



Brussel, 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

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**

TOELICHTING

1) ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

1) Inleiding

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. gerichte financiële sancties (bevriezing 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. Handhaving van de internationale vrede en veiligheid is van bijzonder 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, waarvan sommige uit 2014 dateren. In dit verband heeft de Commissie de “Freeze and Seize”-taskforce opgericht om de coördinatie op het niveau van de Unie bij de handhaving van deze beperkende maatregelen te verbeteren². De taskforce zorgt niet alleen voor coördinatie tussen de lidstaten en EU-agentschappen zoals Europol en Eurojust, maar onderzoekt ook de wisselwerking tussen beperkende maatregelen en strafrechtelijke maatregelen.

Momenteel zijn er in de Unie meer dan veertig regelingen voor beperkende maatregelen van kracht. Sommige daarvan voeren beperkende maatregelen van de Verenigde Naties uit; 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 terrorisme³. Beperkende maatregelen zijn bindend voor de

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 als wapenembargo's of inreisbeperkingen in de praktijk direct door de lidstaten uitgevoerd. Zij zijn wettelijk verplicht zijn om te handelen in overeenstemming met GBVB-besluiten van de Raad. 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 bevriezen van tegoeden of economische middelen, waarbij het verboden wordt tegoeden en economische middelen 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 VWEU. Anti-omzeilingsbepalingen zijn te vinden in beide soorten handelingen.

² 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 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; “Freeze and Seize Task Force”: Almost €30 billion of assets of Russian and Belarusian 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.

³ Zie voor een overzicht de kaart met EU-sancties, beschikbaar op <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

lidstaten van de Unie en voor alle personen of entiteiten die onder de rechtsmacht van de lidstaten vallen (EU-marktdeelnemers)⁴. Inconsequente handhaving van beperkende maatregelen ondermijnt de doeltreffendheid ervan en het vermogen van de Unie om met één stem te spreken⁵. De uitvoering en handhaving van beperkende maatregelen van de Unie 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 die is vastgesteld op grond van artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en passende maatregelen nemen.

In dit verband bevatten de verordeningen van de Unie 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 die verordeningen⁶.

Deze verordeningen omvatten in het algemeen:

- de beperkende maatregelen;
- de anti-omzeilingsclausule, die bewuste en opzettelijke deelname aan activiteiten waarmee wordt beoogd de beperkende maatregelen te omzeilen, verbiedt⁷; 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).

Artikel 215 VWEU biedt de Raad een rechtsgrondslag om de “nodige maatregelen” vast te stellen ingeval beperkende maatregelen van de Unie worden vastgesteld. De rechtsgrondslag voor de vaststelling van beperkende maatregelen maakt echter niet de onderlinge aanpassing mogelijk van de strafrechtelijke definities en de soorten en niveaus van strafrechtelijke sancties⁸.

Zoals hieronder nader zal worden besproken, verschillen de nationale stelsels bij gebrek aan harmonisatie op Unieniveau aanzienlijk wat betreft de strafbaarstelling van de schending van verordeningen van de Raad betreffende beperkende maatregelen van de EU (hierna “schending van beperkende maatregelen van de Unie”). Ook de stelsels van strafrechtelijke sancties lopen sterk uiteen.

⁴ Beperkende maatregelen van de EU zijn van toepassing binnen het rechtsgebied (grondgebied) van de Unie: op EU-onderdanen op elke locatie; op ondernemingen en organisaties die naar het recht van een lidstaat zijn opgericht, met inbegrip van filialen van EU-ondernemingen in derde landen; aan boord van vliegtuigen of vaartuigen die onder de jurisdictie van de lidstaten vallen; Europese Commissie, Veelgestelde vragen: Beperkende maatregelen (sancties), beschikbaar op https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/qanda_22_1401.

⁵ Mededeling van de Commissie, Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren, COM(2021) 32 final van 19.1.2021, punt 5 (de uitvoering en handhaving van EU-sancties aanscherpen), blz. 16, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=NL>; In dezelfde mededeling merkt de Commissie op dat de uitvoering [van beperkende maatregelen van de EU] in de EU niet zo eenvormig verloopt als wel zou moeten. Dit zorgt voor verstoringen van de interne markt, omdat EU-ondernemingen, met inbegrip van EU-dochterondernemingen van buitenlandse ondernemingen, verbodsbepalingen kunnen omzeilen. Ook zorgt dit voor onzekerheid bij marktdeelnemers. Zoals gezegd ondermijnt inconsistente handhaving de doeltreffendheid van [beperkende maatregelen] en het vermogen van de EU om met één stem te spreken. In de strategie wordt onder meer opgeroepen tot verdere coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten om ervoor te zorgen dat de nationale sancties voor schendingen van beperkende maatregelen van de EU doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

⁶ 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/eur-lex-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014R0833-20220413-NL-EUR-Lex).

⁷ Opgemerkt zij dat deze clausule ook van toepassing is indien de beperkende maatregelen niet zijn geschonden; het volstaat om deel te nemen aan daartoe opgezette regelingen.

⁸ De onderlinge aanpassing van strafrechtelijke definities en sancties kan niet plaatsvinden op basis van de niet-wetgevende rechtsgrondslag van artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU.

Tegen deze achtergrond stelt de Commissie voor 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. 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, zal de Commissie volgens de gewone wetgevingsprocedure een richtlijn kunnen voorstellen, waarin de bepaling van strafbare feiten en sancties kan worden aangepast.

Gezien de dringende noodzaak om op de lijst geplaatste personen en entiteiten die betrokken zijn bij de schending van beperkende maatregelen van de Unie ter verantwoording te roepen, neemt de Commissie vandaag ook een mededeling aan met een bijlage met de belangrijkste elementen die een toekomstige richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij inbreuk op Unieregels inzake beperkende maatregelen zou kunnen bevatten⁹.

