

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 3473

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2022

Op 25 mei 2022 heeft de Commissie een voorstel voor een Raadsbesluit uitgebracht inzake de toevoeging van de overtreding van EU-sancties aan de vormen van criminaliteit zoals bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU. Met deze brief informeer ik uw Kamer over het voorstel en de beoordeling daarvan door het kabinet, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.

Gegeven de urgentie van het Commissievoorstel, is het Franse voorzitterschap van de Raad voornemens om, na goedkeuring door het Europees parlement, via een versnelde procedure op korte termijn over te gaan tot vaststelling van het Raadsbesluit. Naar het zich thans laat aanzien zal op 29 juni a.s. in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) een vaststelling van het standpunt plaatsvinden. Gelet op de zeer hoge snelheid van dit onderhandelingsproces en het belang dat het kabinet hecht aan een tijdige informatievoorziening aan uw Kamer, is ervoor gekozen u per brief een toelichting op en appreciatie van het voorstel te doen toekomen in plaats van een BNC-fiche.

Inhoud van het voorstel

De Commissie heeft het onderhavige voorstel gedaan naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne en de sanctiemaatregelen die als reactie hierop door de Europese Unie zijn ingesteld. Deze EU-sancties, waaronder het bevriezen van tegoeden van gesanctioneerde personen en entiteiten,¹ zijn bindend voor en in alle lidstaten van de EU. Aangezien toezicht en handhaving nationale competenties zijn, is het mogelijk dat de precieze uitvoering en implementatie van sancties in de lidstaten verschillen kent. Lidstaten hanteren verschillende typen van handhaving. Sommige

¹ Andere voorbeelden van EU-sancties zijn een exportverbod voor *dual-use* goederen en een verbod op het verstrekken van eurobankbiljetten aan Rusland en Belarus. Voor een volledige lijst zie: Beperkende EU-maatregelen tegen Rusland vanwege Oekraïne (sinds 2014) – Consilium (europa.eu).

lidstaten hebben gekozen voor strafrechtelijke handhaving (zoals Nederland), sommige lidstaten hebben gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving, terwijl weer andere lidstaten hebben gekozen voor een combinatie van beide handhavingmethoden. Voor een sterk en effectief beleid stelt de Commissie dat het nodig is om de handhaving van EU-sancties eenduidig en eenvormig te laten zijn. Tegen deze achtergrond stelt de Commissie voor om de overtreding van EU-sancties toe te voegen aan de strafbare feiten zoals genoemd in art. 83, lid 1, VWEU, zodat strafbaarstelling verplicht wordt, indien een nog aan te nemen richtlijn dat regelt. Indien een besluit op grond van artikel 83, lid 1, VWEU daartoe de bevoegdheid schept kan een dergelijke richtlijn worden vastgesteld. In een richtlijn kunnen dan de precieze definities van strafbare feiten en een minimaal maximum-niveau van bestraffing worden vastgesteld.²

De in artikel 83, lid 1, VWEU vervatte besluitvormingsprocedure kent twee stappen. De eerste stap – waarop het onderhavige voorstel is toegesneden – vereist dat de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring van het Europees parlement, besluit dat overtreding van EU-sancties kan worden aangemerkt als vorm van criminaliteit die voldoet aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU. De tweede stap houdt in dat de Commissie een voorstel voor een richtlijn betreffende strafbaarstelling en sanctionering op overtreding van EU-sancties kan doen. Het Europees parlement en de Raad kunnen deze richtlijn volgens de gewone wetgevingsprocedure vaststellen. Wanneer het Raadsbesluit is aangenomen zal de Commissie impact assessments uitvoeren. Bij de voorbereiding hiervan zal de Commissie de lidstaten en het Europees parlement raadplegen, onder meer over de specifieke kenmerken van de nationale wetgevingskaders met betrekking tot het strafrecht en de grondrechten.

