



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 31 Μαΐου 2022
(OR. en)

9598/22
ADD 3

Διοργανικός φάκελος:
2022/0167 (COD)

JAI 768
COPEN 212
DROIPEN 72
CODEC 799

ΠΡΟΤΑΣΗ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	25 Μαΐου 2022
Αποδέκτης:	Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2022) 246 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την ανάκτηση και τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2022) 246 final.

συνημμ.: SWD(2022) 246 final



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 25.5.2022
SWD(2022) 246 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

[...]

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση
ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ
για την ανάκτηση και τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων

{COM(2022) 245 final} - {SEC(2022) 245 final} - {SWD(2022) 245 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την αναθεώρηση των κανόνων της ΕΕ για τη δήμευση και την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;
Το οργανωμένο έγκλημα συνιστά μία από τις μεγαλύτερες απειλές για την ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι ολοένα και πιο περίπλοκοι τρόποι λειτουργίας, τα εξελιγμένα μέσα για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και την απόκρυψη παράνομων περιουσιακών στοιχείων, και η κλίμακα των τεράστιων κερδών τους, τα οποία εκτιμώνται σε τουλάχιστον 139 δισ. EUR ετησίως, καθιστούν εξαιρετικά δύσκολη την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Ουσιαστικής σημασίας είναι η ανάκτηση παράνομων κερδών και η διασφάλιση ότι το έγκλημα δεν είναι προσοδοφόρο. Παρά το γεγονός ότι η απόφαση του Συμβουλίου του 2007 για τις υπηρεσίες ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων και η οδηγία του 2014 για τη δήμευση καθορίζουν ελάχιστα πρότυπα για τη δέσμευση και τη δήμευση, μικρό μόνο μέρος των παράνομων περιουσιακών στοιχείων αφαιρείται από τους εγκληματίες. Οι λόγοι είναι οι εξής: • Οι ικανότητες ταχέως εντοπισμού και ταχείας ανίχνευσης και δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων είναι περιορισμένες, δεδομένου ότι οι αρχές επιβολής του νόμου δεν δίνουν προτεραιότητα στις χρηματοπιστωτικές έρευνες και οι υπηρεσίες ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων δεν διαθέτουν τους πόρους, τις εξουσίες και τις πληροφορίες για την αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. • Η διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων δεν πραγματοποιείται πάντοτε με αποτελεσματικό τρόπο, δεδομένου ότι οι αναγκαίες εξειδικευμένες γνώσεις δεν είναι πάντα διαθέσιμες και δεν λαμβάνονται συστηματικά μέτρα που να διασφαλίζουν ότι τα περιουσιακά στοιχεία δεν χάνουν την αξία τους. Το υψηλό κόστος διαχείρισης και η απαξίωση των περιουσιακών στοιχείων αποτελούν αντικίνητρο για την έναρξη διαδικασιών ανίχνευσης και δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων. • Τα υφιστάμενα εργαλεία δήμευσης δεν καλύπτουν όλες τις εγκληματικές αγορές και δεν έχουν σχεδιαστεί για να δεσμεύουν τα προϊόντα εγκλήματος όταν οι εγκληματίες, ιδίως εκείνοι που βρίσκονται στα υψηλότερα κλιμάκια της εγκληματικής επιχείρησης, καλύπτουν με επιτυχία τα ίχνη τους και αποκρύπτουν την παράνομη προέλευση των περιουσιακών τους στοιχείων. • Επιπλέον, δεν παρέχεται επαρκής προτεραιότητα στην ανάκτηση και τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων, καθώς ευρύ φάσμα αρχών είναι επιφορτισμένες με διαφορετικούς ρόλους.
Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;
Η πρωτοβουλία αυτή αναμένεται να ενισχύσει την ικανότητα των αρμόδιων αρχών να στερούν από τους εγκληματίες τα παράνομα κέρδη τους, διαταράσσοντας έτσι την ικανότητά τους να διεξάγουν περαιτέρω εγκληματικές δραστηριότητες. Για την επίτευξη αυτού του γενικού στόχου, η παρούσα πρωτοβουλία αποσκοπεί στην επίτευξη τεσσάρων ειδικών στόχων: • Ενίσχυση των δυνατοτήτων ανίχνευσης περιουσιακών στοιχείων, με τη διασφάλιση ότι οι αρμόδιες αρχές διαθέτουν τις αρμοδιότητες και τους πόρους, καθώς και επαρκή πρόσβαση σε πληροφορίες, για την ανίχνευση περιουσιακών στοιχείων και τη συνεργασία σε διασυνοριακό επίπεδο. • Βελτίωση των εργαλείων διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων για την ελαχιστοποίηση του κόστους και τη διασφάλιση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων. • Ενίσχυση των δυνατοτήτων δήμευσης, επιτρέποντας στις αρχές να καταγράφουν εγκληματικές δραστηριότητες και παράνομα περιουσιακά στοιχεία που κατέχουν ομάδες οργανωμένου εγκλήματος και ιδίως τα διοικητικά τους στελέχη. • Βελτίωση της αποδοτικότητας του συστήματος ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων μέσω μιας πιο στρατηγικής προσέγγισης και αυξημένης συνεργασίας.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;
Οι εγκληματικές οργανώσεις διασπείρουν τα παράνομα περιουσιακά τους στοιχεία σε πολλές έννομες τάξεις. Οι εθνικές αρχές βασίζονται στην αποτελεσματική ανίχνευση και δέσμευση περιουσιακών στοιχείων σε άλλα κράτη μέλη και σε μηχανισμούς πανευρωπαϊκής συνεργασίας για την ανάκτηση παράνομων περιουσιακών στοιχείων. Οι ανεπαρκείς διατάξεις για την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων σε ένα κράτος μέλος επηρεάζουν την ασφάλεια όλων των κρατών μελών όταν οι εγκληματικές οργανώσεις χρησιμοποιούν τα παράνομα κέρδη για εγκληματικές δραστηριότητες σε ολόκληρη την ΕΕ. Οι εθνικές αρχές και τα ενδιαφερόμενα μέρη αναγνώρισαν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι καλύτερα σε θέση να αναπτύξει κοινούς κανόνες για την αντιμετώπιση αυτού του διασυνοριακού εγκληματικού φαινομένου.
Β. Λύσεις
Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Εκτός από μία μη νομοθετική επιλογή (**επιλογή 1**) που επικεντρώνεται στην ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, την καθοδήγηση και την κατάρτιση, αξιολογήθηκαν τρεις νομοθετικές επιλογές για την αντιμετώπιση κάθε ειδικού στόχου, με την επιλογή 3 να είναι η προτιμώμενη:

- **Στόχος I: ενίσχυση των δυνατοτήτων ανίχνευσης περιουσιακών στοιχείων**
 - **Επιλογή 2:** Ενίσχυση των εξουσιών, των πόρων και της πρόσβασης των υπηρεσιών ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων στις βάσεις δεδομένων.
 - **Επιλογή 3:** Επιπλέον των μέτρων που προβλέπονται στην επιλογή 2, απαίτηση συστηματικής έναρξης χρηματοπιστωτικών ερευνών για ένα σύνολο εγκλημάτων και ρύθμιση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των υπηρεσιών ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων.
 - **Επιλογή 4:** Επιπλέον των απαιτήσεων που εξετάζονται στην επιλογή 3, επέκταση της υποχρέωσης διενέργειας χρηματοπιστωτικών ερευνών σε όλα τα εγκλήματα και καθιέρωση σημείων επαφής για τις υπηρεσίες ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων που λειτουργούν 24 ώρες το εικοσιτετράωρο και 7 ημέρες την εβδομάδα.
- **Ειδικός στόχος II: διασφάλιση αποτελεσματικής διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων**
 - **Επιλογή 2:** Δημιουργία σημείων επαφής για τη διευκόλυνση της διασυννομοθετικής συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων και καθορισμός γενικών αρχών για τη διαχείριση περιουσιακών στοιχείων.
 - **Επιλογή 3:** Επιπλέον των μέτρων που προβλέπονται στην επιλογή 2, απαίτηση από όλα τα κράτη μέλη να συστήσουν ειδικευμένες υπηρεσίες διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων και διασφάλιση ότι μπορούν να πωλήσουν τα περιουσιακά στοιχεία προτού αυτά απολέσουν την αξία τους.
 - **Επιλογή 4:** Συγκέντρωση όλων των καθηκόντων ανίχνευσης και διαχείρισης σε μία υπηρεσία ανάκτησης και διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων.
- **Ειδικός στόχος III: ενίσχυση των δυνατοτήτων δήμευσης**
 - **Επιλογή 2:** Επέκταση του πεδίου εφαρμογής των μέτρων δήμευσης σε όλα τα «ευρωεγκλήματα» (πχ. διακίνηση πυροβόλων όπλων).
 - **Επιλογή 3:** Επέκταση του πεδίου εφαρμογής στα πλέον κερδοφόρα οργανωμένα εγκλήματα (παραποίηση/απομίμηση, απάτη κ.λπ.) και εισαγωγή ενός νέου μοντέλου δήμευσης που θα επιτρέπει τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων που προέρχονται από εγκληματικές δραστηριότητες, αλλά δεν συνδέονται άμεσα με συγκεκριμένο έγκλημα, και τα οποία είναι δυσανάλογα σε σχέση με το εισόδημα του κυρίου.
 - **Επιλογή 4:** Επιπλέον των μέτρων της επιλογής 3, επέκταση του πεδίου εφαρμογής σε όλα τα εγκλήματα («προσέγγιση για όλα τα εγκλήματα»).
- **Ειδικός στόχος IV: βελτίωση της συνολικής αποδοτικότητας του συστήματος ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων**
 - **Επιλογή 2:** Απαίτηση από τα κράτη μέλη να θεσπίσουν εθνική στρατηγική για την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων που θα θέτει κοινούς στόχους και θα καθορίζει τους ρόλους των διαφόρων φορέων και τη μεταξύ τους συνεργασία.
 - **Επιλογή 3:** Καθορισμός υποχρεώσεων συνεργασίας και απαιτήσεων υποβολής εκθέσεων σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων, με πιθανές συστάσεις. Δημιουργία μητρώων περιουσιακών στοιχείων για την παρακολούθηση των αποφάσεων ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων.
 - **Επιλογή 4:** Διασύνδεση των μητρώων περιουσιακών στοιχείων των κρατών μελών σε ολόκληρη την Ένωση.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Η νομοθετική παρέμβαση συνάδει με τις προσδοκίες των συννομοθετών, οι οποίοι, κατά τον χρόνο έκδοσης της οδηγίας περί δήμευσης, κάλεσαν την Επιτροπή να αναλύσει τη σκοπιμότητα της θέσπισης περαιτέρω κανόνων για τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων εγκληματικής προέλευσης ελλείψει καταδικαστικής απόφασης. Επιπλέον, τον Ιούνιο του 2020, το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο ενίσχυσης του νομικού πλαισίου για τη διαχείριση των δεσμευμένων περιουσιακών στοιχείων και τη χορήγηση στις υπηρεσίες ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων πρόσθετων εξουσιών, όπως η επείγουσα δέσμευση περιουσιακών στοιχείων, και πρόσβασης σε βάσεις δεδομένων. Οι υπηρεσίες ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων στην πλατφόρμα ΥΑΠΣ υποστήριξαν αυτή τη δυνατότητα. Επιπλέον, οι εθνικές αρχές που εκπροσωπούνται στην επιτροπή επαφών για τη δήμευση υποστήριξαν την επιλογή διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας περί δήμευσης και ζήτησαν περαιτέρω εναρμόνιση και συνεργασία όσον αφορά τη διαχείριση περιουσιακών στοιχείων.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Η προτιμώμενη επιλογή (επιλογή 3) αναμένεται να συμβάλει σημαντικά στη βελτίωση της ικανότητας των κρατών μελών να στερούν από τους εγκληματίες τα παράνομα κέρδη τους. Η προτιμώμενη επιλογή πολιτικής, διασφαλίζοντας ότι οι αρμόδιες αρχές διαθέτουν τα μέσα για την καλύτερη ανίχνευση των

περιουσιακών στοιχείων, τη διατήρηση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων και την αποτελεσματική δήμευση περιουσιακών στοιχείων που προέρχονται από τις σχετικές εγκληματικές δραστηριότητες εγκληματικών οργανώσεων, θα αυξήσει σημαντικά τον δυνητικό όγκο των δημευμένων περιουσιακών στοιχείων. Η προτιμώμενη επιλογή, με τη μείωση των οικονομικών κερδών που δίνουν κίνητρο για εγκληματικές δραστηριότητες και επιτρέπουν στους εγκληματίες να δραστηριοποιούνται, θα συμβάλει σημαντικά στην ενίσχυση της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα βελτιωθεί η αντίληψη των πολιτών για τη δικαιοσύνη και θα αυξηθούν οι ευκαιρίες αποζημίωσης των θυμάτων. Οι επιχειρήσεις θα επωφεληθούν επίσης από τη μείωση της εγκληματικής δραστηριότητας, ιδίως όταν οι δυνατότητες δήμευσης θα επεκταθούν σε προσοδοφόρα εγκλήματα που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό, όπως η παραποίηση/απομίμηση ή η απάτη στον τομέα του ΦΠΑ. Οι δημόσιες διοικήσεις θα επωφεληθούν επίσης από την αύξηση των εσόδων που επιστρέφονται στον κρατικό προϋπολογισμό.
Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών); Σύμφωνα με την προτιμώμενη επιλογή, θα υπάρξουν πρόσθετες δαπάνες για τη δημόσια διοίκηση, καθώς τόσο οι υπηρεσίες ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων όσο και οι υπηρεσίες διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων θα χρειαστούν επαρκείς πόρους για την εκπλήρωση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί. Η εκτίμηση του κόστους κυμαίνεται μεταξύ 30-40 εκατ. EUR. Ωστόσο, το πρόσθετο κόστος υπερανισταθμίζεται από μέτρα που βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα ολόκληρης της διαδικασίας ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων, δεδομένου ότι τα προβλεπόμενα μέτρα θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε κατά προσέγγιση διπλασιασμό των ανακτώμενων περιουσιακών στοιχείων, τα οποία σήμερα αντιπροσωπεύουν 1 δισ. EUR ετησίως. Συνολικά, το κόστος για τις δημόσιες διοικήσεις αναμένεται να είναι χαμηλότερο από τα έσοδα που προκύπτουν από ένα ενισχυμένο σύστημα ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων.
Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις; Η προτιμώμενη επιλογή πολιτικής δεν επιβάλλει καμία υποχρέωση στις επιχειρήσεις και, ως εκ τούτου, δεν τις επηρεάζει άμεσα.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις; Όπως προαναφέρθηκε, η προτιμώμενη επιλογή δημιουργεί πρόσθετες δαπάνες για τους εθνικούς προϋπολογισμούς και τις διοικήσεις. Ωστόσο, αυτές θα αντισταθμιστούν από τα έσοδα που θα προκύψουν από το αυξημένο ποσοστό δήμευσης και τα συνολικά οφέλη από πλευράς αποτελεσματικότητας.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις; Η προτιμώμενη επιλογή θα επηρεάσει θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως το δικαίωμα ιδιοκτησίας, τα οικονομικά δικαιώματα και την προστασία των δεδομένων. Η προτιμώμενη επιλογή θα καλύπτει σημαντικό αριθμό αδικημάτων και θα διευκολύνει τη δήμευση. Ως εκ τούτου, θα επηρεαστεί μεγαλύτερος αριθμός ατόμων και περιουσιακών στοιχείων. Ωστόσο, η προτιμώμενη επιλογή περιλαμβάνει ισχυρές διασφαλίσεις και θα πληροί τις νομικές και διαδικαστικές απαιτήσεις που κατοχυρώνονται στην υφιστάμενη νομολογία.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική; Η αξιολόγηση του αντικτύπου της νομοθετικής πράξης θα πρέπει να πραγματοποιηθεί κατά κανόνα το νωρίτερο πέντε έτη μετά τη λήξη της προθεσμίας θέσης σε εφαρμογή της νομοθετικής πράξης, ώστε να διασφαλιστεί ότι έχει παρέλθει αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της πρωτοβουλίας μετά την πλήρη εφαρμογή της σε όλα τα κράτη μέλη. Πριν από την αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να υποβληθούν εκθέσεις εφαρμογής καθώς και πρόγραμμα παρακολούθησης.