



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 29 november 2005 (31.01)
(OR. en)**

15115/05

**PESC 1085
RELEX 705
COTER 87
FIN 476**

NOTA

van:	het secretariaat-generaal
aan:	de delegaties
Nr. vorig doc.:	13851/4/04 PESC 885 COTER 67 RELEX 468 FIN 472
Betreft:	Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen

Hierbij gaan voor de delegaties de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen, zoals deze op 28 november 2005 door de Groep raden buitenlandse betrekkingen zijn overeengekomen.

Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen

Inleiding

1. Op 8 december 2003 heeft de Raad richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de restrictieve maatregelen in het kader van het GBVB goedgekeurd.¹ In deze richtsnoeren werd voorgesteld een speciaal Raadsorgaan te belasten met het toezicht op en de follow-up van deze restrictieve maatregelen. Daarna, op 26 februari 2004, heeft het Coreper de Groep raden buitenlandse betrekkingen, bovenop haar bestaande mandaat, belast met het toezicht op en de evaluatie van de restrictieve maatregelen van de EU, en de Groep te dien einde opgedragen regelmatig te vergaderen in een speciale sanctiesamenstelling, zo nodig versterkt met deskundigen uit de hoofdsteden. Het mandaat van deze samenstelling omvat de ontwikkeling van beste praktijken in de lidstaten voor de implementatie van restrictieve maatregelen.
2. Op 8 december 2004 heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers nota genomen van een werkdocument van het voorzitterschap met de beste praktijken van de EU voor een doeltreffende implementatie van financiële restrictieve maatregelen.² Dat document had vooral betrekking op financiële restrictieve maatregelen tegen bij terrorisme betrokken personen, groeperingen en entiteiten.
3. Ondertussen is er voortgewerkt aan het ontwikkelen van beste praktijken voor de implementatie van financiële restrictieve maatregelen in het algemeen. In de onderhavige nota over beste praktijken, waarover overeenstemming is bereikt door de samenstelling Relex/sancties en die door de Groep raden buitenlandse betrekkingen is bevestigd op 28 november 2005 wordt dit onderwerp in een ruimer bestek behandeld.
4. De bedoeling is dit document permanent te evalueren, met name met het oog op de toevoeging van beste praktijken voor de implementatie van andere restrictieve maatregelen.

¹ Doc. 15579/03, laatstelijk bijgewerkt door doc. 15114/05 (met het oog op aanneming door de Raad in december 2005).

² Doc. 13851/4/04 REV 4.

5. De beste praktijken moeten worden beschouwd als niet-limitatieve *aanbevelingen* van algemene aard met het oog op de doeltreffende implementatie van restrictieve maatregelen overeenkomstig het geldende Gemeenschapsrecht/Unierecht en de geldende nationale wetgevingen. Zij zijn niet juridisch bindend en mogen niet worden gezien als aansporingen tot acties die onverenigbaar zouden zijn met het geldende Gemeenschaps- of Unierecht of de geldende nationale wetgevingen, waaronder die inzake gegevensbescherming.
6. Deze nota heeft niet tot doel de lopende werkzaamheden te dupliceren, maar de voornaamste elementen voor de implementatie van sancties in kaart te brengen, met inachtneming van:
- de specifieke situatie binnen het rechtsbestel van de Europese Unie;
 - de door de samenstelling Relex/sancties verrichte evaluatie van de huidige stand van de implementatie van de sancties;
 - het belang de aandacht te vestigen op een aantal reeds bestaande beste praktijken die de huidige prioriteiten van de lidstaten weerspiegelen.

A. Gerichte restrictieve maatregelen: opneming in de lijst en identificatie

I. Identificatie van de aangewezen personen of entiteiten

7. Ter verbetering van de doeltreffendheid van de maatregelen van administratieve bevrozing en inreisbeperking, en ter voorkoming van onnodige problemen met identieke of bijna identieke namen (mogelijke "identiteitsverwisseling"), moeten zoveel mogelijk identificatiegegevens, met name naam, voornaam, alias, geslacht, geboortedatum en -plaats, nationaliteit en adres, identificatienummer of paspoortnummer, op het tijdstip van de identificatie beschikbaar zijn en op het tijdstip van de aanneming van de restrictieve maatregel gepubliceerd worden. Voor entiteiten zou de informatie in het bijzonder de volgende gegevens moeten omvatten: volledige naam, voornaamste plaats van bedrijvigheid, plaats van registratie van de zetel, datum en nummer van registratie.
8. Na de opneming van een natuurlijke of rechtspersoon of entiteit in de lijst, moeten de identificatiegegevens voortdurend worden getoetst, zodat ze verfijnd of verruimd kunnen worden; daartoe wordt een beroep gedaan op al wie hieraan kan bijdragen. Er moet worden voorzien in procedures voor deze permanente toetsing, waarvoor een beroep wordt gedaan op eenieder die hieraan kan bijdragen, in het bijzonder de hoofden van de EU-missies in het betrokken derde land, de bevoegde autoriteiten en instanties van de lidstaten en de financiële instellingen. Wat de tegen buitenlandse regimes gerichte maatregelen betreft, zou ieder aan-tredend voorzitterschap de betrokken plaatselijke EU-voorzitterschappen kunnen verzoeken de identificatiegegevens van de aangewezen personen of entiteiten te evalueren en waar mogelijk te verbeteren en/of aan te vullen. Bijwerkingen van de lijsten met aanvullende identificatie-gegevens worden aangenomen volgens de in het basisbesluit bepaalde procedure.
9. Er moet worden voorzien in een uniform model voor de lijsten van personen of entiteiten en hun identificatiegegevens.

II. Claims betreffende identiteitsverwisseling

10. Indien de gegevens over een in een lijst opgenomen persoon of entiteit beperkt blijven tot de naam van de persoon/entiteit alleen, kan het opnemen van deze persoon/entiteit in de lijst een probleem opleveren, omdat de lijst van eventueel in aanmerking komende personen/entiteiten in dat geval lang kan uitvallen. Hieruit blijkt duidelijk dat er behoefte is aan meer identificatiegegevens. Ook als er nadere identificatiegegevens worden toegevoegd, kan het onderscheid tussen aangewezen en niet-aangewezen personen of entiteiten moeilijkheden opleveren. Het valt niet uit te sluiten dat de tegoden van een persoon/entiteit tegen wie of waartegen de restrictieve maatregel niet was gericht, in sommige gevallen worden bevroren of dat een persoon de toegang tot het grondgebied van de lidstaten van de EU wordt geweigerd, omdat zijn identificatiegegevens overeenstemmen met die van een aangewezen persoon/entiteit. De lidstaten en de Commissie moeten voorzien in procedures om ervoor te zorgen dat hun bevindingen inzake claims betreffende vermeende identiteitsverwisselingen in dat opzicht op elkaar aansluiten.

a) onderzoek door de bevoegde autoriteiten

11. Wanneer een persoon of entiteit wiens of wier tegoden of vermogensbestanddelen bevroren zijn, aanvoert dat de restrictieve maatregelen niet tegen hem of haar gericht zijn, moet hij of zij contact opnemen met de bevoegde autoriteit. Wanneer bij een kredietinstelling of financiële instelling of een andere economische actor de vraag rijst of een klant vermeld staat op de lijst van aangewezen personen/entiteiten, moet zij de identiteit van die klant met alle middelen trachten vast te stellen. Blijkt zulks onmogelijk, dan moet de economische actor de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat op de hoogte brengen.
12. Wanneer een persoon die de EU wil binnenkomen, verklaart niet onder een restrictieve maatregel te vallen, en/of wanneer de grens-/immigratie-autoriteiten, na raadpleging van alle te hunner beschikking staande bronnen om de identiteit van die personen vast te stellen, zich afvragen of de betrokkene een aangewezen persoon is, zouden de grens-/immigratie-autoriteiten de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat daarvan op de hoogte moeten brengen.³
13. In beide gevallen moeten de bevoegde autoriteiten de bewering of de vraag onderzoeken ⁴

³ Soms zijn de immigratie-autoriteiten de bevoegde autoriteiten.

⁴ Wanneer de persoon of entiteit is aangewezen krachtens een resolutie van de VN-

b) na onderzoek blijkt het om een geval van identiteitsverwisseling te gaan

14. Wanneer de bevoegde autoriteiten na onderzoek van de zaak tot de conclusie komen dat, alle relevante feiten en omstandigheden in acht genomen, de betrokken persoon/entiteit *niet* de aangewezen persoon/entiteit is, brengen zij de betrokken persoon/entiteit en/of de betrokken economische actoren of grens-/immigratie-autoriteiten op de hoogte van hun conclusie. In voorkomend geval brengen zij ook de andere lidstaten en de Commissie daarvan op de hoogte, met name in het licht van de mogelijkheid dat de betrokken persoon/entiteit in andere lidstaten met soortgelijke problemen geconfronteerd wordt.
15. Wanneer de bevoegde autoriteiten na onderzoek van de zaak tot de conclusie komen dat, alle relevante feiten en omstandigheden in acht genomen, de betrokken persoon/entiteit *wel* de aangewezen persoon/entiteit is, brengen zij, in voorkomend geval, de betrokken persoon/entiteit en/of de betrokken economische actoren of grens-/immigratie-autoriteiten daarvan op de hoogte.

c) onzekerheid met betrekking tot claims

(i) gevallen met betrekking tot restrictieve maatregelen van de EU alleen

16. Wanneer de bevoegde autoriteiten er *niet* in slagen de juistheid van een claim betreffende identiteitsverwisseling te bepalen en de claim niet kennelijk ongegrond is, worden de lidstaten en de Commissie indien nodig op de hoogte gebracht van de claim en wordt de zaak in de Raad besproken, eventueel in het licht van nadere gegevens die zijn verstrekt door de lidstaat die had voorgesteld een persoon aan te wijzen, of door het hoofd van de EU-missie in het betrokken derde land, naar gelang van het geval, teneinde te bepalen of het inderdaad om een geval van identiteitsverwisseling gaat.

Veiligheidsraad, kan het voor de bevoegde autoriteiten moeilijk zijn om dat onderzoek alleen te verrichten. In die gevallen moet de in punt c), onder ii), beschreven procedure worden gevolgd.

(ii) gevallen die verband houden met krachtens resoluties van de VN-Veiligheidsraad opgelegde restrictieve maatregelen

17. Wanneer de bevoegde autoriteiten er niet in slagen de juistheid van een claim van identiteitsverwisseling te bepalen en de claim niet kennelijk ongegrond is, worden de lidstaten en de Commissie indien nodig op de hoogte gebracht van de claim. Het bij de resolutie van de Veiligheidsraad ter zake opgerichte sanctiecomité, alsmede indien mogelijk - via dat comité - de staat die had voorgesteld een persoon/entiteit aan te wijzen, worden door de lidstaat die de claim heeft onderzocht of door de Commissie geraadpleegd. In voorkomend geval kan de zaak aan dat comité worden voorgelegd met het oog op een gezaghebbende conclusie. De lidstaten en de Commissie moeten in kennis worden gesteld van deze gezaghebbende conclusies.

d) rechterlijke beslissingen

18. Wanneer een rechterlijke instantie van een lidstaat een beslissing heeft gewezen aangaande een claim betreffende identiteitsverwisseling, kunnen de bevoegde autoriteiten van die staat de andere lidstaten en de Commissie kennis geven van deze beslissing.

B. Bevriezingsmaatregelen

Wetten en voorschriften

19. Naast de door de Gemeenschap aangenomen wetgeving, moeten de lidstaten beschikken over het noodzakelijke rechtskader en de noodzakelijke wetten of voorschriften om tegoeden (financiële activa) en economische middelen te bevriezen van personen en entiteiten waarvoor restrictieve maatregelen gelden, waaronder terroristische personen en entiteiten, en om het beschikbaar stellen van tegoeden en economische middelen aan of ten behoeve van dergelijke personen en entiteiten te verbieden, met name door middel van administratieve bevroeringsmaatregelen en/of door middel van het gebruik van rechterlijke bevelschriften inzake bevroering met een gelijke werking. Dit dient te geschieden in overeenstemming met de betreffende FATF-normen, met name speciale aanbeveling III inzake terrorismefinanciering ⁵.
20. Deze maatregelen moeten de nationale autoriteiten de mogelijkheid bieden voor het bevel tot en de verkrijging van de onmiddellijke bevroering van alle tegoeden (activa) en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, gecontroleerd worden door of in het bezit zijn van, de aangewezen persoon of entiteit en die zich in de betreffende lidstaat bevinden; zij zouden ook gericht kunnen zijn tegen personen en entiteiten die hun wortels, voornaamste activiteiten en doelstellingen binnen de Europese Unie hebben. Zij zouden ook de basis moeten vormen voor bevroeringsmaatregelen in afwachting van besluitvorming over EU-maatregelen ter uitvoering van resoluties van de VN-Veiligheidsraad ⁶.
21. In deel C worden de beste praktijken beschreven voor de uitvoering van communautaire maatregelen; dit deel kan ook een geschikte leidraad voor de uitvoering van nationale bevroeringsmaatregelen vormen.

Administratieve en gerechtelijke bevroering, inbeslagneming en confiscatie

22. In het algemeen zou administratieve bevroering vooral kunnen worden beschouwd als een besluit dat de basis biedt om op alomvattende wijze alle gebruik van bevroren tegoeden en economische middelen en van alle transacties door een door een bevoegde autoriteit aangewezen persoon, groep of entiteit te voorkomen.

⁵ De FATF-normen omvatten de veertig aanbevelingen inzake het witwassen van geld en de negen bijzondere aanbevelingen inzake terrorismefinanciering, toegankelijk op <http://www.fatf-gafi-org>.

⁶ Zie artikel 60, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

23. Gerechtelijke bevrozing ⁷ zou evenwel in de eerste plaats kunnen worden beschouwd als een maatregel ter voorbereiding van confiscatie, die in de betreffende lidstaat ⁸ of, in het geval van verzoeken om bijstand in strafzaken, in een andere lidstaat of een derde land, onderdeel vormt van een strafrechtelijke procedure. Een rechterlijk bevrozingsbevel kan worden uitgevaardigd met betrekking tot eigendommen waarvoor een administratieve bevrozing geldt en kan gestoeld zijn op bewijzen die tijdens de administratieve procedure zijn verkregen. In andere gevallen zal een rechterlijk bevrozingsbevel evenwel worden uitgevaardigd zonder voorafgaande administratieve bevrozing (zie Kaderbesluit 2003/577/JBZ inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken ⁹).
24. In het specifieke geval van terrorisme moeten de lidstaten ook de nodige maatregelen nemen om de activa van terroristen in beslag te nemen en/of te confisqueren. Daartoe moeten zij Kaderbesluit 2005/212/JBZ inzake de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven ¹⁰ spoedig tenuitvoerleggen. De lidstaten moeten tevens uitvoering geven aan het VN-Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme uit 1999.

⁷ Verscheidene delegaties wezen op de verschillen in terminologie in de nationale wetgevingen. Zo is de Duitse term voor een maatregel ter voorbereiding van confiscatie, die deel uitmaakt van een strafrechtelijke procedure, "inbeslagneming".

⁸ In bepaalde lidstaten kan een preventief systeem van gerechtelijke inbeslagneming en confiscatie van activa ook buiten de specifieke situatie van strafrechtelijke procedures om worden toegepast.

⁹ PB L 196 van 2.8.2003, blz. 45.

¹⁰ PB L 68 van 15.3.2005, blz. 49.

C. Modaliteiten van administratieve bevrozing van tegoeden en economische middelen

I. Bereik van de administratieve bevrozing

25. Administratieve bevrozingsmaatregelen, in de context van de EG-verordeningen, bestaan in:
- bevrozing van tegoeden en economische middelen van aangewezen personen en entiteiten, en
 - een verbod op de beschikbaarstelling van tegoeden en economische middelen aan dergelijke personen en entiteiten.
26. In iedere verordening worden de termen "bevrozing van tegoeden", "bevrozing van economische middelen", "tegoeden" en "economische middelen" gedefinieerd en worden uitzonderingen op en vrijstellingen van de maatregelen genoemd. Een aantal standaard-formuleringen in dit verband staat vermeld in de richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de restrictieve maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ¹¹.
27. In deze nota verwijst de term "uitzondering" naar vormen van gebruik die niet door de verordeningen worden verboden, terwijl "vrijstelling" betrekking heeft op vormen van gebruik die verboden zijn tenzij zij door een bevoegde autoriteit zijn toegestaan. In deze nota verwijzen de woorden "moet" en "is verplicht" naar wettelijke verplichtingen, ongeacht of deze door bevrozingsverordeningen of op grond van andere internationale, communautaire of nationale wetgeving worden opgelegd. Het woord "zou" wordt gebruikt wanneer het gaat om beste praktijken, en de woorden "zou kunnen" en "kan" hebben betrekking op suggesties die dienstig zouden kunnen zijn, afhankelijk van de omstandigheden en andere relevante wetten en procedures.
28. Administratieve bevrozingsmaatregelen leiden niet tot wijziging in de eigendom van de bevroren tegoeden of economische middelen. Wanneer de verordeningen waarbij dergelijke maatregelen worden opgelegd eenmaal van kracht zijn, krijgen zij voorrang boven alle contractuele overeenkomsten die daarmee onverenigbaar zijn. Een persoon of entiteit die de verplichtingen uit hoofde van de verordeningen naleeft, is jegens een aangewezen persoon of entiteit niet aansprakelijk voor de eventuele schade die deze laatste ten gevolge hiervan ondervindt. Een persoon of entiteit die een bevrozing toepast en daarbij handelt zonder nalatigheid en te goeder trouw is dat een dergelijke maatregel conform de verordening plaatsvindt, wordt niet aansprakelijk gehouden jegens de getroffen persoon of entiteit ¹².

¹¹ Doc. 15114/05.

¹² Vrijwel alle verordeningen bevatten specifieke bepalingen van deze strekking, met uitzondering van Verordening (EG) nr. 2488/2000 tot handhaving van de bevrozing van middelen in verband met S. Milosevic en de met hem verbonden personen en Verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme.

29. De bevrozing heeft betrekking op alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of in bezit zijn van de aangewezen personen en entiteiten, en ook op die welke in hun bezit zijn of door hen worden gecontroleerd. Onder "in hun bezit zijn" of "controleren" zouden dan alle situaties worden verstaan waarin een aangewezen persoon of entiteit wettig kan beschikken over tegoeden of economische middelen of deze kan overmaken, zonder dat die zijn eigendom zijn en zonder dat hiervoor voorafgaande toestemming van de wettige eigenaar nodig is. Een aangewezen persoon wordt onder meer als houder of beheerder van tegoeden of economische middelen beschouwd, indien hij:
- a) over bankbiljetten of schuldbewijzen aan toonder beschikt,
 - b) er zich roerende goederen op zijn perceel bevinden die hij gezamenlijk met een niet-aangewezen persoon of entiteit in eigendom heeft,
 - c) volmacht of soortgelijke bevoegdheden heeft verkregen om de eigenaar te vertegenwoordigen, waardoor hij opdracht kan geven tot overmaking van tegoeden die hij niet in eigendom heeft (bijv. met het oog op het beheer van een specifieke bankrekening), of
 - d) een ouder of voogd is die in overeenstemming met de toepasselijke nationale wetgeving de bankrekening van een minderjarige beheert.
30. In beginsel zou de bevrozing geen gevolgen moeten hebben voor de tegoeden en economische middelen die geen eigendom zijn van of toebehoren aan, noch in het bezit zijn van of gecontroleerd worden door, aangewezen personen en entiteiten. Aldus vallen bijvoorbeeld de tegoeden en economische middelen van de niet-aangewezen werkgever van een aangewezen persoon niet hieronder, tenzij deze door die persoon worden gecontroleerd of in diens bezit zijn. Volgens dezelfde logica vallen de tegoeden en economische middelen van een niet-aangewezen entiteit met een andere rechtspersoonlijkheid dan een aangewezen persoon of entiteit niet hieronder, tenzij deze door de aangewezen persoon of entiteit worden gecontroleerd of in diens bezit zijn. Desalniettemin vallen tegoeden en economische middelen die het gezamenlijke eigendom zijn van een aangewezen persoon of entiteit en van een niet-aangewezen hier in de praktijk wel volledig onder. De niet-aangewezen persoon of entiteit kan vervolgens toestemming verzoeken om die tegoeden en economische middelen te gebruiken, hetgeen de splitsing van de gezamenlijke eigendom kan inhouden opdat de bevrozing van het aandeel van die persoon kan worden opgeheven.

II. Rol van economische actoren en burgers

31. De verordeningen waarbij bevroeringsmaatregelen worden opgelegd zijn onder meer van toepassing op rechtspersonen in de EU en op andere economische actoren die in de EU zaken doen, waaronder financiële en kredietinstellingen, en op EU-burgers.
32. De wetgeving ter bestrijding van het witwassen van geld en andere wetgeving leggen aan bepaalde bedrijven en beroepen verplichtingen op om de identiteit van klanten te verifiëren en zich in bepaalde omstandigheden te onthouden van anonieme transacties. De verordeningen die bevroeringsmaatregelen opleggen scheppen geen bijkomende verplichtingen voor economische actoren om 'hun klanten te kennen'.
33. Alle personen en entiteiten die onder de jurisdictie van de Gemeenschap vallen, zijn verplicht de bevoegde autoriteiten in kennis te stellen van alle informatie waarover zij beschikken die de toepassing van bevroeringsmaatregelen zou vergemakkelijken. Hiertoe behoren gegevens over eventuele bevroren rekeningen (rekeninghouder, nummer, waarde van bevroren tegoeden), en andere gegevens die nuttig kunnen zijn, bijv. gegevens over de identiteit van aangewezen personen of entiteiten en, waar van toepassing, gegevens over inkomende overmakingen die tot creditering van een bevroren rekening leiden overeenkomstig de specifieke regelingen voor financiële en kredietinstellingen, pogingen van klanten of anderen om tegoeden of economische middelen zonder toestemming aan een aangewezen persoon of entiteit ter beschikking te stellen, en informatie die erop wijst dat bevroeringsmaatregelen worden omzeild. Tevens zijn zij verplicht bij de verifiëring van informatie met de bevoegde autoriteiten samen te werken. In voorkomend geval zouden zij ook informatie kunnen verstrekken over personen en entiteiten met namen die identiek zijn aan of een sterke gelijkenis vertonen met die van aangewezen partijen.

III. Gebruik van informatie door de bevoegde autoriteiten

34. De verordeningen bepalen dat de bevoegde autoriteiten de door hen ontvangen informatie uitsluitend mogen gebruiken voor de doeleinden waarvoor deze is verstrekt. Tot deze doeleinden behoren het zorgen voor de doeltreffende uitvoering van de maatregelen en wetshandhaving alsmede, wanneer dit in de verordening is vastgelegd, samenwerking met het betreffende sanctiecomité van de VN. De bevoegde autoriteiten mogen derhalve informatie uitwisselen met onder meer:
- de Commissie en de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten,
 - wetshandhavingsautoriteiten, relevante rechterlijke instanties die belast zijn met handhaving van de verordeningen betreffende bevroezingsmaatregelen en anti-witwaswetgeving,
 - andere onderzoeks- en vervolgingsautoriteiten,
 - het bevoegde VN-sanctiecomité, en
 - voor zover nodig voor de toepassing van bevroezingsmaatregelen of ter voorkoming van witwassen, krediet- en financiële instellingen.
35. De verordeningen bepalen dat de bevoegde autoriteiten en de Commissie relevante informatie met elkaar moeten uitwisselen.

IV. Tegoeden

a) Bevriezing van tegoeden die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn van of worden gecontroleerd door aangewezen personen of entiteiten

36. Anders dan in het geval van confiscatie heeft de bevroering van tegoeden geen gevolgen voor de eigendom van de tegoeden. Personen die tegoeden van aangewezen personen of entiteiten in hun bezit hebben of controleren (bijvoorbeeld indien tegoeden in onderpand zijn gegeven aan een kredietinstelling), hoeven geen afstand te doen van dit bezit of deze controle of toestemming te krijgen voor het continueren ervan.
37. Voor elk gebruik van en elke omgang met tegoeden, inclusief de eigendomsoverdracht of het muteren of wijzigen van tegoeden, bijvoorbeeld in het kader van het beheer van een beleggingsportefeuille, hetzij door de aangewezen persoon hetzij door een derde die deze tegoeden in zijn bezit heeft of controleert, is voorafgaande toestemming vereist. Gemeenschappelijke eigendom van tegoeden doet niets af aan deze eis, zelfs indien de eigendom van een derde partij als dusdanig niet is bevroren op grond van de toepasselijke verordeningen.
38. Schuldeisers van aangewezen personen of entiteiten mogen hun financiële claims (d.w.z. claims die financieel voordeel opleveren) ten aanzien van die aangewezen personen of entiteiten zonder toestemming overdragen aan niet-aangewezen personen. Aangewezen personen of entiteiten moeten echter toestemming krijgen om hun financiële claims ten aanzien van andere personen of entiteiten aan derden over te dragen.
39. De toepasselijke verordeningen staan geen confiscatie toe van contant geld of tegoeden die de aangewezen personen bij zich hebben; het is mogelijk dat het nationale recht in bepaalde omstandigheden wel in zulke inbeslagnemingen voorziet. De autoriteiten moeten er evenwel voor zorgen dat dergelijke tegoeden niet worden gemuteerd, overgedragen, gewijzigd of gebruikt, dan wel niet toegankelijk worden of dat daarmee niet wordt omgegaan op een wijze die verboden is op grond van de toepasselijke verordeningen. Indien het de autoriteiten bekend is dat een aangewezen persoon contant geld of andere tegoeden bij zich heeft, is het mogelijk dat zij binnen het bestaande rechtskader over bepaalde bevoegdheden beschikken, bijvoorbeeld in het kader van de antiterrorisme- of de antiwitwaswetgeving. De lidstaten kunnen ook verplicht zijn voorrechten en immuniteiten te respecteren die op grond van het internationale recht aan een aangewezen persoon zijn toegekend, hetgeen de mogelijkheden voor actie kan beperken ¹³.

¹³ Bijvoorbeeld: indien de aangewezen persoon naar de zetel van een internationale organisatie reist en specifieke bepalingen van de toepasselijke zetelovereenkomst van kracht zijn.

b) Beschikbaarstelling van tegoeden aan aangewezen personen of entiteiten

40. Het beschikbaar stellen van tegoeden aan aangewezen personen of entiteiten, in de vorm van betalingen voor goederen en diensten, als schenking, met het oog op de teruggave van tegoeden waarvan het bezit voordien in een contractuele overeenkomst was vastgelegd, of anderszins, is algemeen verboden indien de bevoegde autoriteit daarvoor op grond van de toepasselijke verordening geen toestemming heeft verleend (zie ook de punten 50 tot en met 56 inzake uitzonderingen om humanitaire redenen).
41. Renteopbrengst van een bevroren rekening en reeds bestaande betalingsverplichtingen uit hoofde van eerdere contracten, overeenkomsten of verplichtingen kunnen evenwel zonder voorafgaande toestemming op die rekening worden bijgeschreven ¹⁴.
42. Een derde partij die overgaat tot overdracht van tegoeden aan aangewezen personen, moet daarvoor voorafgaand toestemming vragen. Een financiële instelling of kredietinstelling in de EU die tegoeden ontvangt die door een derde partij naar een bevroren rekening zijn overgemaakt, mag deze tegoeden zonder voorafgaande toestemming op de rekening bijschrijven. Diegene die zonder voorafgaande toestemming tegoeden overmaakt naar een bevroren rekening, doch aanvoert dat dit bij vergissing is gebeurd, moet voor de teruggave van deze tegoeden om toestemming verzoeken, zodat de bevoegde autoriteit kan nagaan of inderdaad sprake is van een fout. Een financiële instelling heeft echter geen toestemming nodig om eigen, ten onrechte uitgevoerde overdrachten van tegoeden naar een bevroren rekening in haar boekhoudsystemen recht te zetten.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 2488/2000 biedt hieromtrent geen uitsluitel.

V. Economische middelen

a) Bevriezing van economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn van of worden gecontroleerd door aangewezen personen of entiteiten

43. Tot bevriezing van economische middelen wordt overgegaan om te voorkomen dat deze als parallelle of vervangende valuta worden gebruikt, en om te vermijden dat de bevriezing van tegoeden wordt omzeild. De bevoegde autoriteiten moeten derhalve in de eerste plaats trachten te voorkomen dat de aangewezen personen of entiteiten financiële of economische voordelen (d.w.z. tegoeden, goederen of diensten) verwerven uit economische middelen. Het is niet wenselijk, noch de bedoeling het persoonlijke gebruik van economische middelen voor verbruiksdoeleinden te beletten.
44. De toepasselijke verordeningen bevatten geen verbod op het persoonlijke gebruik van bevroren economische middelen (bijvoorbeeld wonen in het eigen huis of rijden met het eigen voertuig) door aangewezen personen; daarvoor is ook geen toestemming vereist. Activa die alleen voor persoonlijk gebruik of verbruik geschikt zijn en derhalve niet door aangewezen personen kunnen worden aangewend om tegoeden, goederen of diensten te verwerven, vallen niet onder de definitie van economische middelen. Zij vallen bijgevolg niet onder de werkingssfeer van de toepasselijke verordeningen en er is geen toestemming vereist om deze beschikbaar te stellen van aangewezen personen.
45. Indien het gebruik van bevroren economische middelen echter een economische activiteit inhoudt die ertoe kan leiden dat aangewezen personen tegoeden, goederen of diensten verwerven (bijvoorbeeld indien de aangewezen persoon voornemens is zijn huis te verhuren of zijn voertuig als taxi te exploiteren), is daarvoor voorafgaande toestemming vereist.
46. Voor elk gebruik van economische middelen waardoor de aangewezen persoon tegoeden, goederen of diensten verwerft, ongeacht of die middelen worden gebruikt door de aangewezen persoon of door een derde die deze tegoeden in zijn bezit heeft of controleert, is voorafgaande toestemming vereist. Gemeenschappelijke eigendom van economische middelen doet niets af aan deze eis, zelfs indien de eigendom van een derde partij als dusdanig niet is bevroren op grond van de toepasselijke verordeningen.

b) Beschikbaarstelling van economische middelen

47. Het beschikbaar stellen van economische middelen aan aangewezen personen of entiteiten, inclusief door schenking, verkoop, ruil, of de teruggave van economische middelen die in het bezit waren van of gecontroleerd werden door een derde, aan de aangewezen eigenaar, is verboden indien de bevoegde autoriteit daarvoor geen toestemming heeft verleend op grond van de toepasselijke verordening. Het beschikbaar stellen van activa die alleen geschikt zijn voor persoonlijk gebruik of verbruik, en bijgevolg niet door aangewezen personen kunnen worden gebruikt om tegoeden, goederen of diensten te verwerven, houdt geen "beschikbaarstelling van economische middelen" in de zin van de toepasselijke verordeningen in en vereist bijgevolg geen toestemming (zie ook de punten 50 tot en met 56 inzake uitzonderingen om humanitaire redenen).
48. Tot bevroering strekkende maatregelen houden niet in dat personen die economische middelen in hun bezit hebben of controleren die eigendom zijn van aangewezen personen of entiteiten (bijvoorbeeld in geval van leasing van roerende goederen of indien roerende goederen in onderpand zijn gegeven), die economische middelen aan de eigenaar terug moeten geven, en er is evenmin toestemming vereist om het bezit of de controle van die middelen te continueren. Voorzover het om bevroren economische middelen gaat, is voor nieuwe contractuele overeenkomsten met betrekking tot het gebruik van, of de omgang met, deze middelen wel voorafgaande toestemming vereist.
49. De toepasselijke verordeningen bevatten geen verbod op de levering aan huis van nutsgoederen zoals gas, elektriciteit, water of telefoonlijnen, omdat het om verbruiksgoederen gaat die bijgevolg niet kunnen worden overgedragen.

VI. Uitzonderingen om humanitaire redenen

50. Dit deel gaat uitsluitend over de toepassing van de zogenoemde humanitaire uitzondering, die ervoor zou moeten zorgen dat in de basisbehoeften van aangewezen personen kan worden voorzien, en heeft geen betrekking op andere uitzonderingen (bijvoorbeeld voor gerechtskosten of uitzonderlijke kosten) ¹⁵.
51. De bevoegde autoriteit handelt in overeenstemming met de letter en de geest van de toepasselijke verordeningen, maar houdt tegelijk rekening met de fundamentele rechten wanneer zij uitzonderingen toestaat om aan basisbehoeften tegemoet te komen.
52. Tot bevrozing strekkende maatregelen doen niets af aan de vrijheid van de aangewezen persoon om te werken. Indien het om bezoldigde arbeid gaat, is daar evenwel toestemming voor vereist. De bevoegde autoriteit moet het nodige onderzoek verrichten (bijvoorbeeld ter bevestiging van de arbeidsrelatie) en passende voorwaarden opleggen om misbruik te voorkomen. In deze gevallen wordt aan de toestemming normaal gezien de voorwaarde gekoppeld dat betalingen op een bevroren rekening worden bijgeschreven. Voor betalingen in contant geld is uitdrukkelijke toestemming vereist. De toestemming mag ook niet in de weg staan aan de normale inhoudingen voor sociale zekerheid en belastingen. Er is tevens toestemming vereist voor het uitkeren van socialezekerheidstoelagen aan aangewezen personen.

¹⁵ Verordening (EG) nr. 1210/2003 betreffende bepaalde specifieke restricties op de economische en financiële betrekkingen met Irak bevat dergelijke uitzonderingen niet.

VII. Richtsnoeren voor de beoordeling van verzoeken tot vrijstelling

53. Aangewezen personen en entiteiten kunnen verzoeken om een machtiging voor het gebruiken van hun bevroren tegoeden of economische middelen, bijvoorbeeld om een schuldeiser te betalen. Aangewezen personen en entiteiten kunnen zich evenwel niet op de bevroeringsmaatregelen beroepen als excuus voor in gebreke blijven, indien zij niet om een machtiging hebben verzocht.
- 53 bis. Belanghebbende partijen kunnen tevens verzoeken om een machtiging voor toegang tot bevroren tegoeden of tot economische middelen overeenkomstig de nationale procedures. De aangewezen persoon dient voorzover mogelijk van dergelijke verzoeken op de hoogte te worden gesteld. De machtigingsprocedure laat de noodzaak onverlet om via de gebruikelijke procedures de geldigheid van vorderingen tegen een aangewezen persoon of entiteit te bepalen ¹⁶, en een machtiging verleent geen eigendomsrecht. Bij de beoordeling van dergelijke verzoeken dient de bevoegde autoriteit onder andere rekening te houden met het door de schuldeiser en de aangewezen persoon of entiteit verstrekte bewijsmateriaal omtrent het bestaan van een wettelijke (contractuele of statutaire) verplichting om de tegoeden of economische middelen te verstrekken en zij dienen tevens te beoordelen of er een gevaar van omzeiling bestaat (bijvoorbeeld indien er verdachte banden bestaan tussen de schuldeiser en de aangewezen persoon of entiteit).
54. Een persoon of entiteit die tegoeden of economische middelen aan een aangewezen persoon of entiteit beschikbaar wil stellen moet om een machtiging verzoeken. Bij de beoordeling van dergelijke verzoeken dienen de bevoegde autoriteiten onder andere rekening te houden met eventueel verstrekt bewijsmateriaal ter staving van het verzoek en met de vraag of er tussen de aanvrager en de aangewezen persoon of entiteit banden bestaan die doen vermoeden dat zij wellicht samenwerken om de bevroeringmaatregelen te omzeilen.

¹⁶ Bijvoorbeeld door een nationale rechtbank of ander bevoegd orgaan.

55. Bij het beoordelen van verzoeken om machtiging tot het gebruik of het beschikbaar stellen van bevroren tegoeden of economische middelen dienen de bevoegde autoriteiten elk ander door hen passend geacht onderzoek te verrichten, hetgeen de raadpleging van andere belanghebbende lidstaten kan inhouden. De bevoegde autoriteiten dienen zich tevens te beraden op voorwaarden of waarborgen om te voorkomen dat vrijgegeven tegoeden of economische middelen worden gebruikt voor doeleinden die onverenigbaar zijn met het doel van de vrijstelling. Zo kunnen rechtstreekse bankoverschrijvingen, bijvoorbeeld, de voorkeur genieten boven betalingen in contanten. Ook dienen bij het verlenen van een machtiging zo nodig passende voorwaarden of limieten te worden overwogen (bijvoorbeeld inzake de hoeveelheid of inzake de herverkoopwaarde van tegoeden of economische middelen die elke maand beschikbaar kunnen worden gesteld), waarbij rekening moet worden gehouden met de criteria in de toepasselijke verordeningen. Alle machtigingen dienen schriftelijk te worden verleend voordat de betrokken tegoeden of economische middelen worden gebruikt of beschikbaar gesteld.
56. De regelgeving verplicht de bevoegde autoriteiten de verzoeker en de andere lidstaten mede te delen of het verzoek is ingewilligd ¹⁷. Deze verstrekking van informatie stelt de lidstaten in staat de verlening van vrijstellingen te coördineren in situaties waarin een aangewezen persoon in meer dan een lidstaat bevroren tegoeden of economische middelen heeft.

¹⁷ Verordening (EG) nr. 2580/2001 vereist tevens dat elke andere persoon, instantie of entiteit waarvan bekend is dat hij/zij rechtstreekse belanghebbende is, wordt ingelicht. Dit is mogelijk de beste praktijk, zelfs indien niet voorgeschreven door de verordeningen.

D. Coördinatie en samenwerking

57. De lidstaten dienen in voorkomend geval te zorgen voor doeltreffende vormen van nationale coördinatie en communicatie tussen alle bevoegde overheidsinstanties, -organen en -diensten op het gebied van sancties of de bestrijding van de financiering van terrorisme, zoals ministeries, financiële inlichtingendiensten, financiële toezichthouders, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, justitiële autoriteiten, het openbaar ministerie en andere wetshand-havingsinstanties.
58. De coördinatie moet een vlotte aanlevering van inlichtingen mogelijk maken, alsmede de follow-up daarvan door andere betrokken actoren. Daarop aansluitend moet onderzoek zich waar mogelijk richten op gesignaleerde situaties met een hoog risico. Een dergelijke *inlichtingengestuurde en risicogebonden aanpak* zou de effectiviteit kunnen verbeteren.
59. De lidstaten dienen in voorkomend geval onder andere informatie uit te wisselen met andere lidstaten. de Commissie, Europol, Eurojust, FATF, de door de VN-Veiligheidsraad opgerichte sanctiecomités (met inbegrip van het comité dat is opgericht ingevolge Resolutie 1267 (1999) betreffende Al-Qaida en de Taliban) en het terrorismebestrijdingscomité van de Veiligheidsraad van de VN.

Deskundigengroepen

60. Met betrekking tot de bestrijding van de financiering van terrorisme zouden de lidstaten kunnen overwegen speciale deskundigengroepen van toezichthoudende autoriteiten, wetshandhavingsinstanties, en andere bevoegde actoren in te stellen. Deze deskundigen-groepen zouden alomvattende, grondige analyses kunnen maken van de relevante aspecten en patronen van de financiering van terrorisme teneinde de bestrijding daarvan doelgerichter en doeltreffender te maken. Deze analyses zouden betrekking kunnen hebben op het mogelijke misbruik van organisaties zonder winstoogmerk en het gebruik van frontorganisaties of andere geldovermakingssystemen. Dat is in overeenstemming met de speciale aanbevelingen VIII en VI van de FATF. De lidstaten zullen vervolgens trachten procedures te ontwikkelen om de bevindingen van dergelijke deskundigengroepen met elkaar en met andere relevante partners te delen.

Analyse van financiële rekeningen

61. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat financiële transacties in verband met de rekeningen van aangewezen personen, groepen of entiteiten worden geanalyseerd door de passende instanties of diensten. De resultaten van die analyses dienen, voorzover wettelijk mogelijk, te worden gedeeld met andere staten, internationale organisaties en bevoegde EU-organen als Europol die zich bezighouden met de bestrijding van de financiering van terrorisme. Daartoe dienen de lidstaten over de nodige procedures te beschikken.

Interactie en dialoog met de financiële sector inzake bevrozingsmaatregelen

62. De lidstaten dienen met relevante particuliere organisaties die onder hun rechtsmacht vallen, zoals krediet- en financiële instellingen, een gestructureerde dialoog en samenwerking te ontwikkelen met betrekking tot de implementatie van bevrozingsmaatregelen, met het oog op een effectieve uitvoering en optimale werking van restrictieve maatregelen, en zij dienen te trachten de administratieve lasten van deze organisaties zoveel mogelijk te verlichten.
63. De Commissie en, in voorkomend geval, de Raad zullen tevens streven naar een dialoog op EU-niveau met relevante financiële organisaties over zowel uitvoeringsaspecten als wetgevingsaspecten. In gevallen van terrorismefinanciering zullen de lidstaten zich er tevens voor beijveren de financiële sector te voorzien van adequate (en tijdige) input en feedback, waar mogelijk onder meer in de vorm van inlichtingen, en actuele informatie over patronen van terrorismefinanciering.
64. De lidstaten zouden zich kunnen beraden op kanalen voor het verstrekken van aanwijzingen en advies aan de financiële regelgevers alsmede aan krediet- en financiële instellingen.

Verspreiding van informatie over bevrozingsmaatregelen aan andere personen

65. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat organisaties van economische actoren buiten de financiële sector alsmede het publiek op de hoogte zijn van het bestaan van financiële restrictieve maatregelen, met name van het verbod op het beschikbaar stellen van tegoeden en economische middelen aan aangewezenen, en dienen hen tevens uit te leggen hoe deze maatregelen worden uitgevoerd.

Instrumenten

66. De Commissie dient ervoor te zorgen dat het publiek (met name krediet- en financiële instellingen) toegang blijft houden tot de "electronic-Consolidated Targeted Financial Sanctions List (e-CTFSL)" (elektronische lijst van geconsolideerde gerichte financiële sancties) die door de Commissie en de Europese kredietsector is vastgesteld.
67. De Commissie dient ervoor te zorgen dat de lijst actueel blijft.
68. De lidstaten dienen er in voorkomend geval voor te zorgen dat het publiek (met name krediet- en financiële instellingen en andere relevante economische actoren) toegang houdt tot relevante informatie in verband met nationale maatregelen, met name aanwijzingen en rechterlijke bevelen (bijvoorbeeld met betrekking tot binnenlandse terroristen).

Evaluatie

69. Het is belangrijk dat de effectiviteit van restrictieve EU-maatregelen wordt geëvalueerd en dat daarbij rekening wordt gehouden met de feed-back van bijvoorbeeld de lidstaten, de Commissie, de EU-missiehoofden, de douaneautoriteiten, de particuliere sector, de VN en andere relevante instellingen.
70. De lidstaten dienen te streven naar passende nationale procedures voor het evalueren van, met name, de effectiviteit van de nationale prestaties bij de bestrijding van terrorismefinanciering, waarbij zij onder andere rekening dienen te houden met de resultaten van de dialoog met de particuliere sector.
71. De resultaten van dergelijke evaluaties dienen, indien relevant, te worden uitgewisseld met RELEX-sancties ¹⁸.

¹⁸ Zie ook punt 34 van de richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van restrictieve maatregelen.