Het onderhavige voorstel maakt onderdeel uit van een pakket waarin ook een voorstel wordt gedaan voor een richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen³. Dat voorstel betreft regels ten behoeve van confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen die zijn verkregen door middel van bepaalde strafbare feiten zoals omschreven in artikel 83, lid 1, VWEU. Door overtreding van EU-sancties aan dit artikel toe te voegen, en na vaststelling van de hiervoor genoemde richtlijn (stap 2), wordt de nieuwe confiscatierichtlijn ook van toepassing op dergelijke overtredingen. Door de koppeling van deze voorstellen beoogt de Commissie de confiscatie van vermogen van personen en entiteiten die EU-sancties overtreden op Europees niveau makkelijker te maken. Dit zou onder meer moeten bijdragen aan het voorkomen dat personen en entiteiten op de sanctielijst deze sancties ontwijken. Dit voorstel doorloopt de gewone wetgevingsprocedure en wordt in een apart BNC-fiche geapprecieerd dat op korte termijn met uw Kamer wordt gedeeld.

Kabinetsappreciatie

Inhoudelijke appreciatie

Zoals het kabinet eerder aan uw Kamer heeft aangegeven, ondersteunt het de inspanningen vanuit de EU die zijn gericht op bijdragen aan

² Enkele voorbeelden hiervan zijn: nalaten tegoeden of economische middelen te bevriezen die toebehoren aan, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een aangewezen persoon of entiteit; verboden financiële activiteiten verrichten, bijvoorbeeld het verstrekken van verboden leningen of kredieten; verboden handel, commerciële of andere activiteiten, zoals in- of uitvoer van goederen en technologie die onder een handelsverbod vallen, of het verlenen van verboden diensten.

³ COM (2022) 245.

opsporing, vervolging en berechting n.a.v. de Russische militaire agressie in Oekraïne. Het kabinet verwelkomt dan ook het voorstel tot uitbreiding van art. 83, lid 1, VWEU en is – net als de Commissie – voorstander van strikte en efficiënte handhaving van EU-sancties. Om ervoor te zorgen dat opgelegde sancties effect hebben, moet immers iedereen zich aan die sancties houden. De uitbreiding van art. 83, lid 1, VWEU geeft een krachtig signaal af voor de noodzaak tot strafrechtelijk en gezamenlijk optreden tegen sanctieovertredingen en draagt daarmee bij aan een eenvormig en eenduidig beleid binnen de EU.

De bestaande verschillende definities en bestraffing van de EU-sancties vormen een belemmering voor de consistente toepassing van het beleid van de Unie inzake beperkende maatregelen. Zij kunnen zelfs leiden tot forumshopping door overtreeders en tot hun straffeloosheid, omdat zij ervoor kunnen kiezen hun activiteiten uit te voeren in de lidstaten die voorzien in een minder strenge antwoord op de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

Als de overtredingen van EU-sancties eenmaal strafrechtelijk kunnen worden aangepakt (in de lidstaten waar dit nog niet het geval is) – en samenwerking binnen de EU door gemeenschappelijke normen wordt vergemakkelijkt – kan via beslag en verbeurdverklaring het uitgewonnen vermogen ten goede komen aan anderen doelen. Aangezien de overtreding van EU-sancties reeds een strafbaar feit is in Nederland zal dit besluit voor Nederland weinig toegevoegde waarde hebben. De Europese samenwerking kan door een EU-brede strafbaarstelling van sanctie-overtreding echter wel beter worden, omdat meer lidstaten uitvoering zullen kunnen geven aan rechtshulpverzoeken die in dit kader worden gedaan.

Het kabinet heeft echter nog een paar aandachtspunten. De Commissie en de lidstaten hebben een gedeelde wens om de druk op Rusland met sancties te verhogen. Het toevoegen van overtreding van EU-sancties aan de lijst met EU-misdrijven draagt echter slechts in beperkte mate bij aan deze wens. Immers, zolang de op de sanctielijst geplaatste personen en entiteiten zich niet schuldig maken aan een strafbaar feit, blijft hun vermogen onaantastbaar. Pas als dit vermogen op enigerlei wijze wordt weggesluisd en/of verhuld (waarmee de EU-sancties worden overtreden), kan er sprake zijn van een strafbaar feit. Wel kan het vermogen van personen of entiteiten die gesanctioneerden helpen bij het ontwijken van EU-sancties, of de EU-sancties anderszins overtreden, met voorliggende voorstellen worden geconfisqueerd. Kortom, de voorstellen hebben in de eerste plaats gevolgen voor de EU-actoren en niet voor de personen of entiteiten op de sanctielijst zelf. Het eventueel geconfisqueerde vermogen betreft dus niet de bevroren tegoeden van de personen of entiteiten op de sanctielijst.