Hieronder wordt ingegaan op de problemen die het huidige voorstel beoogt aan te pakken, samen met de onderliggende oorzaken ervan en de negatieve gevolgen van de huidige stand van zaken. Daarna volgt een presentatie van de doelstellingen van het voorstel en de toegevoegde waarde ervan, met inbegrip van de redenen waarom het voldoet aan de criteria voor toevoeging van een vorm van criminaliteit aan artikel 83, lid 1, VWEU.

2) Problemen waarop het voorstel betrekking heeft

Naarmate de Unie de afgelopen decennia meer beperkende maatregelen heeft vastgesteld¹⁰, zijn ook meer systemen ontwikkeld om deze te ontwijken, onder meer door personen en entiteiten voor wie beperkende maatregelen gelden en die over voldoende middelen beschikken en gebruik kunnen maken van “facilitators” (advocaten, notarissen enz.) en “instrumenten” (complexe juridische structuren om bijvoorbeeld de uiteindelijk begunstigen van de tegoeden te verbergen) om aan de toepassing ervan te ontsnappen.

In dit verband is een verslag uit 2021 van het Europees netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven (“genocidenetwerk”)¹¹ van bijzonder belang. Op basis van een vergelijkende evaluatie van de situatie in de lidstaten wordt in het verslag van het genocidenetwerk erop gewezen dat in de praktijk zeer weinig personen of rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor schending van beperkende maatregelen van de Unie daadwerkelijk ter verantwoording worden geroepen¹². Daarin wordt echter ook opgemerkt dat de laatste tijd een positieve trend te zien is in het aantal handhavingsacties dat is gestart en de toename van de door bepaalde nationale autoriteiten opgelegde sancties¹³.

⁹ 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, COM (2022) 249 van 25.5.2022.

¹⁰ Zie de kaart met EU-sancties, supra voetnoot 3.

¹¹ Besluit 2002/494/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 tot instelling van een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, Eurojust, genocidenetwerk, zie <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, blz. 4. Een overzicht van de relevante wetgeving van de lidstaten en de staten met waarnemersstatus bij het netwerk is te vinden in de bijlage bij het deskundigenverslag, zie 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 van 16 maart 2022.

¹³ Genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, blz. 13.

Ondanks de positieve trends in sommige lidstaten lijken er slechts in enkele lidstaten gerechtelijke procedures te lopen in verband met schending van beperkende maatregelen van de Unie¹⁴. Dit kan erop wijzen dat in veel lidstaten onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan het onderzoeken en vervolgen van schendingen van beperkende maatregelen van de Unie. Bovendien worden rechtshandhavinginstanties geconfronteerd met aanzienlijke belemmeringen als gevolg van de specifieke categorie daders, slachtoffers en de complexe aard van de (combinatie van) strafbare feiten in kwestie.

Schendingen van beperkende maatregelen van de Unie hebben vaak een grensoverschrijdend karakter. Een onderneming kan bijvoorbeeld apparatuur kopen via een buitenlandse tussenpersoon, in de wetenschap dat de echte verkopers landen, entiteiten en personen zijn die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen¹⁵. Op het gebied van bevrozing van tegoeden kan een internationale bank bijvoorbeeld de overdracht vergemakkelijken van een “bevroren” jacht dat eigendom is van een op de lijst geplaatste persoon. Bij een dergelijke verboden overdracht zou een advocatenkantoor betrokken kunnen zijn, dat deelneemt aan het plegen van het misdrijf door de documenten voor de verkoop van het jacht op te stellen en, in sommige gevallen, een corrupte overheidsfunctionaris die de verandering van eigenaar mogelijk maakt. Witwas- en/of brievenbusmaatschappijen kunnen ook medeplechtig zijn door de oorsprong van de betaling voor de jacht te verhullen.

Aangezien er vaak geen directe slachtoffers zijn van schendingen van beperkende maatregelen, zijn het onderzoek en de vervolging ervan afhankelijk van de opsporing door de nationale bevoegde autoriteiten. Voorts spelen meldingen van klokkenluiders¹⁶ of klachten van maatschappelijke organisaties¹⁷ een belangrijke rol bij de rapportage van schendingen van beperkende maatregelen.

Wat betreft de wisselwerking tussen de aanpak van de lidstaten ten aanzien van de strafbaarstelling van schendingen van beperkende maatregelen van de Unie en confiscatiemaatregelen, zij erop gewezen dat confiscatie in de meeste lidstaten alleen mogelijk is op basis van een strafrechtelijke veroordeling of op zijn minst een aangetoond verband met criminele activiteiten. Hoewel schending van beperkende maatregelen in verschillende lidstaten strafbaar is gesteld, kunnen verschillen tussen de lidstaten echter leiden tot een versnipperde aanpak in grensoverschrijdende zaken.

3) Onderliggende oorzaken van de problemen

Degenen die betrokken zijn bij illegale praktijken in verband met beperkende maatregelen van de Unie, kunnen profiteren van het feit dat de lidstaten op grond van hun bestuursrecht en/of strafrecht zeer uiteenlopende definities en sancties hebben voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie¹⁸. Sommige lidstaten hanteren brede definities, zoals “schending van

¹⁴ Zie voor een selectie van zaken genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, blz. 14.

¹⁵ Idem, blz. 19-20.

¹⁶ Instrument voor klokkenluiders voor EU-sancties, beschikbaar op: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Een voorbeeld hiervan is de zaak Lafarge, gebaseerd op een strafrechtelijke klacht van twee maatschappelijke organisaties, samen met elf voormalige Syrische werknemers van Lafarge, behandeld in genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, punt 4.2, blz. 17. zaak nummer 19-87.367 - Cour de Cassation (Hof van Cassatie, Frankrijk), 7 september 2021, Engelse vertaling beschikbaar op https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

¹⁸ Idem, punt 5, blz. 22.

VN en EU-sancties” of “schending van EU-verordeningen”¹⁹. Andere lidstaten beschikken over meer gedetailleerde bepalingen, bijvoorbeeld met een lijst van verboden gedragingen²⁰.

Op basis van de antwoorden op een vragenlijst die door het genocidenetwerk is verspreid, de verdere raadplegingen van het netwerk²¹ en het aanvullende onderzoek dat de Commissie met het oog op dit voorstel heeft verricht, kan worden geconcludeerd dat in 13 lidstaten schending van beperkende maatregelen van de Unie kan neerkomen op een administratieve overtreding of een strafbaar feit. De criteria volgens welke de gedraging binnen de werkingssfeer van de ene of de andere regeling valt, verschillen van lidstaat tot lidstaat, maar houden gewoonlijk verband met de ernst ervan (ernstig karakter), of zijn hetzij kwalitatief (opzet, ernstige nalatigheid), hetzij kwantitatief (schade) van aard²². In twaalf lidstaten is schending van beperkende maatregelen van de Unie uitsluitend een strafbaar feit. In twee lidstaten kan de specifieke inbreuk van schending van beperkende maatregelen van de Unie echter alleen leiden tot administratieve sancties²³.

Tabel: Categorisering van de schending van beperkende maatregelen van de Unie

Categorisering van de schending van beperkende maatregelen van de Unie	Lidstaten
Schending van beperkende maatregelen is ofwel een strafbaar feit, ofwel een administratieve overtreding	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Schending van beperkende maatregelen is een strafbaar feit	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Schending van beperkende maatregelen is een administratieve overtreding	ES, SK

Wat gevangenisstraffen betreft, bedraagt de maximumduur van de gevangenisstraf in 14 lidstaten tussen twee en vijf jaar, terwijl in acht lidstaten maximumstraffen tussen acht en twaalf jaar mogelijk zijn²⁴. 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

¹⁹ Zo bepaalt artikel 459 van het Franse douanewetboek (*Code des douanes*) dat eenieder die economische en financiële beperkende maatregelen overtreedt of poogt te overtreden waartoe is besloten i) op het niveau van de Unie op grond van artikel 215 VWEU of ii) op basis van door Frankrijk geratificeerde internationale overeenkomsten, strafbaar is met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar. Ook rechtspersonen kunnen voor dergelijke strafbare feiten worden vervolgd. Zie genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bijlage; Voor de originele versie in het Frans, zie <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>; België, Cyprus, Tsjechië en Litouwen hebben soortgelijke bepalingen, zie genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bijlage.

²⁰ Bijvoorbeeld artikel 18, lid 2, en artikel 19, lid 5, van de Duitse wet op de buitenlandse handel en betalingen (*Außenwirtschaftsgesetz*), zie https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Andere lidstaten waar het nationale recht verder gaat dan het louter voorzien in de strafbaarstelling van schendingen van beperkende maatregelen van de Unie, zijn bijvoorbeeld Hongarije en Slovenië, zie genocidenetwerk *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, punt 5, bijlage.

²¹ Genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bijlage.

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

²³ Idem.

²⁴ Idem, punt 5.2., blz. 23.

500 000 EUR²⁵. Veertien lidstaten voorzien in de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie²⁶. Twaalf lidstaten voorzien in administratieve sancties, met name boetes, die kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen wanneer hun werknemers (of ten minste het management) sancties overtreden²⁷. De maximumboetes voor rechtspersonen variëren van 133 000 EUR tot 37,5 miljoen EUR²⁸.

Ten slotte wordt de schending van beperkende maatregelen van de Unie ook in een aantal derde landen, zoals Canada²⁹ en de Verenigde Staten (“VS”), strafrechtelijk bestraft. Het Amerikaanse ministerie van Justitie is strafrechtelijk bevoegd voor de opzettelijke schending van beperkende maatregelen overeenkomstig de International Emergency Economic Powers Act (“IEEPA”)³⁰ en de Trading with the Enemy Act³¹. Overeenkomstig artikel 206 van de IEEPA omvatten de strafrechtelijke sancties voor opzettelijke schending van beperkende maatregelen een gevangenisstraf van maximaal 20 jaar en een geldboete van maximaal 1 miljoen USD³². De Amerikaanse autoriteiten hebben zware strafrechtelijke boetes opgelegd voor de schending van beperkende maatregelen.

4) Negatieve gevolgen van de status quo

Aangezien rechtshandhavingsautoriteiten en justitiële autoriteiten niet over de juiste instrumenten en middelen beschikken om de schending van beperkende maatregelen van de Unie te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen, kunnen personen en rechtspersonen wier tegoeden zijn bevroren, in de praktijk toegang blijven hebben tot hun tegoeden en regimes lijven ondersteunen waarop beperkende maatregelen van de Unie van toepassing zijn.

Ten slotte wijst het feit dat de lidstaten zeer uiteenlopende definities en heterogene sancties hebben voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie in het kader van hun bestuursrecht en/of strafrecht erop dat dezelfde schending kan worden bestraft met verschillende sancties en verschillende handhavingsniveaus. Politiek gezien verzwakt dit de handhaving van beperkende maatregelen van de Unie en ondermijnt dit de geloofwaardigheid van de doelstellingen van de Unie.

Ten slotte kan de opbrengst van de exploitatie van goederen en natuurlijke hulpbronnen die in strijd met de beperkende maatregelen van de Unie worden verhandeld, ook de entiteiten of personen op wie die beperkende maatregelen van toepassing zijn, in staat stellen wapens te

²⁵ Idem, punt 5.1, blz. 24.

²⁶ Idem, op basis van het verslag van het genocidenetwerk en nader onderzoek door de Commissie.

²⁷ Idem, punt 5.3, blz. 24.

²⁸ Idem, punt 5.1, blz. 24.

²⁹ Genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, blz. 13.

³⁰ 50 U.S.C., paragraaf 1701-06(2011); Congressional Research Service, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use*, maart 2022, beschikbaar op <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ 50 U.S.C., artikel 4301-41(2009);

³² IEEPA, artikel 206: § 510.701 Straffen: “(a) artikel 206 van de International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1705) (IEEPA) is van toepassing op schendingen van de bepalingen van een licentie, ruling, regeling, bevel, richtlijn of instructie die is uitgevaardigd door of krachtens de aanwijzing of machtiging van de minister van Financiën overeenkomstig dit deel of anderszins uit hoofde van de IEEPA (...) (3) Een persoon die willens en wetens een inbreuk op een licentie, bevel, regulering of verbod, pleegt, poogt te plegen of daaraan medeplichtig is, kan worden veroordeeld tot een geldboete van maximaal 1 000 000 USD of, in het geval van een natuurlijke persoon, tot een gevangenisstraf van maximaal 20 jaar, of tot beide straffen.”

kopen waarmee zij hun misdrijven kunnen plegen³³. De schending van invoerbeperkingen zou bovendien kunnen bijdragen tot de illegale exploitatie van goederen en natuurlijke hulpbronnen in het land waarop deze beperkende maatregelen van toepassing zijn³⁴, met alle gevolgen van dien voor het milieu en de samenleving.

5) Doel van het voorstel

Tegen deze achtergrond en gezien de dringende noodzaak om een einde te maken aan de straffeloosheid van schendingen van de beperkende maatregelen naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne, beoogt dit voorstel de procedure van artikel 83, lid 1, derde alinea, VWEU in te leiden. Volgens deze procedure kan de Raad, op basis van de ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit, bij besluit vaststellen welke andere vormen van criminaliteit voldoen aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU. Het moet gaan om vormen van “bijzonder zware criminaliteit”, met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden³⁵. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.

Artikel 83, lid 1, VWEU voorziet momenteel niet in de mogelijkheid minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met een schending, inclusief omzeiling, van beperkende maatregelen van de Unie, aangezien schending van beperkende maatregelen van de Unie nog niet onder de in dat artikel genoemde vormen van criminaliteit valt. De thans genoemde vormen van criminaliteit zijn terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, drugshandel, wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit. Schending van beperkende maatregelen van de Unie kan echter verband houden met strafbare feiten die onder een aantal van de genoemde vormen van criminaliteit vallen, zoals terrorisme en het witwassen van geld.

De in artikel 83, lid 1, VWEU bedoelde criteria met betrekking tot de grensoverschrijdende dimensie van een vorm van criminaliteit, namelijk de aard of de gevolgen van strafbare feiten en de bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden, zijn onderling verbonden en mogen niet afzonderlijk worden beoordeeld. In het geval van schending van beperkende maatregelen van de Unie is aan deze criteria voldaan om de volgende redenen.

- Ten eerste moet schending van beperkende maatregelen van de Unie worden aangemerkt als een vorm van criminaliteit om de doeltreffende uitvoering van het Uniebeleid inzake beperkende maatregelen te waarborgen. Schending van beperkende maatregelen is reeds door een meerderheid van de lidstaten als strafbaar feit aangemerkt. Sommige van die lidstaten die schending van beperkende maatregelen als strafbaar feit aanmerken, beschikken over ruime definities, zoals “schending van VN- en EU-sancties” of “schending van EU-verordeningen”, terwijl andere meer gedetailleerde bepalingen hebben, bijvoorbeeld met een lijst van verboden gedragingen. De criteria volgens welke de gedraging binnen de werkingssfeer van het strafrecht valt, verschillen van lidstaat tot lidstaat, maar

³³ Genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, blz. 14.

³⁴ Idem, blz. 5.

³⁵ Artikel 83, lid 1, VWEU.

houden gewoonlijk verband met de ernst ervan (ernstig karakter), hetzij kwalitatief (opzet, ernstige nalatigheid), hetzij kwantitatief (schade).

- Ten tweede is dit een vorm van bijzonder zware criminaliteit, die wat zwaarte betreft vergelijkbaar is met de reeds in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van 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. Natuurlijke personen en rechtspersonen wier tegoeden zijn bevroren, blijven in de praktijk toegang hebben tot hun tegoeden en regimes ondersteunen waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn. Ook het geld dat wordt gegenereerd door de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen die in strijd met beperkende maatregelen van de Unie worden verhandeld, kan de regimes waarop die beperkende maatregelen van toepassing zijn, in staat stellen wapens te kopen waarmee zij hun misdrijven kunnen plegen. De schending van beperkende maatregelen van de Unie zou bovendien kunnen bijdragen tot de illegale exploitatie van goederen en natuurlijke hulpbronnen in het regime waarop die beperkende maatregelen van toepassing zijn.
- Ten derde hebben schendingen van beperkende maatregelen van de Unie een duidelijke en soms zelfs inherente grensoverschrijdende dimensie. Niet alleen worden zij doorgaans gepleegd door natuurlijke personen en rechtspersonen die wereldwijd actief zijn, maar in sommige gevallen verbieden beperkende maatregelen van de Unie, zoals invoer- en uitvoerbeperkingen en beperkingen op bankdiensten, zelfs grensoverschrijdende activiteiten. Bijgevolg is de schending ervan per definitie een grensoverschrijdende gedraging die een gemeenschappelijke grensoverschrijdende respons op het niveau van de Unie vereist.
- Ten vierde 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 schending kan worden bestraft met verschillende sancties en verschillende handhavingsniveaus. Dit ondermijnt de doelstellingen van de Unie om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen en de gemeenschappelijke waarden van de Unie te handhaven. Daarom is er een bijzondere noodzaak om gemeenschappelijk op te treden op het niveau van de Unie teneinde de schending van beperkende maatregelen van de Unie door middel van het strafrecht aan te pakken.
- Ten vijfde vormen de verschillende definities van en de heterogene 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. Zij kunnen zelfs leiden tot forumshopping door overtreders en uiteindelijk tot hun straffeloosheid, omdat zij ervoor kunnen kiezen hun activiteiten uit te voeren in de lidstaten die voorzien in een minder strenge respons op de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Harmonisatie zou ook het afschrikkende effect van sancties voor schending van beperkende maatregelen van de Unie vergroten.

Het gaat er niet alleen om te voldoen aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU: gemeenschappelijk optreden op het niveau van de Unie zou niet alleen bijdragen tot een gelijk speelveld tussen de lidstaten, maar ook bijdragen tot een wereldwijd gelijk speelveld en tot samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie bij de bestrijding van de schending van beperkende maatregelen.

Zoals hieronder verder zal worden besproken, vormt het voorstel om schending van beperkende maatregelen van de Unie toe te voegen aan de vormen van criminaliteit van artikel 83, lid 1, VWEU een aanvulling op het voorstel van de Commissie tot herziening van de richtlijn betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie³⁶ en het besluit van de Raad betreffende de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen³⁷. De voorgestelde nieuwe richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen zou van toepassing zijn op de schending van beperkende maatregelen van de Unie, voor zover dit strafbare feit in het Unierecht zou worden geharmoniseerd.

Zodra de Raad, na de goedkeuring van het Europees Parlement te hebben verkregen, ermee instemt schending van beperkende maatregelen van de Unie toe te voegen aan de vormen van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU, kan de Commissie volgens de gewone wetgevingsprocedure een richtlijn betreffende de schending van beperkende maatregelen van de Unie voorstellen. Zoals reeds vermeld, neemt de Commissie vandaag ook een mededeling aan met een bijlage met de belangrijkste elementen die een toekomstige richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij inbreuk op Unieregels inzake beperkende maatregelen zou kunnen bevatten³⁸.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

In artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (“VEU”) zijn de gemeenschappelijke waarden van de Unie vastgelegd, namelijk menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. De doeltreffende handhaving van beperkende maatregelen, onder meer door middel van strafrechtelijke maatregelen die gericht zijn op het aanpakken van de schending van beperkende maatregelen, ondersteunt de handhaving van dergelijke gemeenschappelijke waarden binnen en buiten de Unie.

Voorts is de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd. Zij beoogt een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, onder meer door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en van racisme en vreemdelingenhaat. Krachtens artikel 83, lid 1, VWEU kunnen het Europees Parlement en de Raad minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden.

Zoals eerder vermeld, zal de onderlinge aanpassing van de strafrechtelijke definities en straffen voor schending van beperkende maatregelen van de Unie een aanvulling vormen op het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van

³⁶ 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.

³⁷ 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).

³⁸ 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, COM (2022) 249 van 25.5.2022.

vermogensbestanddelen, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de strategie voor de veiligheidsunie³⁹ en de EU-strategie ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit⁴⁰.

Dit voorstel beoogt de versterking van de capaciteit van de nationale autoriteiten om goederen die voortkomen uit of dienen voor het plegen van misdrijven op te sporen, te identificeren, te bevriezen en te beheren. Voorts voorziet het in een versterkt rechtskader voor confiscatie, met inbegrip van specifieke gevallen waarin een veroordeling voor een specifiek misdrijf niet mogelijk is.

Daarnaast draagt het nieuwe voorstel bij tot de doeltreffende uitvoering van beperkende maatregelen door van de lidstaten te verlangen dat zij de opsporing en identificatie mogelijk maken van goederen die verband houden met schendingen van beperkende maatregelen van de Unie zoals gedefinieerd in het nationale recht, en door de herziene regels inzake de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen van toepassing te maken op het strafbare feit van schending van beperkende maatregelen van de Unie.

Na de vaststelling van een richtlijn tot onderlinge aanpassing van de definities en sancties in verband met de schending van beperkende maatregelen van de Unie, waarvan de mogelijke elementen verder worden besproken in de vandaag aangenomen mededeling, zouden de regels inzake opsporing en identificatie, bevrozing, beheer en confiscatiemaatregelen van toepassing worden op goederen die verband houden met de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Uiteindelijk zou de opbrengst van de schending van beperkende maatregelen van de Unie, bijvoorbeeld in gevallen waarin personen en ondernemingen middelen ter beschikking zouden stellen aan personen tegen wie gerichte financiële sancties zijn opgelegd (d.w.z. bevrozing van tegoeden), het voorwerp kunnen worden van confiscatiemaatregelen. Tegelijkertijd zouden hulpmiddelen die worden gebruikt voor de schending van beperkende maatregelen, ook het voorwerp van confiscatie kunnen worden.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Verordeningen van de Raad betreffende beperkende maatregelen van de Unie

De vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de strafrechtelijke definitie van en sancties voor de schending van beperkende maatregelen op basis van artikel 83, lid 1, VWEU zou de handhaving van beperkende maatregelen in de lidstaten versterken en aldus een aanvulling vormen op maatregelen die zijn genomen overeenkomstig artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU. 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 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, en alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat deze worden toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten moeten ook voorzien in passende maatregelen voor de

³⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM(2020) 605 final van 24 juli 2020.

⁴⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, COM (2021) 170 final van 14.4.2021.

confiscatie van de opbrengsten van dergelijke inbreuken. Zoals eerder vermeld, vormen artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU echter geen rechtsgrondslag voor de onderlinge aanpassing van de strafrechtelijke definities en de soorten en niveaus van strafrechtelijke sancties.

Mededeling van de Commissie van 2021 over het Europese economisch-financieel bestel

Voorts merkt de Commissie in haar mededeling van 2021 over “Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren”⁴¹, op dat de uitvoering [van beperkende maatregelen van de Unie] niet zo eenvormig verloopt als wel zou moeten. Dit zorgt voor verstoringen van de interne markt, omdat ondernemingen in de Unie, met inbegrip van EU-dochterondernemingen van buitenlandse ondernemingen, verbodsbepalingen kunnen omzeilen. Ook zorgt dit voor onzekerheid bij marktdeelnemers. Zoals gezegd ondermijnt inconsistente handhaving de doeltreffendheid van [beperkende maatregelen van de Unie] en het vermogen van de EU om met één stem te spreken. In de strategie wordt onder meer opgeroepen tot verdere coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten om ervoor te zorgen dat de nationale sancties voor inbreuken op beperkende maatregelen van de EU doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

2) RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• **Rechtsgrondslag**

Krachtens artikel 83, lid 1, VWEU kunnen het Europees Parlement en de Raad minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden. De in dat artikel genoemde vormen van criminaliteit zijn: terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit. In zijn huidige vorm maakt deze lijst het niet mogelijk minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met schending van beperkende maatregelen.

Met dit voorstel wordt beoogd de procedure van artikel 83, lid 1, derde alinea, VWEU in te leiden. Volgens deze procedure kan de Raad, afhankelijk van de ontwikkelingen in de criminaliteit, bij besluit vaststellen welke andere vormen van criminaliteit voldoen aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU, in casu schending van beperkende maatregelen van de Unie. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement. De rechtvaardiging voor de wijze waarop in dit geval aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU is voldaan, is besproken in punt 1.5 hierboven.

⁴¹ COM(2021) 32 final van 19.1.2021

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het doel van dit besluit, namelijk de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van criminaliteit, moet op Unieniveau worden bereikt. Het is derhalve in overeenstemming met het in artikel 5 VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel. In dit specifieke geval werd de noodzaak van optreden op het niveau van de Unie verder aangetoond bij de bespreking van de redenen waarom aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU is voldaan (punt 1.5 hierboven).

- **Evenredigheid**

Het evenredigheidsbeginsel bepaalt dat maatregelen die de Commissie voorstelt, niet verder gaan dan wat nodig is om het doel ervan te bereiken. Het besluit om schending van beperkende maatregelen van de Unie toe te voegen aan de lijst van EU-misdrijven in artikel 83, lid 1, VWEU, zou evenredig zijn gezien het feit dat aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU is voldaan. Dit besluit zou bovendien optreden dat mogelijk in de tweede stap volgt, onverlet laten. Het besluit bepaalt met name niet en loopt evenmin vooruit op de werkingssfeer en de inhoud van de secundaire wetgeving die nadien eventueel wordt voorgesteld.

- **Keuze van het instrument**

Met dit voorstel wordt beoogd de procedure van artikel 83, lid 1, derde alinea, VWEU in te leiden. Volgens deze procedure kan de Raad, afhankelijk van de ontwikkelingen in de criminaliteit, bij besluit vaststellen welke andere vormen van criminaliteit voldoen aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU, in casu schending van beperkende maatregelen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.

3) EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne heeft de Commissie begin maart 2022 de “Freeze and Seize”-taskforce opgericht. Het doel ervan is te zorgen voor coördinatie tussen de lidstaten bij de handhaving van de beperkende maatregelen van de Unie ten aanzien van op lijst geplaatste Russische en Belarussische personen en ondernemingen, en de wisselwerking tussen beperkende maatregelen van de Unie en strafrechtelijke maatregelen te onderzoeken. Deze gedachtewisselingen omvatten bijeenkomsten met de nationale bevoegde autoriteiten voor de uitvoering van sancties, Eurojust en het genocidenetwerk⁴², waarvan het secretariaat bij Eurojust is ondergebracht.

Een specifieke subgroep van de “Freeze en Seize”-taskforce is gewijd aan de verbetering van de uitvoering van beperkende maatregelen van de Unie. Daarin worden met name kwesties aangepakt die door nationale autoriteiten aan de orde worden gesteld en wordt nagegaan hoe activa proactief kunnen worden geïdentificeerd. Vertegenwoordigers en nationale bevoegde autoriteiten van de lidstaten nemen deel aan deze subgroep. Tijdens de gedachtewisselingen in

⁴² Eurojust, genocidenetwerk, zie <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclkid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

het kader van deze subgroep is herhaaldelijk gebleken dat het moeilijk is om personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij de schending van de beperkende maatregelen van de Unie, ter verantwoording te roepen. De deelnemers aan die uitwisselingen pleitten ook voor een gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak van de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

Het bewijs dat een dergelijke gemeenschappelijke aanpak nodig is, wordt specifiek geleverd in een verslag van het genocidenetwerk⁴³ dat in december 2021 is gepubliceerd. In dat verslag wordt benadrukt dat de schending van de beperkende maatregelen van de Unie moet worden bestraft om ervoor te zorgen dat personen of rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor dergelijke schendingen, daadwerkelijk ter verantwoording worden geroepen⁴⁴. Voorts wordt daarin geconcludeerd dat het vervolgen van overtredingen van sancties een vangnet kan bieden om straffeloosheid te voorkomen, met name wat betreft het verband met ernstige internationale misdrijven⁴⁵.

Uit de besprekingen binnen de subgroep van de taskforce over onderzoeken en confiscatie is ook gebleken hoe belangrijk een proactieve aanpak is alsook de coördinatie tussen de autoriteiten die bevoegd zijn voor de uitvoering van beperkende maatregelen van de Unie. Financiële-inlichtingeneenheden, rechtshandavingsinstanties en douaneautoriteiten, internationale partners, het maatschappelijk middenveld en onderzoeksjournalisten moeten samenwerken en informatie uitwisselen om de aanwijzingen te verkrijgen die rechtshandavingsinstanties in staat zullen stellen een onderzoek te starten.

