

Brussel, 1 juni 2022
(OR. en)

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	25 mei 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 249 final - ANNEX
Betreft:	BIJLAGE bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad Naar een richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij schending van beperkende maatregelen van de Unie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 249 final - ANNEX.

Bijlage: COM(2022) 249 final - ANNEX



Brussel, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

ANNEX

BIJLAGE

bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad

**Naar een richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij schending van beperkende
maatregelen van de Unie**

1.1. Inleiding

Door schending van beperkende maatregelen van de Unie toe te voegen aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”) genoemde vormen van criminaliteit, zou de Commissie volgens de gewone wetgevingsprocedure een richtlijn kunnen voorstellen die de bepaling van strafbare feiten en sancties zou kunnen harmoniseren.

Een dergelijk voorstel van de Commissie moet in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid die van toepassing zijn op elk EU-optreden¹. Het moet ook in overeenstemming zijn met de vereisten inzake betere regelgeving². Voorts moet in het voorstel rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van het strafrecht³. Bij de onderlinge aanpassing van strafrechtelijke definities en sancties moet met name rekening worden gehouden met de verschillen tussen de strafrechtstelsels van de lidstaten, ook op het gebied van sancties.

Bovendien moet de latere richtlijn de grondrechten eerbiedigen en in overeenstemming zijn met de beginselen die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna “het Handvest”)⁴. Er moet met name voor worden gezorgd dat de bepalingen van de richtlijn in overeenstemming zijn met het recht op vrijheid en veiligheid, de bescherming van persoonsgegevens, het recht op eigendom, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld en de rechten van verdediging, het legaliteitsbeginsel, met inbegrip van het beginsel van niet-terugwerkende kracht van straffen en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen, en het non bis in idem-beginsel.

De toekomstige richtlijn zou betrekking hebben op een reeks strafrechtelijke kwesties die gebruikelijk zijn in Unierichtlijnen op basis van artikel 83 VWEU. Hieronder volgt een illustratieve lijst van bepalingen die in het toekomstige wetgevingsvoorstel kunnen worden opgenomen.

1.2. Toepassingsgebied

De eerste bepaling zou het doel en het toepassingsgebied van de richtlijn omschrijven, en met name verduidelijken dat zij van toepassing is op de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Deze beperkende maatregelen worden vastgesteld op grond van artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 215 VWEU en omvatten gerichte individuele maatregelen, d.w.z. bevrozing van vermogensbestanddelen en inreisbeperkingen (reisverboden), alsmede sectorale beperkingen maatregelen, zoals wapenembargo's of

¹ Artikel 5, leden 1 en 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie; Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

² Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht, COM(2011) 573 final, 20.9.2011; Conclusies van de Raad over richtsnoeren voor toekomstig strafrecht binnen de EU-wetgeving, doc. 14162/09 van de Raad van 9.10.2009; Resolutie van het Europees Parlement van 22 mei 2012 over een EU-aanpak van het strafrecht, PB C 264 E van 13.9.2013, blz. 7.

⁴ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).

economische en financiële maatregelen (bv. invoer- en uitvoerbeperkingen, beperkingen op de levering van bepaalde diensten, zoals bankdiensten).

1.3. Definities

Dit artikel van de richtlijn zou alle relevante definities bevatten, onder meer, in voorkomend geval, door middel van kruisverwijzingen naar de bepalingen van de verordeningen en besluiten van de Raad inzake beperkende maatregelen. Het zou onder meer gaan om de definities van “beperkende maatregelen”, “op de lijst geplaatste entiteit” en “op de lijst geplaatste persoon”. Een relevant voorbeeld van een strafrechtelijke maatregel waarin het gebruik van soortgelijke kruisverwijzingen in de bepaling inzake definities is opgenomen, is Richtlijn 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (hierna “richtlijn marktmisbruik”)⁵.

1.4. Strafbare feiten, met inbegrip van uitlokking, medeplichtigheid en poging

De artikelen over de strafbare feiten die door de richtlijn onderling moeten worden aangepast, zouden nauwkeurige definities bevatten van verschillende strafbare feiten die verband houden met schendingen van beperkende maatregelen van de Unie, zoals:

- tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking stellen aan of ten behoeve van een op een lijst geplaatste persoon of entiteit;
- nalaten tegoeden of economische middelen te bevriezen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een op een lijst geplaatste persoon of entiteit;
- verboden financiële activiteiten verrichten, bijvoorbeeld het verstrekken van verboden leningen of kredieten;
- verboden handel, commerciële of andere activiteiten, zoals in- of uitvoer van goederen en technologie die onder een handelsverbod vallen, of het verlenen van verboden diensten;
- overtreden van de toepasselijke voorwaarden op grond van door de bevoegde autoriteiten verleende vergunningen/toestemmingen;
- niet nakomen van een verplichting om informatie te verstrekken aan de autoriteiten, zoals de verplichting om alle vermogensbestanddelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een op een lijst geplaatste persoon of entiteit;
- acties of activiteiten ondernemen die erop gericht zijn beperkende maatregelen willens en wetens, direct of indirect te omzeilen, onder meer door zich in te laten met regelingen die bedoeld zijn om de vermogensbestanddelen of betrokkenheid van op een lijst geplaatste personen of entiteiten te verbergen, door personen of entiteiten waartegen de beperkende maatregelen gericht zijn, te helpen de gevolgen daarvan te ontwijken, of door de autoriteiten misleidende informatie te verschaffen;
- nalaten een schending van beperkende maatregelen, of activiteiten waarmee wordt beoogd deze te omzeilen, te melden, terwijl er daarvoor een meldingsplicht geldt.

⁵ Richtlijn 2014/57/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (richtlijn marktmisbruik) (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 179).

De onderling aan te passen strafbare feiten zouden, tenzij anders is bepaald, opzet vereisen, of ten minste grove nalatigheid, op grond van de wetenschap dat het gedrag betrekking heeft op personen, entiteiten, activiteiten of goederen die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen, of het negeren van beperkende maatregelen of daarmee verband houdende wettelijke verboden (moedwillige blindheid).

De richtlijn zou ook betrekking hebben op daarmee samenhangende strafbare feiten, zoals het witwassen van geld. Wat dit laatste betreft, zou een bepaling de lidstaten ertoe verplichten de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het witwasdelict, zoals beschreven in artikel 3 van Richtlijn (EU) 2018/1673⁶, van toepassing is op goederen die zijn verkregen uit de strafbare feiten die onder de richtlijn vallen.

Voorts zou de richtlijn een bepaling bevatten die de lidstaten ertoe verplicht de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat uitlokking van en medeplichtigheid aan de in de richtlijn genoemde strafbare feiten, alsmede de poging tot het plegen van die strafbare feiten, strafbaar worden gesteld⁷.

1.5. Sancties voor natuurlijke personen en rechtspersonen

De overeenkomstig artikel 215 VWEU vastgestelde verordeningen van de Raad bevatten systematisch een bepaling die de lidstaten verplicht nationale regels vast te stellen die voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor inbreuken op de bepalingen van de betrokken verordening⁸. Aangezien deze verplichting zorgt voor aanzienlijke verschillen tussen de niveaus en soorten sancties, moet de toekomstige richtlijn een artikel bevatten over sancties voor natuurlijke personen. Deze sancties zouden van toepassing zijn op alle in punt 1.4 genoemde strafbare feiten en de lidstaten zouden ook verplicht zijn doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties toe te passen en te voorzien in een bepaald minimum voor de maximale strafrechtelijke sancties, met inbegrip van boetes voor natuurlijke personen. Dergelijke sancties moeten in verhouding staan tot de ernst van de strafbare feiten⁹.

Daarnaast zou de richtlijn een bepaling bevatten over de aansprakelijkheid van rechtspersonen. Deze bepaling zou van toepassing zijn op alle in punt 1.4 genoemde strafbare feiten. Overeenkomstig deze bepaling zouden de lidstaten moeten voorzien in sancties voor en aansprakelijkheid van rechtspersonen:

- (i) voor alle in punt 1.4 bedoelde strafbare feiten die in hun voordeel zijn gepleegd door personen met een leidende positie binnen de rechtspersoon; of
- (ii) voor het ontbreken van toezicht of controle door personen in een leidende positie waardoor een persoon die onder hun gezag staat, een van de bovengenoemde strafbare feiten heeft kunnen plegen ten voordele van die rechtspersoon¹⁰.

⁶ Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 22)

⁷ Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt ("PIF-richtlijn") (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29, artikel 5); Artikel 6 van de richtlijn marktmisbruik.

⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 8 van Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, geconsolideerde tekst beschikbaar op [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui/?uri=lexuris-act:02014R0833-20220413-NL).

⁹ Zie ook artikel 7 van de PIF-richtlijn; Artikel 7 van de richtlijn marktmisbruik.

¹⁰ Zie ook artikel 6 van de PIF-richtlijn; artikel 8 van de richtlijn marktmisbruik.

De richtlijn zou ook voorzien in de onderlinge aanpassing van sancties voor rechtspersonen. De lidstaten zouden met name de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat aan een rechtspersoon die op grond van de in punt 1.4 besproken relevante bepalingen aansprakelijk wordt gesteld, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd, waaronder:

- strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboeten;
- tijdelijke uitsluiting van toegang tot overheidsfinanciering, waaronder aanbestedingsprocedures, subsidies en concessies;
- een tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van ondernemingsactiviteiten;
- intrekking van vergunningen en toestemmingen voor het uitoefenen van activiteiten die tot het plegen van het strafbare feit hebben geleid;
- plaatsing onder toezicht van de rechter;
- gerechtelijke ontbinding; en
- tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit¹¹.

Bovendien zou in de richtlijn kunnen worden bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen die profiteren van het feit dat anderen strafbare feiten plegen die in strijd zijn met beperkende maatregelen van de Unie, kunnen worden bestraft met geldboeten waarvan het maximumbedrag niet minder mag bedragen dan een bepaald percentage van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan de beslissing tot oplegging van de geldboete.

De aansprakelijkheid van rechtspersonen zou niet uitsluiten dat natuurlijke personen die de in punt 1.4 bedoelde strafbare feiten plegen, strafrechtelijk worden vervolgd.

1.6. Verzwarende en verzachtende omstandigheden

De richtlijn zou ook een artikel bevatten waarin de verzwarende omstandigheden worden beschreven waarmee rekening moet worden gehouden bij de toepassing van sancties voor een strafbaar feit als bedoeld in punt 1.4 hierboven. Verzwarende omstandigheden kunnen zijn:

- de schending heeft ernstige gevolgen, gelet op het doel van de beperkende maatregelen;
- de betrokken tegoeden, economische middelen, goederen of technologie hebben een hoge waarde;
- het strafbare feit is door een overheidsfunctionaris gepleegd bij de uitvoering van zijn/haar taken;
- het strafbare feit is gepleegd in het kader van particuliere beroepsactiviteiten, onder meer door schending van de beroepsplichten;
- het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie in de zin van Kaderbesluit 2008/841/JBZ¹²;

¹¹ Zie ook artikel 10 van de PIF-richtlijn; artikel 9 van de richtlijn marktmisbruik.

¹² Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (PB L 300 van 11.11.2008, blz. 42).

- bij het strafbare feit werden valse of vervalste documenten gebruikt;
- de dader heeft eerder soortgelijke inbreuken op het Unierecht inzake beperkende maatregelen gepleegd;
- de dader heeft onderzoeksactiviteiten actief belemmerd of getuigen geïntimideerd of beïnvloed; en
- het strafbare feit heeft aanzienlijk financieel voordeel opgeleverd of zou naar verwachting aanzienlijk financieel voordeel opleveren (waarbij het begrip “aanzienlijk financieel voordeel” nader moet worden omschreven in een overweging).

De richtlijn zou ook een artikel bevatten waarin verzachtende omstandigheden worden beschreven waarmee rekening moet worden gehouden bij de toepassing van sancties voor een strafbaar feit als bedoeld in punt 1.4 hierboven. Overeenkomstig dit artikel zouden de lidstaten er met name voor moeten zorgen dat bepaalde feiten met betrekking tot de bovengenoemde strafbare feiten als een verzachtende omstandigheid worden beschouwd. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn voor het feit dat een dader de administratieve of gerechtelijke autoriteiten informatie heeft verstrekt die zij anders niet hadden kunnen verkrijgen, en hen zo heeft geholpen andere daders te identificeren of voor de rechter te brengen of bewijsmateriaal te vinden.

1.7. Regels over rechtsmacht

De richtlijn zou ook een bepaling over rechtsmacht bevatten. In navolging van het voorbeeld van artikel 11 van Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (“PIF-richtlijn”), zou een lidstaat onder meer zijn rechtsmacht moeten vestigen ten aanzien van de in punt 1.4 bedoelde strafbare feiten, wanneer die geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied of door een eigen onderdaan zijn gepleegd. Voorts zou een lidstaat verplicht worden de Commissie in kennis te stellen van zijn besluit om zijn rechtsmacht uit te breiden tot strafbare feiten die zijn gepleegd:

- (i) door een dader die zijn vaste woon- of verblijfplaats op zijn grondgebied heeft;
- (ii) in het voordeel van een op het grondgebied van die lidstaat gevestigde rechtspersoon; of
- (iii) door een ambtenaar van die lidstaat in het kader van de uitoefening van zijn ambt.

De lidstaten zouden in gevallen waarin de dader een eigen onderdaan is, de uitoefening van hun rechtsmacht niet afhankelijk mogen stellen van de voorwaarde dat een strafvervolgning slechts kan worden ingesteld:

- (i) indien het slachtoffer aangifte heeft gedaan op de plaats waar het strafbare feit is gepleegd; of
- (ii) indien de staat van de plaats waar het strafbare feit is gepleegd, een aanklacht heeft geformuleerd.

Krachtens artikel 215 VWEU vastgestelde verordeningen van de Raad bevatten systematisch de volgende bepalingen over rechtsmacht:

“Deze verordening is van toepassing:

- a) op het grondgebied van de Unie, met inbegrip van haar luchtruim;
- b) aan boord van vlieg- of vaartuigen die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen;

- c) op alle zich op of buiten het grondgebied van de Unie bevindende personen die onderdaan van een lidstaat zijn;
- d) op alle volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen, binnen of buiten het grondgebied van de Unie;
- e) op alle rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties.”

Dit zou ook in de richtlijn tot uiting komen. In het bijzonder zouden de lidstaten overeenkomstig punt e) verplicht zijn hun rechtsmacht in strafzaken uit te breiden tot niet-EU-personeel buiten het grondgebied van de EU voor zover hun zakelijke transacties een band hebben met de EU (die bij uitbreiding ook betrekking kan hebben op hun vermogensbestanddelen).

1.8. Verjaringstermijnen

De richtlijn zou een bepaling bevatten die van toepassing is op alle in punt 1.4 genoemde strafbare feiten en op grond waarvan een minimumverjaringstermijn moet worden vastgesteld, alsook een bepaling inzake de verjaringstermijn voor de tenuitvoerlegging van sancties na een definitieve veroordeling. Een relevant voorbeeld is te vinden in artikel 12 van de PIF-richtlijn. Overeenkomstig dit artikel moeten de lidstaten:

- (i) voorzien in voldoende lange verjaringstermijnen voor de in de richtlijn bedoelde strafbare feiten zodat deze effectief kunnen worden aangepakt, met minimale verjaringstermijnen voor strafbare feiten waarop een maximumsanctie van ten minste vier jaar gevangenisstraf staat;
- (ii) de nodige maatregelen nemen om de tenuitvoerlegging van sancties mogelijk te maken.

1.9. Samenwerking tussen de lidstaten, instellingen, organen en instanties van de Unie en met derde landen

Om het onderzoek van zaken met een grensoverschrijdend element te verbeteren, zou de richtlijn een bepaling bevatten die wederzijdse samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, instellingen, organen en instanties van de Unie, waaronder Eurojust en Europol, zou vereisen¹³. Deze bepaling van de richtlijn zou ook de uitwisseling van informatie over praktische kwesties (met name patronen van omzeiling, bv. structuren om de werkelijke eigendom/zeggenschap over vermogensbestanddelen te verbergen) met autoriteiten in andere lidstaten en met de Commissie vergemakkelijken.

1.10. Klokkenluiders

Om de doeltreffendheid van de beperkende maatregelen van de Unie te vergroten, heeft de Commissie onlangs het EU-instrument voor klokkenluiders voor EU-sancties gelanceerd¹⁴.

¹³ Zie ook artikel 15 van de PIF-richtlijn;

¹⁴ Europese Commissie, Overzicht van sancties en bijbehorende instrumenten, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#whistleblower.

Gezien het belang van de bijdrage van klokkenluiders aan de correcte toepassing van de beperkende maatregelen van de Unie, zou het voorstel van de Commissie voorzien in een verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de krachtens Richtlijn (EU) 2019/1937¹⁵ verleende bescherming van toepassing is op personen die strafbare feiten als bedoeld in de richtlijn melden. Voorts zouden de lidstaten verplicht zijn alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat personen die in de richtlijn bedoelde strafbare feiten melden en bewijsmateriaal verstrekken of anderszins meewerken aan het onderzoek, de vervolging of de berechting van dergelijke strafbare feiten, de nodige steun en bijstand krijgen in het kader van strafprocedures¹⁶.

2. VOLGENDE STAPPEN

Zodra de Raad een akkoord heeft bereikt en het Europees Parlement zijn goedkeuring heeft gegeven om schending van beperkende maatregelen van de Unie toe te voegen aan de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van criminaliteit, zou de Commissie onmiddellijk volgens de gewone wetgevingsprocedure een richtlijn kunnen voorstellen over de onderlinge aanpassing van de bepaling van strafbare feiten en sancties.

Een dergelijk voorstel van de Commissie moet in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid die van toepassing zijn op elk EU-optreden¹⁷. Het moet ook in overeenstemming zijn met de vereisten inzake betere regelgeving¹⁸.

¹⁵ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17.

¹⁶ Zie ook het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot intrekking van Richtlijn 2008/99/EG, COM(2021) 851 final van 15.12.2021, artikel 13.

¹⁷ Artikel 5, leden 1 en 4, VEU; Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹⁸ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).