

Brussel, 1 juni 2022
(OR. en)

9671/22

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
Betreft:	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.

Bijlage: COM(2022) 249 final



Brussel, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

**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. INLEIDING

1.1. Unierecht inzake beperkende maatregelen

Beperkende maatregelen zijn een essentieel instrument ter bevordering van de doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna “GBVB” genoemd), zoals neergelegd in artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna “VEU” genoemd). Deze doelstellingen omvatten de bescherming van de waarden van de Unie, de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, en de consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten.

Om deze waarden te handhaven kan de Unie beperkende maatregelen tegen derde landen, entiteiten of individuen opleggen. Deze maatregelen omvatten gerichte individuele maatregelen, d.w.z. bevrozing van vermogensbestanddelen en inreisbeperkingen (reisverboden), alsmede sectorale maatregelen, zoals wapenembargo's of economische en financiële maatregelen (bv. invoer- en uitvoerbeperkingen, beperkingen op de levering van bepaalde diensten, zoals bankdiensten)¹. Momenteel zijn er in de Unie meer dan veertig regelingen voor beperkende maatregelen van kracht en het gebruik ervan is de laatste tijd toegenomen. Sommige van deze regelingen voeren beperkende maatregelen van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties uit en sommige leggen aanvullende beperkingen op; andere worden autonoom door de Unie aangenomen. Naast regelingen voor landspecifieke situaties heeft de Unie ook horizontale regelingen vastgesteld die gericht zijn tegen de proliferatie en het gebruik van chemische wapens, cyberaanvallen, mensenrechtenschendingen en terrorisme².

Handhaving van de internationale vrede en veiligheid is van cruciaal belang in de huidige context van de Russische invasie van Oekraïne. De EU heeft een reeks beperkende maatregelen ingesteld tegen Russische en Belarussische personen en ondernemingen, naast een aantal sectorale maatregelen, waarvan sommige uit 2014 dateren. In dit verband heeft de Commissie de “Freeze and Seize”-taskforce opgericht die de coördinatie op het niveau van de Unie bij de handhaving van deze beperkende maatregelen moet verbeteren en waaraan diensten van de Commissie, vertegenwoordigers van de lidstaten en agentschappen van de Unie, zoals Eurojust en Europol, deelnemen³. De taskforce zorgt niet alleen voor coördinatie tussen de lidstaten, maar onderzoekt ook de wisselwerking tussen beperkende maatregelen en strafrechtelijke maatregelen.

¹ De Raad stelt beperkende maatregelen vast. De Raad stelt eerst een GBVB-besluit vast op grond van artikel 29 VEU. De maatregelen waarin het besluit van de Raad voorziet, worden uitgevoerd op het niveau van de Unie of op nationaal niveau. Tot dusver werden maatregelen zoals wapenembargo's of inreisbeperkingen in de praktijk rechtstreeks toegepast door de lidstaten, die wettelijk verplicht zijn om in overeenstemming met de GBVB-besluiten van de Raad te handelen. Andere maatregelen die gericht zijn op verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische betrekkingen met een derde land, en individuele maatregelen betreffende het bevrozen van tegoeden of economische middelen, waarbij het verboden wordt om deze ter beschikking te stellen, worden toegepast aan de hand van een verordening die door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt vastgesteld op basis van een gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie op grond van artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Anti-omzeilingsbepalingen zijn te vinden in beide soorten handelingen.

² Zie voor een overzicht de kaart met EU-sancties, beschikbaar op <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission's “Freeze and Seize” Task Force steps up work with international partners’, persbericht Europese Commissie, 17.3.2022, beschikbaar op

1.2. Noodzaak om de handhaving van beperkende maatregelen te verbeteren door middel van het strafrecht

De uitvoering en handhaving van beperkende maatregelen valt in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De bevoegde autoriteiten in de lidstaten moeten beoordelen of er sprake is van een inbreuk op de desbetreffende verordening van de Raad en passende maatregelen nemen. In dit verband bevatten overeenkomstig artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese (VWEU) vastgestelde verordeningen van de Raad 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 verordening⁴. Deze verordeningen omvatten in het algemeen:

- de beperkende maatregelen;
- de anti-omzeilingsclausule, die bewuste en opzettelijke deelname aan activiteiten waarmee wordt beoogd de betrokken beperkende maatregelen te omzeilen, verbiedt⁵; en
- andere verplichtingen, met name om verslag uit te brengen over de stappen die zijn genomen om de beperkende maatregelen uit te voeren (bv. verslag uitbrengen aan de autoriteiten over het bedrag van de bevroren tegoeden).

Bij gebrek aan harmonisatie op Unieniveau verschillen de nationale stelsels aanzienlijk wat betreft de strafbaarstelling van de schending van het Unierecht betreffende beperkende maatregelen van de EU (hierna “schending van beperkende maatregelen van de Unie”). In twaalf lidstaten is schending van beperkende maatregelen van de Unie uitsluitend een strafbaar feit. In dertien lidstaten kan schending van beperkende maatregelen van de Unie hetzij een administratieve overtreding, hetzij een strafbaar feit zijn⁶. De criteria volgens welke de gedraging binnen de werkingssfeer van de ene of de andere regeling valt, houden gewoonlijk verband met de ernst ervan (ernstig karakter), hetzij kwalitatief (opzet, ernstige nalatigheid), hetzij kwantitatief (schade)⁷, maar verschillen van lidstaat tot lidstaat. In twee lidstaten kan de

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; “Freeze and Seize Task Force”: Almost €30 billion of assets of Russian and Belarussian oligarchs and entities frozen by the EU so far, persbericht Europese Commissie, 8.4.2022, beschikbaar op https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

⁴ 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/02014R0833-20220413-NL-EUR-Lex(europa.eu)).

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 12 van Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad. Opgemerkt zij dat deze clausule ook van toepassing is indien de beperkende maatregelen niet zijn geschonden; het volstaat deel te nemen aan daartoe opgezette regelingen.

⁶ Genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bijlage, beschikbaar op https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. Met het oog op een presentatie in de Groep justitiële samenwerking in strafzaken (COPEN) is het verslag ook gepubliceerd in Raadsdocument 7274/22 van 16 maart 2022.

⁷ Genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, punt 5.1., blz. 22.

specifieke inbreuk van schending van beperkende maatregelen van de Unie momenteel echter alleen leiden tot administratieve sancties⁸.

De strafrechtelijke systemen verschillen ook aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Wat gevangenisstraffen betreft, bedraagt de maximumduur in veertien lidstaten twee tot vijf jaar. In acht lidstaten zijn maximumstraffen tussen acht en twaalf jaar mogelijk⁹. De maximale boete die kan worden opgelegd voor schending van beperkende maatregelen van de Unie — hetzij als strafbaar feit, hetzij als administratieve overtreding — verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat, variërend van 1 200 EUR tot 500 000 EUR¹⁰.

Veertien lidstaten voorzien in de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie¹¹. Daarnaast voorzien twaalf lidstaten in administratieve sancties, met name boetes, die kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen wanneer hun werknemers of bestuurders beperkende maatregelen overtreden. De maximumboetes voor rechtspersonen variëren van 133 000 EUR tot 37,5 miljoen EUR¹².

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid hebben voorgesteld de bepaling inzake sancties in de Verordeningen 833/2014 en 269/2014 van de Raad te versterken in het kader van het zesde pakket beperkende maatregelen naar aanleiding van de Russische agressie tegen Oekraïne. De gewijzigde bepalingen zouden de lidstaten ertoe verplichten de regels vast te stellen inzake sancties, met inbegrip van, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de bepalingen van deze verordeningen. De lidstaten moeten alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze sancties correct worden uitgevoerd en toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten moeten ook voorzien in passende maatregelen voor de confiscatie van de opbrengsten van dergelijke inbreuken. Beperkende maatregelen worden vastgesteld op basis van artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU. Hoewel deze bepalingen dienen als rechtsgrondslag om de lidstaten te verplichten sancties vast te stellen, met inbegrip van strafrechtelijke sancties, kan geen van beide worden gebruikt om de precieze soorten en niveaus van strafrechtelijke sancties vast te stellen. Het beperkte effect van de verplichting voor de lidstaten om over strafrechtelijke sancties te beschikken, zonder de strafrechtelijke definities en sancties te harmoniseren door middel van een richtlijn op basis van artikel 83 VWEU, betekent dat de lidstaten nog steeds geen geharmoniseerde aanpak zouden hebben ten aanzien van confiscatiemaatregelen, met betrekking tot de schending van beperkende maatregelen van de Unie, en de bevroerings-, beheers- en confiscatiemaatregelen als bedoeld in het huidige en toekomstige acquis van de Unie inzake de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen zouden niet van toepassing zijn op de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Hoewel schending van beperkende maatregelen van de Unie reeds in verschillende lidstaten

⁸ Idem.

⁹ Idem, punt 5.2., blz. 23.

¹⁰ Idem, punt 5.3, blz. 24.

¹¹ Idem, op basis van het verslag van het genocidenetwerk en nader onderzoek door de Commissie.

¹² Idem.

strafbaar is gesteld, kunnen verschillen tussen de lidstaten leiden tot een versnipperde aanpak in grensoverschrijdende zaken.

Tegen deze achtergrond dient de Commissie een voorstel in voor een besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van criminaliteit¹³. Door 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 als tweede stap onmiddellijk een richtlijn kunnen voorstellen volgens de gewone wetgevingsprocedure om de bepaling van strafbare feiten en sancties onderling aan te passen. Een dergelijke onderlinge aanpassing van strafrechtelijke definities en sancties voor schendingen van beperkende maatregelen van de Unie zou een aanvulling vormen op het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, dat ook vandaag is aangenomen¹⁴. Met dit voorstel wordt het huidige EU-kader voor de ontneming van vermogensbestanddelen, dat bestaat uit de confiscatierichtlijn en het besluit van de Raad betreffende de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen, aanzienlijk versterkt¹⁵.

De voorgestelde richtlijn betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen draagt op twee manieren bij tot de doeltreffende toepassing van beperkende maatregelen van de Unie. Ten eerste moeten de lidstaten onderzoeken instellen om vermogensbestanddelen op te sporen en te identificeren wanneer dat nodig is om strafbare feiten in verband met de schending van beperkende maatregelen van de Unie te voorkomen, op te sporen of te onderzoeken, en moeten zij het mandaat van de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen uitbreiden tot het snel opsporen en identificeren van goederen van personen en entiteiten die onderworpen zijn aan gerichte financiële sancties, en het met spoed bevrozen daarvan wanneer dat nodig is om te voorkomen dat zij uit het rechtsgebied worden verwijderd. Ten tweede zou het voorstel, door de aangescherpte regels inzake de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen van toepassing te maken op het strafbare feit van schending van beperkende maatregelen van de Unie, zorgen voor de doeltreffende opsporing, bevrozing, beheer en confiscatie van opbrengsten uit de schending van beperkende maatregelen van de Unie, in afwachting van de onderlinge aanpassing van de strafrechtelijke definities en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

¹³ Europese Commissie, Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde vormen van criminaliteit, COM(2022) 247 van 25.5.2022.

¹⁴ Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, COM(2022) 245 van 25.5.2022.

¹⁵ 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 (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39); Besluit 2007/845/JBZ van de Raad van 6 december 2007 betreffende de samenwerking tussen de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen op het gebied van de opsporing en de identificatie van opbrengsten van misdrijven of andere vermogensbestanddelen die hun oorsprong vinden in misdrijven (PB L 332 van 18.12.2007, blz. 103).

Zoals nader toegelicht in het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, VWEU¹⁶ genoemde vormen van criminaliteit, is voldaan aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU voor de toevoeging van een nieuwe vorm van criminaliteit, die verband houden met de grensoverschrijdende dimensie van die vorm van criminaliteit (aard, gevolgen, bijzondere noodzaak om die op gemeenschappelijke basis te bestrijden).

Dit is het geval omdat de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit moet worden aangemerkt en reeds door een meerderheid van de lidstaten als zodanig is aangemerkt¹⁷, maar nog niet onder de bestaande lijst van EU-misdrijven valt als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU. Bovendien is dit een vorm van bijzonder zware criminaliteit, aangezien hij 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.

Bovendien heeft de schending van beperkende maatregelen van de Unie een duidelijke en soms zelfs inherente grensoverschrijdende dimensie, die een uniforme grensoverschrijdende respons op EU-niveau en mondiaal niveau vereist. Niet alleen worden deze strafbare feiten doorgaans gepleegd door natuurlijke personen en rechtspersonen die wereldwijd actief zijn, maar in sommige gevallen verbieden beperkende maatregelen van de Unie zelfs grensoverschrijdende activiteiten (zoals beperkingen op bankdiensten).

Daarnaast wijst het feit dat de lidstaten zeer uiteenlopende definities en sancties hebben voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie in het kader van hun bestuursrecht en/of strafrecht erop dat dezelfde gedraging kan worden bestraft met verschillende sancties en verschillende handavingsniveaus. Dit creëert het risico van “forumshopping” door personen en ondernemingen, en meer algemeen ondermijnt dit de geloofwaardigheid van het streven van de Unie naar handhaving van de internationale vrede en veiligheid en de gemeenschappelijke waarden van de Unie. 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. De Unie zou in dit verband ook een wereldwijd gelijk speelveld kunnen bevorderen.

Ten slotte vormen de verschillende definities en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie uit hoofde van het bestuursrecht en/of strafrecht van de lidstaten een belemmering voor de consistente toepassing van het beleid van de Unie inzake beperkende maatregelen.

Gezien de dringende noodzaak om op de lijst geplaatste natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij de schending van beperkende maatregelen van de Unie ter verantwoording

¹⁶ Europese Commissie, Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde vormen van criminaliteit.

¹⁷ Zie het overzicht van het genocidenetwerk *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

te roepen, worden in de bijlage bij deze mededeling reeds de belangrijkste elementen opgenomen die een toekomstige richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij schending van beperkende maatregelen van de Unie zou kunnen bevatten. Dit zal een snelle samenwerking met het Europees Parlement en de Raad over deze kwestie vergemakkelijken.