De Commissie heeft op 13 mei 2022 ook haar deskundigengroep inzake het EU-strafrechtbeleid geraadpleegd⁴⁶, die zich ingenomen toonde met het idee om definities en sancties op het niveau van de Unie te harmoniseren.

- **Effectbeoordeling**

Gezien de uitzonderlijke urgentie kon geen effectbeoordeling worden uitgevoerd en werd de desbetreffende verplichting geschrapt. Het voorstel om schending van beperkende maatregelen toe te voegen aan de vormen van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU, brengt op zich geen gevolgen mee voor de EU, nationale regeringen, regionale of lokale autoriteiten, marktdeelnemers of burgers.

- **Grondrechten**

Dit voorstel bepaalt niet en loopt evenmin vooruit op de werkingssfeer en de inhoud van de secundaire wetgeving die nadien door de Commissie zal worden voorgesteld zodra de Raad, na goedkeuring door het Europees Parlement, besluit schending van beperkende maatregelen van de Unie toe te voegen aan de lijst van EU-misdrijven in de zin van artikel 83, lid 1, VWEU. Bij de onderlinge aanpassing van strafrechtelijke definities en sancties zal rekening

⁴³ Genocidenetwerk, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

⁴⁴ Idem, blz. 4.

⁴⁵ Idem, blz. 26.

⁴⁶ Europese Commissie, deskundigengroep van de Commissie inzake het EU-strafrechtbeleid, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59&lang=nl>.

moeten worden gehouden met de verschillen tussen de strafrechtstelsels van de lidstaten, ook op het gebied van straffen. Bovendien zou de latere richtlijn in overeenstemming moeten zijn met de grondrechten en de beginselen die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna “het Handvest”)⁴⁷.

4) GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel om schending van beperkende maatregelen van de Unie toe te voegen aan de vormen van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU, brengt op zich geen financiële of administratieve lasten mee voor de EU, nationale regeringen, regionale of lokale autoriteiten, marktdeelnemers of burgers.

5) OVERIGE ELEMENTEN

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1

Krachtens artikel 1 wordt schending van beperkende maatregelen van de Unie toegevoegd als een vorm van criminaliteit in de zin van artikel 83, lid 1, VWEU.

Artikel 2

Artikel 2 heeft betrekking op de inwerkingtreding van het besluit van de Raad. Gelet op de dringende noodzaak om actie te ondernemen, treedt dit besluit in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

⁴⁷ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).

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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement⁴⁸,

Overwegende hetgeen volgt:

- 1) Dit besluit heeft als doel 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.
- 2) Artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepaalt dat de Raad besluiten kan vaststellen waarin de aanpak van de Unie wordt bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard, met inbegrip van beperkende maatregelen.
- 3) Artikel 215 VWEU biedt de Raad de mogelijkheid beperkende maatregelen vast te stellen jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten, of maatregelen vast te stellen die voorzien in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, op basis van een besluit uit hoofde van artikel 29 VEU. De lidstaten moeten beschikken over doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor schendingen van de verordeningen van de Raad betreffende beperkende maatregelen van de Unie.
- 4) Voor de toepassing van dit besluit zijn beperkende maatregelen van de Unie maatregelen die binnen de werkingssfeer van artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU vallen, zoals maatregelen tot bevrozing van tegoeden en economische middelen, een verbod om tegoeden en economische middelen beschikbaar te stellen en een verbod om het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie binnen te komen, alsmede sectorale economische maatregelen en wapenembargo's.
- 5) De lidstaten moeten beschikken over doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor de schending van alle beperkende maatregelen van de Unie, met inbegrip van de daarin vastgestelde verplichtingen, onder meer op het gebied van rapportage. Die sancties moeten ook de omzeiling van beperkende maatregelen van de Unie aanpakken.

⁴⁸PB C van , blz. .

- 6) De Commissie heeft gezorgd voor coördinatie tussen de lidstaten en de EU-agentschappen bij de handhaving van de beperkende maatregelen die worden vastgesteld in het kader van de Russische agressie tegen Oekraïne, en heeft de wisselwerking onderzocht tussen beperkende en strafrechtelijke maatregelen.
- 7) Artikel 83, lid 1, VWEU voorziet momenteel niet in de mogelijkheid minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met schending van beperkende maatregelen van de Unie, aangezien die nog niet onder de in dat artikel genoemde vormen van criminaliteit valt. De thans genoemde vormen van criminaliteit zijn terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, drugshandel, wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit. Schending van beperkende maatregelen van de Unie kan echter verband houden met strafbare feiten die onder een aantal van de genoemde vormen van criminaliteit vallen, zoals terrorisme en het witwassen van geld.
- 8) De in artikel 83, lid 1, VWEU bedoelde criteria met betrekking tot de grensoverschrijdende dimensie van een vorm van criminaliteit, namelijk de aard of de gevolgen van strafbare feiten en de bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden, zijn onderling verbonden en mogen niet afzonderlijk worden beoordeeld.
- 9) Schending van beperkende maatregelen moet worden aangemerkt als een vorm van criminaliteit om de doeltreffende uitvoering van het Uniebeleid inzake beperkende maatregelen te waarborgen. Schending van beperkende maatregelen is reeds door een meerderheid van de lidstaten als strafbaar feit aangemerkt. Sommige lidstaten die inbreuken op beperkende maatregelen als strafbaar feit aanmerken, beschikken over ruime definities, zoals “schending van sancties van de VN en de EU” of “schending van EU-verordeningen”, terwijl andere meer gedetailleerde bepalingen hebben, bijvoorbeeld met een lijst van verboden gedragingen. De criteria volgens welke de gedraging binnen de werkingssfeer van het strafrecht valt, verschillen van lidstaat tot lidstaat, maar houden gewoonlijk verband met de ernst ervan (ernstig karakter), hetzij kwalitatief (opzet, ernstige nalatigheid), hetzij kwantitatief (schade).
- 10) Schending van beperkende maatregelen van de Unie is een vorm van bijzonder zware criminaliteit, die wat zwaarte betreft vergelijkbaar is met de reeds in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van 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. Als gevolg van dergelijke schendingen kunnen personen en entiteiten wier tegoeden zijn bevroren of waarvan de activiteiten beperkt zijn, toegang blijven hebben tot hun tegoeden en regimes blijven ondersteunen waarop beperkende maatregelen van de Unie van toepassing zijn, of toegang blijven krijgen tot overheidsmiddelen die zouden zijn verduisterd. Ook het geld dat wordt gegenereerd door de exploitatie van goederen en natuurlijke hulpbronnen die in strijd met beperkende maatregelen van de Unie worden verhandeld, kan de regimes waartegen die beperkende maatregelen gericht zijn, in staat stellen wapens te kopen waarmee zij hun misdrijven kunnen plegen. De schending van beperkende maatregelen van de Unie in verband met handel zou bovendien kunnen bijdragen tot de illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in het rechtsgebied waartegen die beperkende maatregelen zijn gericht.

- 11) In zijn Resolutie 1196 (1998) van 16 september 1998 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties gewezen op het belang van een grotere doeltreffendheid van wapenembargo's als middel om de beschikbaarheid van wapens waarmee gewapende conflicten kunnen worden voortgezet, te beperken. Hij moedigde de staten tevens aan om, als middel om hun verplichtingen tot uitvoering van besluiten van de Veiligheidsraad inzake wapenembargo's na te komen, te overwegen wetgeving of andere wettelijke maatregelen aan te nemen die de schending van door de Veiligheidsraad ingestelde wapenembargo's strafbaar maken.
- 12) 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, wijst erop dat dezelfde schending kan worden bestraft met verschillende sancties en verschillende handhavingsniveaus. Dit ondermijnt de doelstellingen van de Unie om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen en de gemeenschappelijke waarden van de Unie te handhaven. Daarom is er een bijzondere noodzaak om gemeenschappelijk op te treden op het niveau van de Unie teneinde de schending van beperkende maatregelen van de Unie door middel van het strafrecht aan te pakken.
- 13) Schendingen van beperkende maatregelen van de Unie hebben een duidelijke en soms zelfs inherente grensoverschrijdende dimensie. Niet alleen worden zij doorgaans gepleegd door natuurlijke personen en rechtspersonen die wereldwijd actief zijn, maar in sommige gevallen verbieden beperkende maatregelen van de Unie, zoals beperkingen op bankdiensten, zelfs grensoverschrijdende activiteiten. Bijgevolg is de schending ervan per definitie een grensoverschrijdende gedraging die een gemeenschappelijke grensoverschrijdende respons op het niveau van de Unie vereist.
- 14) De verschillende definities van en de heterogene sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie uit hoofde van het bestuursrecht en/of strafrecht van de lidstaten vormen een belemmering voor de consistente toepassing van het beleid van de Unie inzake beperkende maatregelen. Zij kunnen zelfs leiden tot forumshopping door overtreders en tot hun straffeloosheid, omdat zij ervoor kunnen kiezen hun activiteiten uit te voeren in de lidstaten die voorzien in een minder strenge respons op de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Harmonisatie zou ook het afschrikkende effect van sancties voor schending van beperkende maatregelen van de Unie vergroten.
- 15) Schending van beperkende maatregelen van de Unie moet daarom een "vorm van criminaliteit" zijn in de zin van artikel 83, lid 1, VWEU omdat aan de criteria daarvoor is voldaan.
- 16) Gemeenschappelijk optreden op het niveau van de Unie zou niet alleen bijdragen tot een gelijk speelveld tussen de lidstaten en zorgen voor betere samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie bij de aanpak van schendingen van beperkende maatregelen van de Unie, maar ook tot een wereldwijd gelijk speelveld inzake samenwerking met derden op het gebied van rechtshandhaving en justitie wat betreft de schending van beperkende maatregelen van de Unie.
- 17) Het doel van dit besluit, namelijk de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van criminaliteit, moet op Unieniveau worden bereikt. Het is derhalve in overeenstemming met het in artikel 5 VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit besluit niet verder dan nodig is om dat doel te verwezenlijken.

- 18) Daarom is het noodzakelijk om de lijst van vormen van criminaliteit van artikel 83, lid 1, VWEU uit te breiden tot schending van beperkende maatregelen van de Unie, als eerste stap, om in een tweede fase de vaststelling van materiële secundaire wetgeving mogelijk te maken, waarin onder meer minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met schending van beperkende maatregelen van de Unie worden opgenomen.
- 19) Dit besluit mag geen afbreuk doen aan de eventuele acties die in een tweede fase worden ondernomen. Het mag met name niet de werkingssfeer en de inhoud van de later voor te stellen secundaire wetgeving bepalen en daar evenmin op vooruitlopen.
- 20) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- 21) [niet-deelname:] Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- OF [deelname:] Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, heeft Ierland [bij brief van ...] kennisgegeven van zijn wens deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.
- 22) Dit besluit moet met spoed in werking treden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zodat er dringend secundaire wetgeving kan worden aangenomen tot vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met schending van beperkende maatregelen van de Unie,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Schending van beperkende maatregelen van de Unie is een vorm van criminaliteit in de zin van artikel 83, lid 1, VWEU.

Artikel 2

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

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter