in de criminaliteit als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne vormen uitzonderlijke omstandigheden.
- (8) De in artikel 83, lid 1, eerste alinea, VWEU bedoelde criteria met betrekking tot de grensoverschrijdende dimensie van een vorm van criminaliteit, namelijk de aard of de gevolgen van strafbare feiten en de bijzondere noodzaak om die op gemeenschappelijke basis te bestrijden, zijn onderling verbonden en kunnen niet afzonderlijk beoordeeld worden.
- (9) Om de doeltreffende uitvoering van het Uniebeleid inzake beperkende maatregelen te waarborgen, moet de schending van beperkende maatregelen van de Unie aangemerkt worden als een vorm van criminaliteit. De schending van beperkende maatregelen van de Unie is reeds door een meerderheid van de lidstaten als strafbaar feit aangemerkt. Sommige lidstaten die de schending van beperkende maatregelen als strafbaar feit aanmerken, beschikken over ruime definities, zoals "schending van sancties van de VN en de EU" of "schending van EU-verordeningen", terwijl andere meer gedetailleerde bepalingen hebben, bijvoorbeeld met een lijst van verboden gedragingen. De criteria volgens welke de gedraging binnen de werkingssfeer van het strafrecht valt, verschillen van lidstaat tot lidstaat, maar houden gewoonlijk verband met de ernst ervan (ernstig karakter), of ze worden kwalitatief (opzet, ernstige nalatigheid) of kwantitatief (schade) bepaald.

- (10) De schending van beperkende maatregelen van de Unie is een vorm van bijzonder zware criminaliteit, die wat de ernst ervan betreft, vergelijkbaar is met de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van criminaliteit, aangezien zij bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid in stand kan houden, de consolidatie en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten kan ondermijnen en kan leiden tot aanzienlijke economische, sociale, maatschappelijke en milieuschade. Als gevolg van dergelijke schendingen kunnen personen en entiteiten waarvan de tegoeden bevroren zijn of de activiteiten beperkt zijn, toegang blijven hebben tot hun tegoeden en regimes blijven ondersteunen waarop beperkende maatregelen van de Unie van toepassing zijn, of toegang blijven krijgen tot verduisterde overheidsmiddelen. Ook het geld dat gegenereerd wordt door de exploitatie van goederen en natuurlijke hulpbronnen die in strijd met beperkende maatregelen van de Unie verhandeld worden, kan de regimes waartegen die beperkende maatregelen gericht zijn, in staat stellen wapens te kopen waarmee zij hun misdrijven plegen. Bovendien zou de schending van beperkende maatregelen van de Unie in verband met handel kunnen bijdragen tot de illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in het rechtsgebied waartegen die beperkende maatregelen gericht zijn.
- (11) In Resolutie 1196 (1998) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN-Veiligheidsraad) heeft de VN-Veiligheidsraad gewezen op het belang van een grotere doeltreffendheid van wapenembargo's als middel om de beschikbaarheid van wapens waarmee gewapende conflicten voortgezet kunnen worden, te beperken. Hij moedigde de staten tevens aan om, als middel om hun verplichtingen tot uitvoering van besluiten van de VN-Veiligheidsraad inzake wapenembargo's na te komen, te overwegen wetgeving of andere wettelijke maatregelen aan te nemen die de schending van door de VN-Veiligheidsraad ingestelde wapenembargo's strafbaar maken.

- (12) De bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met de schending van beperkende maatregelen van de Unie lopen uit hoofde van het nationale recht van elke lidstaat sterk uiteen, wat bijdraagt tot verschillende sanctiehandhavingsniveaus afhankelijk van de lidstaat waar de inbreuk vervolgd wordt. Dat ondermijnt de doelstellingen van de Unie om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen en de gemeenschappelijke waarden van de Unie te handhaven. Daarom is er een bijzondere noodzaak om gemeenschappelijk op te treden op het niveau van de Unie teneinde de schending van beperkende maatregelen van de Unie door middel van het strafrecht aan te pakken.
- (13) Schendingen van beperkende maatregelen van de Unie hebben een duidelijke en soms zelfs inherent grensoverschrijdende dimensie. Niet alleen kunnen dergelijke schendingen gepleegd worden door natuurlijke personen die wereldwijd actief zijn of met de betrokkenheid van juridische entiteiten die wereldwijd actief zijn, maar in sommige gevallen worden grensoverschrijdende activiteiten zelfs verboden door beperkende maatregelen van de Unie, zoals beperkingen op bankdiensten. Bijgevolg vormt de schending ervan een grensoverschrijdende gedraging die een gemeenschappelijke grensoverschrijdende respons op het niveau van de Unie vereist.
- (14) De uiteenlopende bepalingen van strafbare feiten en sancties in verband met de schending van beperkende maatregelen van de Unie uit hoofde van het nationale recht van de lidstaten belemmeren de consistente toepassing van het beleid van de Unie inzake beperkende maatregelen. Zij kunnen zelfs leiden tot forumshopping door overtreders en tot een vorm van straffeloosheid, omdat zij ervoor kunnen kiezen hun activiteiten uit te voeren in de lidstaten die voorzien in minder strenge sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Harmonisatie van de sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie zou ook de doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikkende werking van dergelijke sancties vergroten.

- (15) De schending van beperkende maatregelen van de Unie moet bijgevolg aangemerkt worden als een vorm van criminaliteit voor de toepassing van artikel 83, lid 1, VWEU omdat zij aan de criteria van dat artikel voldoet.
- (16) Gemeenschappelijk optreden op het niveau van de Unie zou niet alleen bijdragen tot een gelijk speelveld tussen de lidstaten en zorgen voor betere samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie bij de aanpak van schendingen van beperkende maatregelen van de Unie, maar ook bijdragen tot een wereldwijd gelijk speelveld inzake samenwerking met derde landen op het gebied van rechtshandhaving en justitie wat betreft de schending van beperkende maatregelen van de Unie.
- (17) De doelstelling van dit besluit, namelijk de aanmerking van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU, moet op Unieniveau bereikt worden. Het is derhalve in overeenstemming met het in artikel 5 VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit besluit niet verder dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken.
- (18) In een eerste stap moet de schending van beperkende maatregelen van de Unie aangemerkt worden als een vorm van criminaliteit voor de toepassing van artikel 83, lid 1, VWEU, om in een tweede stap de aanneming van materiële secundaire wetgeving mogelijk te maken, onder meer inzake minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

- (19) Dit besluit doet geen afbreuk aan eventuele latere acties die in overeenstemming met de wetgevingsprocedures van het Verdrag uitgevoerd worden. Dit besluit bepaalt met name niet de werkingssfeer en de inhoud van de na de toepassing van dit besluit voorgestelde secundaire wetgeving en loopt daar evenmin op vooruit.
- (20) Het is van essentieel belang dat bij het opstellen van wetgevingsvoorstellen voor die secundaire wetgeving de beginselen van betere regelgeving in acht genomen worden.
- (21) In het bijzonder moet er terdege rekening gehouden worden met de diversiteit van de nationale stelsels en de fundamentele aspecten van de strafrechtstelsels van de lidstaten, ook wat betreft de organisatie van sancties. Er moet ook terdege rekening gehouden worden met de waarborgen voor de grondrechten, het beginsel dat strafbare feiten geen terugwerkende kracht mogen hebben, het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen, zoals vastgelegd in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en de vereisten van nauwkeurigheid, duidelijkheid en begrijpelijkheid van het strafrecht.
- (22) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken.

- (23) Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, heeft Ierland bij brief van 29 juni 2022 kennisgegeven van zijn wens deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.
- (24) Dit besluit moet met spoed in werking treden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zodat met spoed secundaire wetgeving aangenomen kan worden tot vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met de schending van beperkende maatregelen van de Unie,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De schending van beperkende maatregelen van de Unie is een vorm van criminaliteit in de zin van artikel 83, lid 1, tweede alinea, VWEU.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te ...,

Voor de Raad

De voorzitter