Mogelijkheden om tegoeden te confisqueren van (gesanctioneerde) personen dienen bovendien in overeenstemming te zijn met het EU- en het internationale recht, waaronder in ieder geval begrepen het grondrecht op bescherming van de eigendom. Aangezien op dit moment nog onvoldoende duidelijk is hoe deze plannen tot confiscatie en vervolgens de aanwending van deze tegoeden voor de wederopbouw van Oekraïne zich verhouden tot de grondrechten, is een voorafgaande verkenning van de mogelijkheden daarom eerstaangewezen. Het is de verwachting dat de Commissie deze plannen nader invulling zal geven (als het besluit tot toevoeging van de overtreding van EU-sancties aan de vormen van criminaliteit als bedoeld in art. 83, lid 1, VWEU wordt aangenomen).

Oordeel ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel voor het Raadsbesluit is gebaseerd op artikel 83, lid 1, derde alinea, VWEU. Op basis van artikel 83, lid 1, derde alinea, VWEU kan de Raad, afhankelijk van de ontwikkelingen in de criminaliteit, bij besluit vaststellen, welke andere vormen van criminaliteit aan de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde criteria voldoen. De Raad besluit hierover met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees parlement. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU).

Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel overtredingen van EU-sancties toe te voegen aan de vormen van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU opdat dit soort strafbare feiten eenvormiger en effectiever kunnen worden aangepakt in de hele EU. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Deze doelstelling kan immers door de lidstaten zelfstandig niet voldoende worden gerealiseerd en beter door de EU, gelet op het grensoverschrijdende karakter van de overtreding van EU-sancties. Bovendien kan het aanmerken van een vorm van criminaliteit als EU-misdrijf in de zin van artikel 83, lid 1, VWEU enkel op EU-niveau plaatsvinden.

Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel overtredingen van EU-sancties toe te voegen aan de vormen van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU opdat dit soort strafbare feiten eenvormiger en effectiever kunnen worden aangepakt in de hele EU. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te behalen en gaat niet verder dan noodzakelijk. EU-sancties zijn een essentieel middel voor de bevordering van de doelstellingen van het GBVB. Het voorstel tot uitbreiding van de criminaliteitsvormen uit art. 83, lid 1, VWEU met de overtreding van EU-sancties, zorgt ervoor dat maatregelen ter bestrijding van deze criminaliteitsvorm door de EU kunnen worden genomen, waardoor deze misdrijven effectiever en eenvormiger kunnen worden tegengegaan. Hierdoor is het optreden geschikt om de hiervoor omschreven doelstelling te bereiken. Het voorstel gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk aangezien het beperkt blijft tot het toevoegen van overtreding van EU-sancties als criminaliteitsvorm.

Financiële gevolgen

Dit voorstel heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Louter op basis van de mededeling en het Raadsbesluit zijn er geen financiële consequenties voor de Rijksbegroting voorzien. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden

ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline

Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De concurrentiekracht wordt bevorderd door de bestrijding van de overtreding van EU-sancties. Het onderhavige voorstel is tegelijkertijd gepubliceerd met een voorstel voor een richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Door de koppeling van deze twee voorstellen stelt de Commissie dat het op Europees niveau makkelijker wordt om het vermogen van individuen en bedrijven die deze sancties overtreden (bijvoorbeeld door ontwijking ervan) te confisqueren.

Gezien de directe band tussen de oorlog in Oekraïne kan het onderhanden voorstel leiden tot eventuele tegenmaatregelen van Rusland indien het voorstel daadwerkelijk leidt tot effectievere naleving van EU-sancties c.q. tot werkelijke confiscatie van vermogen van personen die sancties niet-naleven. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het Europese en Nederlandse bedrijfsleven en het Nederlandse concurrentievermogen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius