EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2020
COM(2020) 217 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen:

zorgen dat misdaad niet loont

Inhoudsopgave

1. INLEIDING 2

1.1. Doelstellingen en voornaamste elementen van Richtlijn 2014/42/EU 2

1.2. Het rechtskader van de EU, van belang voor de opsporing, identificatie, bevriezing en confiscatie van illegaal verkregen vermogensbestanddelen 3

1.3. Doel en opzet van het verslag, informatieverzameling en methodologie 4

2. BEOORDELING VAN DE UITVOERING VAN DE RICHTLIJN 5

2.1. Algemene beoordeling en effect van de richtlijn op de nationale systemen voor de ontneming van vermogensbestanddelen 5

2.2. Specifieke beoordeling van de omzettingsmaatregelen in de lidstaten 6

2.2.1. Definities (artikel 2) 6

2.2.2. Toepassingsgebied (artikel 3) 7

2.2.3. Confiscatie (artikel 4) 7

2.2.4. Ruimere confiscatie (artikel 5) 8

2.2.5. Confiscatie bij een derde (artikel 6) 10

2.2.6. Bevriezing (artikel 7) 11

2.2.7. Waarborgen (artikel 8) 11

2.2.8. Daadwerkelijke confiscatie en tenuitvoerlegging (artikel 9) 13

2.2.9. Beheer van bevroren en geconfisqueerde voorwerpen (artikel 10) 13

2.2.10. Statistieken (artikel 11) 14

3. BEOORDELING VAN DE HAALBAARHEID EN MOGELIJKE VOORDELEN VAN DE INVOERING VAN AANVULLENDE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELS INZAKE CONFISCATIE ZONDER VEROORDELING 15

4. IDENTIFICATIE EN OPSPORING VAN ILLEGAAL VERKREGEN VERMOGENSBESTANDDELEN 17

5. DE INTERNATIONALE DIMENSIE EN ONTNEMING VAN VERMOGENSBESTANDDELEN 18

6. CONCLUSIE EN VERDER VERLOOP 19

1. INLEIDING

1.1. Doelstellingen en voornaamste elementen van Richtlijn 2014/42/EU

De georganiseerde misdaad vormt een van de grootste bedreigingen voor de veiligheid van de Europese Unie. Volgens Europol lopen er in Europa momenteel onderzoeken tegen meer dan 5 000 criminele organisaties[1]. De georganiseerde misdaad is op winst gericht en de illegale activiteiten ervan genereren enorme winsten: de opbrengsten van de georganiseerde misdaad in de EU worden momenteel geschat op ongeveer 110 miljard euro per jaar[2].

Europol schat dat slechts ongeveer 2 % van de opbrengsten van criminele activiteiten in de EU wordt bevroren en 1 % wordt geconfisqueerd. Hierdoor kunnen criminele organisaties investeren in de uitbreiding van hun criminele activiteiten en het infiltreren in de legale economie[3]. Europol schat dat het bij 0,7 tot 1,28 % van het jaarlijkse bbp van de EU om verdachte financiële activiteiten gaat[4].

De confiscatie van opbrengsten van misdrijven is een essentieel onderdeel van de strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit, aangezien daardoor criminelen hun financiële gewin wordt ontnomen en ervoor wordt gezorgd dat misdaad niet loont.

Het proces voor de ontneming van vermogensbestanddelen omvat verschillende fasen:

- **identificatie en opsporing** van de illegaal verkregen vermogensbestanddelen;
- **bevriezing en inbeslagneming** van vermogensbestanddelen met het oog op een eventuele latere confiscatie;
- **beheer van bevroren en in beslag genomen vermogensbestanddelen** om de waarde ervan te behouden;
- **confiscatie** van de illegaal verkregen vermogensbestanddelen;
- **beschikking over de geconfisqueerde vermogensbestanddelen**, met inbegrip van het hergebruik ervan voor publieke of maatschappelijke doeleinden.

In 2014 hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn 2014/42/EU ("de richtlijn") aangenomen waarin minimumvoorschriften worden vastgesteld voor de bevriezing, het

1 https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017

2 Transcrime, From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe (Van illegale markten tot bonafide bedrijven: het portfolio van de georganiseerde misdaad in Europa), 2015, beschikbaar op: http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf

3 Europol, Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014, (Loont misdaad nog? Ontneming van criminele vermogensbestanddelen in de EU – Overzicht van statistische informatie), 2016, beschikbaar op: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay

4 Europol, From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact (Van verdenking tot actie – financiële inlichtingen omzetten in grotere operationele resultaten), 2017, beschikbaar op: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact

beheer en de confiscatie van crimineel vermogen. Bij de richtlijn werd het volgende geïntroduceerd:

- bepalingen inzake **confiscatie zonder veroordeling** (tenminste als de beklaagde of verdachte vlucht of ziek is);

- bepalingen inzake **ruimere confiscatie voor een specifieke lijst van strafbare feiten**;

- bepalingen inzake **confiscatie bij derden**;

- nadere toelichtingen over de **bevriezing van voorwerpen met het oog op latere confiscatie, met inbegrip van "dringende" bevriezing**;

- **strikte waarborgen** om ervoor te zorgen dat de rechten van de partijen tegen wie de bevriezing of confiscatieprocedures zijn gericht, worden gehandhaafd;

- regels die de **identificatie en opsporing van voorwerpen mogelijk maken, zelfs na een definitieve veroordeling**, om te zorgen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel;

- bepalingen inzake het **beheer van bevroren en geconfisqueerde voorwerpen**;

- bepalingen op grond waarvan de lidstaten **uitgebreide statistische gegevens over bevriezing en confiscatie moeten verzamelen en bijhouden**.

Overeenkomstig de artikelen 21 en 22 van het Verdrag betreffende de Europese Unie hebben het Verenigd Koninkrijk en Denemarken niet deelgenomen aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve bindend is voor noch van toepassing is in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Ierland heeft gebruikgemaakt van zijn recht om deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van de richtlijn.

Volgens artikel 12 van de richtlijn moesten de lidstaten de bepalingen uiterlijk 4 oktober 2016 omzetten in nationaal recht.

1.2. Het rechtskader van de EU, van belang voor de opsporing, identificatie, bevriezing en confiscatie van illegaal verkregen vermogensbestanddelen

In aanvulling op Richtlijn 2014/42/EU is de vaststelling van Verordening (EU) 2018/1805 inzake de wederzijdse erkenning van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen[5] een andere belangrijke mijlpaal op het gebied van de ontneming van vermogensbestanddelen. De verordening heeft tot doel de grensoverschrijdende ontneming van vermogensbestanddelen te vergemakkelijken en sneller en eenvoudiger te kunnen overgaan tot bevriezing en confiscatie van crimineel vermogen in de hele EU. Zij is van toepassing op alle bevriezings- en confiscatiebevelen die zijn uitgevaardigd in het

5 Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen, PB L 303 van 28.11.2018, blz. 1.

kader van procedures in strafzaken, met inbegrip van confiscatie met en zonder veroordeling[6].

De mogelijkheid om vermogensbestanddelen te bevriezen en te confisqueren, is rechtstreeks afhankelijk van de capaciteit om ze doeltreffend op te sporen en te identificeren. Op grond van Besluit 2007/845/JBZ van de Raad7 zijn de lidstaten verplicht nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen op te richten of aan te wijzen, om de snelst mogelijke EU-brede opsporing van illegale vermogensbestanddelen te waarborgen.

Op EU-niveau zijn ook maatregelen genomen om een snellere toegang tot informatie te waarborgen. De afgelopen drie decennia heeft de Europese Unie een solide kader ontwikkeld voor de bestrijding van het witwassen van geld, dat ook voorziet in registers van uiteindelijk begunstigden voor juridische entiteiten en constructies en centrale registers van bankrekeningen[8]. Richtlijn 2019/1153 betreffende het gebruik van financiële informatie verschaft wetshandhavingsautoriteiten en bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen rechtstreekse toegang tot bankrekeninginformatie met het oog op de bestrijding van zware criminaliteit[9].

1.3. Doel en opzet van het verslag, informatieverzameling en methodologie

Overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn wordt in deel 2 van dit verslag de uitvoering van de richtlijn beoordeeld. Punt 2.1 bevat een algemene beoordeling en geeft aan welke maatregelen de lidstaten hebben genomen om de bepalingen van de richtlijn om te zetten. In punt 2.2 wordt elke bepaling van de richtlijn beoordeeld. Voorbeelden in het hele verslag geven de lezer een overzicht van de wijze waarop de richtlijn in de hele EU is omgezet. De analyse in dit verslag is gebaseerd op de tot 1 december 2019 door de lidstaten verstrekte informatie.

Het verslag sluit tevens aan op het werkdocument van de diensten van de Commissie over de analyse van confiscatie zonder veroordeling in de EU[10] dat in 2019 is vastgesteld. In deel 3 wordt formeel voldaan aan een verzoek van het Europees Parlement en de Raad om de haalbaarheid en de mogelijke voordelen te beoordelen van de invoering van aanvullende gemeenschappelijke voorschriften betreffende de confiscatie van voorwerpen die uit criminele activiteiten zijn verkregen bij ontstentenis van een

6 Zij is van toepassing met ingang van 19 december 2020.

7 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.

8 Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU, PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43.

9 Richtlijn (EU) 2019/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten, en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ van de Raad, PB L 186, 11.7.2019, blz. 122.

10 SWD(2019) 1050 final.

veroordeling van een specifieke persoon of van specifieke personen voor deze activiteiten[11].

In punt 4 van dit verslag wordt ingegaan op de werkzaamheden van de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen, vastgesteld bij Besluit 2007/845/JBZ van de Raad, en op de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd bij de uitvoering van hun dagelijkse taken.

Illegaal verkregen vermogen wordt door criminelen overgebracht naar en verspreid over meerdere rechtsgebieden. Zo maken ze het voor de bevoegde autoriteiten moeilijk om dit vermogen op te sporen, te bevriezen en te confisqueren. Internationale samenwerking is daarom van cruciaal belang voor een doeltreffende ontneming van crimineel vermogen. In punt 5 wordt een overzicht gegeven van de internationale instrumenten die relevant zijn op het gebied van de ontneming van vermogensbestanddelen.

Dit verslag laat verdere wetgevende of niet-wetgevende ontwikkelingen in de EU-lidstaten onverlet. De Commissie zal erop blijven toezien dat de nationale maatregelen in overeenstemming zijn met de overeenkomstige bepalingen van de richtlijn. Zo nodig zal de Commissie haar handhavingsbevoegdheden uit hoofde van de Verdragen aanwenden door inbreukprocedures in te leiden.

2. BEOORDELING VAN DE UITVOERING VAN DE RICHTLIJN

2.1. Algemene beoordeling en effect van de richtlijn op de nationale systemen voor de ontneming van vermogensbestanddelen

Op 4 oktober 2016, de uiterste omzettingsdatum, hadden slechts acht lidstaten de Commissie laten weten de richtlijn in nationaal recht te hebben omgezet. Daarom heeft de Commissie in november 2016 aanmaningsbrieven gestuurd voor het niet-meedelen van de nationale uitvoeringsmaatregelen aan 18 lidstaten (België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden). Vijftien van deze achttien lidstaten hebben de Commissie vervolgens in kennis gesteld van nationale uitvoeringsmaatregelen ter bevestiging dat de omzetting volledig was. Na de omzetting op volledigheid te hebben gecontroleerd, besloot de Commissie de inbreukprocedures voor deze 15 lidstaten af te sluiten. Momenteel lopen nog slechts drie inbreukprocedures wegens niet-mededeling. Deze hebben betrekking op Bulgarije, Luxemburg en Roemenië[12].

De analyse van de nationale uitvoeringsmaatregelen verschaft de Commissie inzicht in **het effect van de richtlijn op de nationale systemen voor de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen**. Van de 26 lidstaten die aan deze richtlijn gebonden zijn, moesten er 24 nieuwe wetgeving aannemen om de bepalingen van de richtlijn om te zetten in nationaal recht[13]. In de meeste gevallen bestonden de nationale

[11] Raadsdoc. 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

[12] Voor Bulgarije, Luxemburg en Roemenië is de conformiteitscontrole nog niet volledig uitgevoerd. De in dit uitvoeringsverslag vermelde elementen hebben betrekking op de reeds door deze lidstaten aangemelde wetgeving en laten toekomstige ontwikkelingen op het gebied van wetgeving onverlet.

[13] NL en SI verklaarden dat hun bestaande regels inzake bevriezing en confiscatie volledig in overeenstemming waren met de richtlijn en dat er geen wijzigingen nodig waren.

uitvoeringsmaatregelen uit wijzigingen van bepalingen die reeds in nationaal recht bestonden. Deze **wijzigingen hebben geleid tot veranderingen in de volgende rechtsbegrippen**:

- **definities van "opbrengsten" en "hulpmiddelen"** (Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Frankrijk, Finland, Tsjechië);

- **confiscatie met veroordeling** (Estland, Finland, Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje);

- **confiscatie zonder veroordeling** (Cyprus, Duitsland, Finland, Ierland, Letland, Malta, Portugal, Spanje, Zweden);

- **ruimere confiscatie en het toepassingsgebied van misdrijven waarvoor ruimere confiscatie mogelijk is** (België, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Luxemburg, Polen, Portugal, Spanje, Tsjechië, Zweden);

- **confiscatie bij derden** (Cyprus, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Polen, Portugal);

- **bevriezing** (Oostenrijk, Portugal);

- **waarborgen** (Frankrijk, Letland, Portugal, Spanje);

- **doeltreffende uitvoering van confiscatiebevelen** (Letland, Malta, Oostenrijk, Portugal);

- **beheer van bevroren en geconfisqueerde voorwerpen** (België, Bulgarije, Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Malta, Portugal, Roemenië, Tsjechië).

2.2. Specifieke beoordeling van de omzettingsmaatregelen in de lidstaten

2.2.1. Definities (artikel 2)

In **artikel 2** worden de termen "**opbrengsten**", "**voorwerpen**", "**hulpmiddelen**", "**confiscatie**", "**bevriezing**" en "**strafbaar feit**" gedefinieerd.

Deze definities zijn in een aantal lidstaten niet expliciet omgezet, maar de begrippen zijn opgenomen in de nationale wetgeving inzake bevriezing en confiscatie.

De omzettingswetgeving in Cyprus en Griekenland bevat definities van al deze termen. De term "opbrengsten" is gedefinieerd in Bulgarije, Estland, Finland, Ierland, Kroatië, Malta, Portugal, Tsjechië en Zweden. "Voorwerpen" is specifiek gedefinieerd in Bulgarije, Estland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Malta, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. De term "hulpmiddelen" is gedefinieerd in Malta, Portugal en Tsjechië. De term "confiscatie" is gedefinieerd in Bulgarije, Letland en Litouwen. "Bevriezing" is gedefinieerd in Hongarije, Nederland en Oostenrijk.

2.2.2. Toepassingsgebied (artikel 3)

In **artikel 3** is het **toepassingsgebied van de richtlijn geformuleerd door uiteenzetting van de strafbare feiten waarvoor bevriezing en confiscatie mogelijk zijn**. Artikel 3 bevat directe kruisverwijzingen naar andere rechtsinstrumenten van de EU (onder a) tot en met k)) en naar de strafbare feiten die deze regelen.

De bepalingen van andere rechtsinstrumenten voorzien ook in de bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven. Zo is in artikel 10 van Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt[14] specifiek vastgelegd dat de bevriezing en confiscatie van gebruikte hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven mogelijk moeten worden gemaakt voor de door de richtlijn strafbaar gestelde feiten[15].

De meeste lidstaten (België, Cyprus, Duitsland, Finland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Tsjechië, Zweden) passen bevriezing en confiscatie toe op alle misdrijven. Frankrijk en Malta hebben ze mogelijk gemaakt voor alle strafbare feiten, gesanctioneerd met een gevangenisstraf van ten minste 1 jaar. Bulgarije, Estland, Griekenland en Spanje hebben bevriezing en confiscatie mogelijk gemaakt voor alle opzettelijke misdrijven. In Slowakije zijn ze mogelijk gemaakt voor alle strafbare feiten, met name wanneer de dader wordt veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf of een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor een ernstig misdrijf. In Ierland kan vermogen voor een lijst van strafbare feiten worden bevroren en geconfisqueerd.

2.2.3. Confiscatie (artikel 4)

2.2.3.1. Confiscatie in geval van veroordeling (artikel 4, lid 1)

Krachtens **artikel 4, lid 1,** moeten de lidstaten **onder voorbehoud van een definitieve veroordeling voor een strafbaar feit, de confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven of voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van die hulpmiddelen en opbrengsten mogelijk maken**. Deze **definitieve veroordeling kan ook een veroordeling bij verstek zijn**.

Alle lidstaten hebben, onder voorbehoud van een definitieve veroordeling, de confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven mogelijk gemaakt.

Wat betreft de confiscatie van voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van dergelijke hulpmiddelen en opbrengsten, voorziet het nationaal recht in de meeste lidstaten (België, Bulgarije, Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden) in de mogelijkheid om andere vermogensbestanddelen van gelijke waarde als de hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven te confisqueren. In verschillende lidstaten (Duitsland, Estland, Ierland, Kroatië, Litouwen, Nederland) is het

[14] Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29.

[15] Het toepassingsgebied van strafbare feiten waarop deze richtlijn van toepassing is, is opgenomen in bijlage I bij dit verslag.

mogelijk de veroordeelde te gelasten een geldbedrag te betalen dat overeenkomt met de waarde van de vermogensbestanddelen die vatbaar zijn voor confiscatie.

2.2.3.2. Confiscatie zonder veroordeling (artikel 4, lid 2)

Indien confiscatie op basis van een definitieve veroordeling krachtens artikel 4, lid 1, niet mogelijk is, moeten de lidstaten **de confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven niettemin mogelijk maken wanneer de ingeleide strafrechtelijke procedure niet kan doorgaan wegens ziekte of vlucht van de verdachte of beklaagde**.

Het bestaan van verstekprocedures in België, Estland, Nederland en Slowakije volstaat om te voldoen aan het vereiste van artikel 4, lid 2.

In Malta en Oostenrijk wordt confiscatie zonder voorafgaande veroordeling mogelijk gemaakt in gevallen van ziekte en vlucht. In de meeste lidstaten (Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje, Tsjechië) gaat het nationale recht verder dan de bepalingen van de richtlijn.

In Kroatië is confiscatie mogelijk indien: i) de beklaagde ofwel permanent ontoerekeningsvatbaar is of niet beschikbaar is voor de autoriteiten; en ii) de waarde van het vermogen hoger is dan 60 000 HRK (ongeveer 8 000 EUR op het moment van schrijven). Bulgarije en Slovenië hebben procedures vastgesteld die de verbeuring van vermogensbestanddelen in burgerlijke procedures toestaan wanneer een persoon wordt beschuldigd van een in de rechtshandelingen vastgelegde reeks strafbare feiten. In beide lidstaten is dit soort confiscatie niet afhankelijk van een strafrechtelijke veroordeling.

In Roemenië voorziet het nationaal recht bij personen die een openbaar ambt uitoefenen in confiscatie van goederen waarvan de legitieme oorsprong niet kan worden verklaard. Gerechtelijke procedures kunnen ook bij verstek plaatsvinden wanneer de beklaagde is gevlucht of is verhuisd.

In de omgezette wetgeving van Zweden wordt bepaald dat confiscatie mogelijk is wanneer de beklaagde of verdachte niet kan worden veroordeeld vanwege een "permanente belemmering" (bv. overlijden van de dader of het verstrijken van de verjaringstermijn). De antiwitwaswetgeving van Griekenland maakt de confiscatie van opbrengsten van misdrijven mogelijk indien de dader is overleden of indien de strafprocedure is beëindigd of niet-ontvankelijk is verklaard.

2.2.4. Ruimere confiscatie (artikel 5)

2.2.4.1. Ruimere confiscatie (artikel 5, lid 1)

Artikel 5 bevat bepalingen inzake ruimere confiscatie **die de lidstaten ertoe verplichten de confiscatie van voorwerpen van een veroordeelde mogelijk te maken wanneer: i) het strafbare feit kan leiden tot economisch voordeel; en ii) uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat de voorwerpen afkomstig zijn van criminele gedragingen**.

Uit de analyse blijkt dat er in de lidstaten uiteenlopende bewijsnormen bestaan[16]. In Oostenrijk is ruimere confiscatie alleen toegestaan indien "redelijkerwijs kan worden aangenomen" dat de voorwerpen afkomstig zijn van onrechtmatige gedragingen. In Cyprus, Estland en Nederland kan de rechtbank "vermoeden" dat de vermogensbestanddelen afkomstig zijn van illegale activiteiten. In Tsjechië moet de rechtbank voor verlengde confiscatie "in overweging nemen" dat een deel van de voorwerpen afkomstig is van criminele activiteiten. In Spanje moet de rechtbank "op basis van gefundeerd, objectief bewijsmateriaal beslissen" dat de voorwerpen afkomstig zijn van illegale activiteiten. In Letland, Litouwen en Malta moeten de rechtbanken "redelijkerwijs van mening zijn" dat de voorwerpen afkomstig zijn van illegale activiteiten. In België moet er sprake zijn van "ernstige en concrete aanwijzingen" dat de voordelen voortvloeien uit het strafbare feit. In Zweden moet de rechtbank het "duidelijk aannemelijker vinden dat het gaat om opbrengsten van een criminele activiteit dan dat dit niet het geval is". In Roemenië moet de rechter "ervan overtuigd" zijn dat de voorwerpen afkomstig zijn van criminele gedragingen.

De omzettingswetgeving in de meeste lidstaten (België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Hongarije, Kroatië, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje, Tsjechië) bevat criteria om de nationale rechtbank te helpen bepalen of de vermogensbestanddelen in kwestie afkomstig zijn van onrechtmatige gedragingen (bv. het bestaan van een wanverhouding tussen het legale inkomen van de betrokkene en de waarde van zijn/haar vermogen of zijn/haar financiële situatie en levensstijl). In verschillende lidstaten is ruimere confiscatie niet mogelijk als de waarde van de voorwerpen onder een bepaalde drempel ligt, bijvoorbeeld onder de 12 500 EUR in Litouwen en onder de 200 000 PLN in Polen (ongeveer 47 000 EUR op het moment van schrijven). In Bulgarije en Slovenië moet er een wanverhouding bestaan tussen het legale inkomen van de verdachte of beklaagde en zijn vermogen van respectievelijk ten minste 150 000 BGN (ongeveer 76 700 EUR op het moment van schrijven) en 50 000 EUR. Ook volgens het Slowaaks recht moet een wanverhouding tussen het legale inkomen van de verdachte en zijn/haar vermogen worden aangetoond. Die wanverhouding moet ten minste 1 500 maal het minimumloon in het land bedragen.

Sommige lidstaten hebben termijnen vastgesteld waarbinnen de verkregen vermogensbestanddelen als van criminele aard kunnen worden beschouwd (bv. vijf jaar vóór de tenlastelegging in België, Hongarije, Portugal en Roemenië; zes jaar vóór de tenlastelegging in Cyprus en Ierland; tien jaar vóór de tenlastelegging in Bulgarije; vijf jaar vóór het plegen van het strafbare feit in Litouwen, Polen en Tsjechië en zes jaar vóór het plegen van het strafbare feit in Nederland).

Bulgarije en Slovenië hebben deze bepaling omgezet in hun wetgeving inzake civielrechtelijke confiscatie, waarbij het mogelijk is voorwerpen van iemand die niet is veroordeeld voor een strafbaar feit te confisqueren.

[16] Een zekere voorzichtigheid is geboden bij vergelijking van de formuleringen van de verschillende nationale normen, aangezien er binnen de landen zelf verschillende interpretaties bestaan.

2.2.4.2. Toepassingsgebied van strafbare feiten waarvoor ruimere confiscatie mogelijk moet worden gemaakt (artikel 5, lid 2)

In **artikel 5, lid 2,** is bepaald dat **ruimere confiscatie *ten minste* voor bepaalde expliciet vermelde strafbare feiten mogelijk moet zijn**[17], en **voor die strafbare feiten in artikel 3 van de richtlijn die (krachtens een EU-instrument of nationaal recht) strafbaar zijn met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste vier jaar**.

De meeste lidstaten (België, Bulgarije, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Spanje, Tsjechië, Zweden) hebben specifieke lijsten opgesteld van strafbare feiten waarvoor ruimere confiscatie mogelijk is. Daarnaast is in een aantal lidstaten ook ruimere confiscatie mogelijk gemaakt voor alle strafbare feiten waarop een gevangenisstraf van ten minste drie jaar (Oostenrijk) of ten minste vier jaar (Finland, Tsjechië, Zweden) staat. In Cyprus, Duitsland, Italië en Litouwen is ruimere confiscatie mogelijk voor elk strafbaar feit. In Malta is ruimere confiscatie mogelijk voor elk misdrijf waarop een gevangenisstraf van meer dan een jaar staat. In Frankrijk is ruimere confiscatie mogelijk voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar staat. In Ierland, Luxemburg en Roemenië is ruimere confiscatie mogelijk voor alle strafbare feiten die strafbaar zijn met een gevangenisstraf van vier jaar of meer. De omzettingswetgeving in verschillende lidstaten (Finland, Frankrijk, Letland, Luxemburg, Nederland, Polen, Roemenië) bevat het vereiste dat het strafbare feit een financieel gewin moet opleveren. In de meeste gevallen is ruimere confiscatie grotendeels mogelijk gemaakt voor de strafbare feiten als bedoeld in artikel 5, lid 2.

2.2.5. Confiscatie bij een derde (artikel 6)

In **artikel 6** is bepaald dat de lidstaten **de confiscatie mogelijk maken van opbrengsten die aan derden zijn overgemaakt door een verdachte of beklaagde of rechtstreeks door derden zijn verkregen van een verdachte of beklaagde**. Overeenkomstig artikel 6 moet confiscatie bij derden ten minste mogelijk zijn wanneer de derde wist of had moeten weten dat het doel van de overdracht of verwerving het vermijden van confiscatie was.

België, Hongarije, Oostenrijk en Slowakije voorzien in algemene confiscatieregels die gericht zijn op de illegale oorsprong van het voorwerp en de confiscatie ervan mogelijk maken, ongeacht of het eigendom is van de verdachte of beklaagde of van een derde. De overige lidstaten hebben specifieke bepalingen inzake confiscatie bij derden vastgesteld.

In de omzettingswetgeving in de meeste lidstaten (Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Ierland, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje, Tsjechië en Zweden) is de "mentale" verplichting opgenomen dat de derde wist of had moeten weten dat het doel van de overdracht of de verwerving het vermijden van confiscatie was. De omzettingswetgeving in Frankrijk, Letland en Luxemburg verwijst naar de confiscatie van voorwerpen die "ter beschikking" van een veroordeelde staan. In de Italiaanse wetgeving is de confiscatie van goederen/voordelen toegestaan die "via een natuurlijke persoon of rechtspersoon" in bezit van de veroordeelde zijn gekomen. In de wetgeving in Kroatië wordt verwezen naar de confiscatie van illegale voorwerpen "die zijn overgedragen aan een persoon of niet te goeder trouw zijn verkregen".

[17] De inhoud van artikel 5, lid 2, is opgenomen in bijlage I bij dit verslag.

In artikel 6 wordt enkel verwezen naar de confiscatie van "opbrengsten die direct of indirect zijn overgedragen aan of verkregen door een derde". De omzettingswetgeving in sommige lidstaten (Cyprus, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Tsjechië) maakt echter ook de confiscatie mogelijk van hulpmiddelen die zijn overgedragen aan of verkregen door een derde.

In Roemenië voorziet het nationaal recht in de confiscatie van voorwerpen van familieleden en rechtspersonen. In Bulgarije is de bepaling omgezet door middel van het civielrechtelijke confiscatierecht, dat van toepassing is op een specifieke lijst van strafbare feiten.

In artikel 6, lid 2, is bepaald dat er geen afbreuk mag worden gedaan aan de rechten van derden te goeder trouw. De omzettingswetgeving in bijna alle lidstaten is conform deze bepaling van de richtlijn en zorgt ervoor dat de rechten van derden te goeder trouw worden beschermd.

2.2.6. Bevriezing (artikel 7)

Krachtens **artikel 7, lid 1,** moeten de lidstaten **de nodige maatregelen nemen om bevriezing van voorwerpen mogelijk maken met het oog op een latere confiscatie**. Ook wordt hiermee voorzien in de **dringende bevriezing van voorwerpen om te voorkomen dat ze worden weggemaakt (d.w.z. dat ze worden verkocht, overgedragen, uitgegeven of verspild)**.

De bevriezing van voorwerpen met het oog op latere confiscatie is in alle lidstaten mogelijk gemaakt. Duitsland, Estland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Luxemburg, Polen, Portugal, Slowakije, Tsjechië en Zweden hebben hun vervolgings- en wetshandhavingsautoriteiten de bevoegdheid gegeven om vóór rechterlijke toestemming dringende maatregelen te nemen en eigendom te bevriezen. In België, Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Hongarije, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, Spanje en Roemenië kan de formulering van de omzettingswetgeving worden geïnterpreteerd als een weergave van het "dringende" karakter van de voorlopige maatregelen.

Krachtens **artikel 7, lid 2,** moeten de lidstaten de bevriezing van **de voorwerpen van een derde mogelijk maken met het oog op latere confiscatie**. Dit is mogelijk in alle lidstaten.

2.2.7. Waarborgen (artikel 8)

Deze richtlijn raakt niet alleen de rechten van de verdachte of beklaagde, maar ook die van derden die zelf niet worden vervolgd. In artikel 8 worden specifieke waarborgen en rechtsmiddelen vastgesteld die garanderen dat de grondrechten van personen tegen wie de bevriezings- en/of confiscatiemaatregelen zijn gericht, worden gehandhaafd.

Krachtens **artikel 8, lid 1,** moeten de **personen tegen wie de bevriezings- en/of confiscatiemaatregelen zijn gericht, recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces, om hun rechten te kunnen handhaven.** In geen van de nationale uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten komen de bewoordingen van deze bepaling expliciet tot uiting. De lidstaten hebben deze vereiste van de richtlijn in de eerste plaats door middel van maatregelen in hun wetboeken van strafrecht aan de orde gesteld.

Overeenkomstig **artikel 8, lid 2,** moet **een beslissing tot bevriezing zo spoedig mogelijk na de tenuitvoerlegging ervan met redenen worden omkleed en aan de betrokkene worden meegedeeld**. Indien dit noodzakelijk is om een lopend onderzoek niet in gevaar te brengen, kunnen bevoegde instanties de kennisgeving uitstellen.

Uit de nationale uitvoeringsmaatregelen in de meeste lidstaten blijkt dat de beslissingen tot bevriezing met redenen worden omkleed en aan de betrokkene worden meegedeeld. In één lidstaat is het niet duidelijk of de beslissing individueel aan de betrokkene wordt meegedeeld, aangezien de nationale uitvoeringsmaatregelen voorzien in de mededeling van de beslissing tot bevriezing in de Staatscourant. De urgentie van de mededeling is terug te vinden in de wetgeving van de helft van de lidstaten (België, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Tsjechië, Zweden). In de wetgeving in de meeste lidstaten (België, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië) wordt uitstel van de mededeling van een beslissing tot bevriezing uitdrukkelijk mogelijk gemaakt teneinde een lopend onderzoek niet in gevaar te brengen.

In **artikel 8, lid 3,** is bepaald dat de **beslissing tot bevriezing slechts zolang van kracht blijft als nodig is om de voorwerpen met het oog op een eventuele confiscatie veilig te stellen**. Bijna alle lidstaten hebben gewaarborgd dat een beslissing tot bevriezing slechts zolang van kracht blijft als nodig is.

In **artikel 8, lid 4,** is vastgelegd dat de **betrokkene de beslissing tot bevriezing kan aanvechten bij een rechter**. De verplichting is in de meeste lidstaten omgezet door middel van algemene regels inzake de strafvordering.

Krachtens **artikel 8, lid 5,** moeten **bevroren voorwerpen die naderhand niet worden geconfisqueerd, onmiddellijk worden teruggegeven aan de betrokkene**. Dit vereiste is expliciet opgenomen in de nationale uitvoeringsmaatregelen van de meeste lidstaten (België, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Zweden).

In **artikel 8, lid 6,** is vereist dat **elk confiscatiebevel met redenen wordt omkleed en aan de betrokkene wordt meegedeeld**. **De betrokkene moet de mogelijkheid krijgen het bevel voor een rechtbank aan te vechten**. De verplichting is in de meeste lidstaten omgezet door middel van algemene regels inzake de strafvordering.

In **artikel 8, lid 7,** is bepaald dat de **personen wier voorwerpen zijn getroffen door een confiscatiebevel, tijdens de gehele confiscatieprocedure recht hebben op toegang tot een advocaat**. Alle lidstaten hebben deze bepaling omgezet voor gevallen waarin de persoon tegen wie de confiscatieprocedure is gericht, wordt beschuldigd van een strafbaar feit. De situatie is echter minder duidelijk wat betreft andere personen tegen wie de confiscatieprocedure is gericht.

Krachtens **artikel 8, lid 8,** kan de **betrokkene in de in artikel 5 bedoelde procedures de omstandigheden, met name de specifieke feiten en het beschikbare bewijsmateriaal op grond waarvan de voorwerpen worden geacht voort te komen uit criminele activiteiten, betwisten**. De verplichting is in de meeste lidstaten omgezet door middel van algemene regels inzake de strafvordering.

Krachtens **artikel 8, lid 9, hebben derden het recht het eigendom of enige ander zakelijk recht op te eisen**. In verschillende lidstaten (België, Cyprus, Duitsland, Estland, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal) verwijst het wetboek van strafvordering uitdrukkelijk naar de rechten van derden om deel te nemen aan de confiscatieprocedure. In andere lidstaten (Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Malta, Nederland, Slovenië, Spanje, Roemenië en Zweden) is dit vereiste omgezet door middel van algemene regels van strafvordering betreffende de rechten van de "belanghebbende" of "betrokkene" op wie de confiscatie betrekking heeft om zijn eigendomsrechten te doen gelden. In verschillende lidstaten kunnen derden hun rechten doen gelden in burgerlijke procedures.

Krachtens **artikel 8, lid 10,** moet **de confiscatiemaatregel slachtoffers van misdrijven niet beletten schadeloosstelling te vragen voor hun vorderingen**. De omzettingswetgeving in de meeste lidstaten zorgt ervoor dat een confiscatiemaatregel een slachtoffer niet belet schadeloosstelling te vragen.

2.2.8. Daadwerkelijke confiscatie en tenuitvoerlegging (artikel 9)

Krachtens **artikel 9** moeten de lidstaten **ervoor zorgen dat de voorwerpen die moeten worden bevroren en geconfisqueerd, kunnen worden geïdentificeerd en opgespoord, zelfs na een definitieve veroordeling. Hiermee wordt beoogd de volledige tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel mogelijk te maken indien aanvankelijk geen of onvoldoende voorwerpen zijn geïdentificeerd en het confiscatiebevel dus niet ten uitvoer is gelegd**.

De bepalingen in het nationale strafrecht van de meeste lidstaten (België, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden) stellen de bevoegde autoriteiten in staat zelfs na een definitieve veroordeling voorwerpen van de veroordeelde te identificeren en op te sporen om een uitgevaardigd confiscatiebevel volledig ten uitvoer te leggen. Letland heeft nieuwe wetgeving aangenomen om aan deze eis van de richtlijn te voldoen.

In Estland moet krachtens de omzettingswetgeving het financiële onderzoek binnen twee jaar na het van kracht worden van het vonnis van de rechtbank worden geopend. In Slovenië geldt een soortgelijke voorwaarde, maar de termijn waarbinnen het onderzoek moet worden geopend bedraagt één jaar. In Griekenland wordt in de omzettingswetgeving de bevriezing van eigendommen of vermogensbestanddelen na veroordeling uitdrukkelijk mogelijk gemaakt. In Bulgarije is dit vereiste omgezet door middel van maatregelen in de Wet tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en voorlopige hechtenis en het Wetboek belastingen en sociale verzekeringen. In één lidstaat (België) verleent de omzettingswetgeving het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring de bevoegdheid om na veroordeling voorwerpen op te sporen en te identificeren.

2.2.9. Beheer van bevroren en geconfisqueerde voorwerpen (artikel 10)

Overeenkomstig **artikel 10, lid 1,** moeten alle lidstaten zorgen voor een **goed beheer van de voorwerpen die zijn bevroren met het oog op een latere confiscatie**. Alle lidstaten hebben bepalingen aangenomen om een goed beheer van bevroren voorwerpen te waarborgen. In dertien lidstaten (België, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Roemenië, Spanje en Tsjechië) zijn of

worden bureaus voor vermogensbeheer opgezet voor het beheer van bevroren voorwerpen om de economische waarde ervan te behouden.

Volgens **artikel 10, lid 2,** moeten de lidstaten **ervoor zorgen dat bevroren of in beslag genomen voorwerpen indien nodig kunnen worden verkocht of overgedragen**. Bijna alle lidstaten hebben maatregelen genomen voor de omzetting van deze verplichting. In twee lidstaten is de verkoop of overdracht van bevroren voorwerpen alleen mogelijk gemaakt voor roerende goederen.

In **artikel 10, lid 3**, is bepaald dat de lidstaten **het hergebruik van geconfisqueerde voorwerpen voor het publiek belang of voor maatschappelijke doeleinden overwegen**. Ondanks het niet-bindende karakter van artikel 10, lid 3, bestaat er in 19 lidstaten (België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje en Tsjechië) specifieke wetgeving inzake het gebruik van geconfisqueerde voorwerpen voor het publiek belang of voor maatschappelijke doeleinden[18].

2.2.10. Statistieken (artikel 11)

Op grond van **artikel 11** zijn de lidstaten verplicht om **statistieken te verzamelen en actualiseren over: i) het aantal ten uitvoer gelegde bevriezings- en confiscatiebevelen; en ii) de op het tijdstip van confiscatie geschatte waarde van bevroren voorwerpen en ontnomen voorwerpen**. De lidstaten moeten deze gegevens jaarlijks aan de Commissie toezenden.

Elf lidstaten (Bulgarije, Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Italië, Litouwen, Malta, Portugal, Slovenië, Tsjechië, Zweden) hebben het vereiste om statistieken te verzamelen expliciet omgezet in hun nationale wetgeving. De overige lidstaten hebben dit vereiste niet expliciet in hun wetgeving omgezet, maar de meeste lidstaten hebben niettemin statistische gegevens aan de Commissie toegezonden.

In 2017 en 2018 hebben de meeste lidstaten, op verzoek van de Commissie, overeenkomstig artikel 11 statistische gegevens toegezonden. Uit de analyse blijkt dat, hoewel artikel 11 heeft geleid tot vooruitgang in de verzameling van gegevens met het oog op bevriezing en confiscatie, er nog veel ruimte voor verbetering is, met name wat betreft gegevens over het aantal verzoeken om beslissingen tot bevriezing en confiscatie die in een andere lidstaat moeten worden uitgevoerd, alsook over de waarde van de voorwerpen die zijn ontnomen na tenuitvoerlegging in een andere lidstaat[19]. De lidstaten zouden de coördinatie tussen de verschillende autoriteiten die betrokken zijn bij de ontneming van vermogensbestanddelen (zoals bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen, wetshandhavings- en gerechtelijke autoriteiten, bureaus voor

[18] Het is belangrijk om te benadrukken dat overweging 13 van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan de lidstaten aanspoort gebruik te maken van de in beslag genomen en geconfisqueerde hulpmiddelen en opbrengsten van de in die richtlijn bedoelde misdrijven om slachtoffers te kunnen bijstaan en te beschermen, hetgeen ook schadevergoeding van slachtoffers inhoudt. Meer details zijn te vinden in het tweede voortgangsverslag van de Europese Commissie (COM(2018) 777 final) en (SWD(2018) 473 final).

[19] De lidstaten zijn momenteel alleen verplicht dergelijke gegevens bij de Commissie in te dienen indien deze op centraal niveau beschikbaar zijn. Artikel 11, lid 3, van de richtlijn moedigt de lidstaten aan deze centraal te verzamelen.

vermogensbeheer) verder kunnen verbeteren om ervoor te zorgen dat de gegevens het volledige beeld in de lidstaten weergeven.

Een solide statistische basis is van fundamenteel belang voor een goede evaluatie van de praktijken en het beleid inzake confiscatie. Daarom zal de deskundigheid van Eurostat nodig zijn bij de beoordeling van de beschikbaarheid en kwaliteit van de ontvangen gegevens. De betrokkenheid van Eurostat met toekomstige gegevensverzamelingen inzake bevriezing en confiscatie kan leiden tot een betere coördinatie in de lidstaten.

3. BEOORDELING VAN DE HAALBAARHEID EN MOGELIJKE VOORDELEN VAN DE INVOERING VAN AANVULLENDE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELS INZAKE CONFISCATIE ZONDER VEROORDELING

Bij de aanneming van de richtlijn legden het Europees Parlement en de Raad een gezamenlijke verklaring af waarin zij de Commissie verzoeken "bij de eerste gelegenheid de haalbaarheid en de mogelijke voordelen te onderzoeken van de invoering van nadere gemeenschappelijke voorschriften betreffende de confiscatie van voorwerpen die uit activiteiten van criminele aard zijn verkregen, ook bij ontstentenis van een veroordeling van een specifieke persoon of van specifieke personen voor deze activiteiten, en daarbij rekening te houden met de verschillen in de juridische tradities en systemen van de lidstaten"[20].

Bij de voorbereiding van haar reactie op dit verzoek heeft de Commissie drie deskundigenbijeenkomsten georganiseerd omtrent confiscatie zonder veroordeling[21], en het werkdocument van de diensten van de Commissie "Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union" (analyse van maatregelen inzake confiscatie zonder veroordeling in de Europese Unie)[22] gepubliceerd. De analyse werd beschouwd als een tussenstap in de voorbereiding van het antwoord aan de medewetgevers dat in dit verslag wordt verstrekt.

In het werkdocument van de diensten van de Commissie merkt de Commissie op dat de lidstaten verschillende regelingen voor confiscatie zonder veroordeling hanteren. Deze regelingen variëren van de klassieke confiscatie zonder veroordeling, zoals bedoeld in artikel 4, lid 2, van de richtlijn, tot verdergaande maatregelen die het volgende omvatten: i) procedures die gericht zijn tegen de illegale vermogensbestanddelen zelf (zakelijke procedures[23]) of ii) maatregelen tegen onverklaarbare rijkdom[24]. Hoewel de klassieke confiscatie zonder veroordeling bijna uitsluitend is gebaseerd op het strafrecht, worden zakelijke procedures of procedures tegen onverklaarbare rijkdom toegepast in strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratieve procedures.

---

20 Raadsdoc. 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

21 Twee vergaderingen in 2016, op 16 september en 17 november, en één vergadering in 2019 op 9 september.

22 SWD(2019) 1050 final.

23 Zakelijke procedures (acties tegen de vermogensbestanddelen, niet de persoon) worden ingesteld om door onrechtmatige gedragingen verkregen vermogensbestanddelen te confisqueren.

24 Bij procedures tegen onverklaarbare rijkdom worden de voorwerpen die een persoon heeft verkregen, vergeleken met de aangegeven inkomsten van die persoon om een eventuele discrepantie tussen deze twee zaken op te sporen. Het is niet nodig een direct of indirect verband te leggen met een basisdelict.

Na de omzetting van de confiscatierichtlijn is meer convergentie waarneembaar tussen de regelingen van de lidstaten voor confiscatie zonder veroordeling. Er blijven echter significante verschillen bestaan in het toepassingsgebied en de invulling van deze maatregelen voor confiscatie zonder veroordeling. Zoals de Commissie in haar beoordeling heeft bevestigd, zijn de meeste lidstaten verder gegaan dan de minimumeisen van artikel 4, lid 2, van de richtlijn.

De tendens in de EU-lidstaten gaat richting ingrijpendere stelsels voor confiscatie zonder veroordeling dan die bepaald in artikel 4, lid 2, van de richtlijn. Uit de analyse in het werkdocument van de diensten van de Commissie blijkt dat ook ingrijpende en robuuste regelingen voor confiscatie zonder veroordeling kunnen voldoen aan de vereisten op het gebied van de grondrechten die de nationale rechterlijke instanties en het Europees Hof voor de rechten van de mens hebben bepaald.

Verschillende lidstaten hebben robuustere regelingen voor confiscatie zonder veroordeling, waarbij een beroep wordt gedaan op zakelijke procedures of procedures tegen onverklaarbare rijkdom. Deze systemen zijn doeltreffend gebleken bij de ontneming van criminele vermogensbestanddelen. Sommige ervaringen met bijvoorbeeld de Italiaanse en Duitse procedures voor confiscatie zonder veroordeling lijken bijzonder veelbelovend. De Commissie zal verder analyseren in welke mate dergelijke modellen kunnen dienen als blauwdruk voor een mogelijke toekomstige Europese regeling inzake confiscatie zonder veroordeling. De analyse van de Commissie op dit gebied is momenteel echter gebaseerd op deskundigenbijeenkomsten en theoretische overwegingen. Op basis van de bevindingen in deel 2.2.10 (statistieken (artikel 11)) kunnen de door de lidstaten overeenkomstig artikel 11 van de richtlijn ingediende statistische gegevens op dit moment niet worden gebruikt als betrouwbare basis voor de beoordeling van confiscatie zonder veroordeling. Hierdoor is de Commissie niet in staat om een kwantitatieve analyse van de doeltreffendheid van de nationale regelingen uit te voeren.

Deze inspanningen ter versterking van de regelingen voor de ontneming van vermogensbestanddelen moeten worden gezien in hun politieke en maatschappelijke context. De georganiseerde misdaad blijft een van de grootste bedreigingen voor onze veiligheid en een van de grootste zorgen van het publiek. Georganiseerde criminele groepen passen zich gemakkelijk aan nieuwe ontwikkelingen aan en vinden voortdurend nieuwe manieren om aan opsporing te ontkomen. Zij zijn vaak betrokken bij verschillende soorten ernstige criminele activiteiten en in extern onderzoek[25] wordt aangevoerd dat de infiltratie van de georganiseerde misdaad in de economie in bijna de helft van de lidstaten als aanzienlijk kan worden beschouwd. Het is duidelijk dat de vermogensbestanddelen die momenteel in de EU in beslag worden genomen, niet in overeenstemming zijn met de verwachtingen van de wetshandhavingsautoriteiten of het publiek. De georganiseerde misdaad treft de rechtstreekse slachtoffers, maar de infiltratie van de legale economie bedreigt ook de interne markt van de EU. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor het vertrouwen van het publiek in neutrale en doeltreffende overheidsinstellingen en de rechtsstaat. De EU en haar lidstaten moeten daarom blijven werken aan het verhogen van de bevriezings- en confiscatieniveaus in de hele EU.

[25] MORE - Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors (Modelleren en in kaart brengen van het risico van infiltratie door zware en georganiseerde criminaliteit in legitieme organisaties in Europese gebieden en sectoren), beschikbaar op https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/

De Commissie is van mening dat de invoering van verdere maatregelen op het gebied van confiscatie zonder veroordeling haalbaar is en kan leiden tot een verhoging van de bevriezings- en confiscatieniveaus van opbrengsten van misdrijven.

4. IDENTIFICATIE EN OPSPORING VAN ILLEGAAL VERKREGEN VERMOGENSBESTANDDELEN

De mogelijkheid om vermogensbestanddelen te bevriezen en te confisqueren, is rechtstreeks afhankelijk van de capaciteit van de autoriteiten om ze doeltreffend op te sporen en te identificeren. In Besluit 2007/845/JBZ van de Raad worden minimumvoorschriften vastgesteld die de lidstaten verplichten nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen op te richten of aan te wijzen ter bevordering van de opsporing en identificatie van opbrengsten van misdrijven of andere met misdrijven verband houdende voorwerpen die onderwerp kunnen worden van een bevriezings-, inbeslagnemings- of confiscatiebevel.

Sinds 2015 hebben alle lidstaten hun bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen aangewezen. Deze bureaus werken bij voorkeur met SIENA, het beveiligde systeem voor informatie-uitwisseling van Europol (alle bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen, met uitzondering van Cyprus, Malta, Roemenië en Slovenië, hebben subentiteiten in SIENA). De uitwisseling van informatie tussen de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen is in de afgelopen acht jaar sterk toegenomen, van 539 uitwisselingen in 2012 naar 7 659 in 2019.

Sinds 2009 heeft de Commissie vergaderingen van het EU-platform voor bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen georganiseerd om onderling beste praktijken uit te wisselen, strategische en operationele kwesties te bespreken en het delen van informatie te bevorderen. Sinds 2011 hebben de Commissie en Europol ook een lichte vorm van intercollegiale toetsing georganiseerd om de belangrijkste onderdelen van de nationale systemen voor de ontneming van vermogensbestanddelen te beoordelen.

Door de toenemende nadruk op de ontneming van vermogensbestanddelen en de nauwere samenwerking tussen de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen, hebben deze laatste te maken met steeds meer verzoeken tot opsporing van vermogensbestanddelen, die zij moeten kunnen behandelen. De bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen hebben een groot aantal kwesties aan de orde gesteld in het kader van de uitgebreide beoordeling van het veiligheidsbeleid van de EU in 2017[26] en, meer recentelijk, tijdens de bijeenkomst van het platform voor bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen in mei 2019. Het gaat onder meer om:

- de noodzaak om de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen snelle toegang tot een minimumreeks van gegevens te verschaffen;

- de noodzaak om informatie uit te wisselen via SIENA om de snelle en veilige verstrekking van informatie over misdrijven mogelijk te maken;

[26] Werkdocument van de diensten van de Commissie "Comprehensive Assessment of EU Security Policy" (Uitgebreide beoordeling van het EU-veiligheidsbeleid), SWD(2017) 278 final, beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

- de noodzaak tot uitbreiding van de bevoegdheden van de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen (bijvoorbeeld met dringende bevriezingsbevoegdheden en het vermogen om vermogensbestanddelen op te sporen na een definitieve strafrechtelijke veroordeling);

- de noodzaak om vaste en strikte termijnen vast te stellen waarbinnen een bureau voor de ontneming van vermogensbestanddelen moet reageren op een verzoek van een tegenhanger.

De Commissie zal de mogelijkheden onderzoeken om de opsporing en identificatie van illegaal verkregen vermogensbestanddelen verder te verbeteren.

5. DE INTERNATIONALE DIMENSIE EN ONTNEMING VAN VERMOGENSBESTANDDELEN

De bevriezing en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen worden ook beschouwd als doeltreffend instrument tegen zware en georganiseerde criminaliteit op internationaal niveau. Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad[27] (UNTOC, aangenomen in 2000) en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie[28] (UNCAC, aangenomen in 2003) bevatten bepalingen die de verdragsluitende staten ertoe verplichten: i) ervoor te zorgen dat illegale vermogensbestanddelen in hun gebied kunnen worden opgespoord, bevroren en geconfisqueerd; en ii) informatie uit te wisselen en samen te werken in het proces voor de ontneming van vermogensbestanddelen. Deze verdragen zijn door zowel de EU als alle lidstaten geratificeerd en hebben een bijna universele toepassing, want beide verdragen zijn door meer dan 185 landen geratificeerd.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen van geld en confiscatie[29], dat in 2005 is aangenomen, is een andere belangrijke internationale overeenkomst. Het maakt de bevriezing en confiscatie van vermogensbestanddelen en internationale samenwerking bij de ontneming van vermogensbestanddelen mogelijk. Dit verdrag is door de meeste leden van de Raad van Europa geratificeerd, inclusief 21 EU-lidstaten. De bepalingen over informatie-uitwisseling en wederzijdse rechtshulp zijn met succes toegepast in een aantal zaken die verband houden met de samenwerking tussen de lidstaten en de buurlanden.

In het kader van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme impliceren de normen van de Financiële-actiegroep (FATF) soortgelijke maatregelen en wordt van landen verlangd dat zij robuuste bevriezings- en confiscatiemaatregelen treffen en kunnen samenwerken voor de ontneming van vermogensbestanddelen. De FATF erkent dat misdaad minder lonend maken van invloed is op het evenwicht tussen risico's en baten, en dat het vooruitzicht van afnemende opbrengsten sommigen kan ontmoedigen misdaden te plegen. Het kan er ook toe leiden dat het slachtoffer van de misdaad gedeeltelijk of volledig schadeloos kan worden

[27] https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html
[28] https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html
[29] Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme, CETS nr. 198.

gesteld, zelfs wanneer de opbrengsten over de hele wereld worden verplaatst. Dit is met name relevant in het geval van de ontneming van vermogensbestanddelen[30].

De procedures voor wederzijdse hulp in het kader van de Verdragen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa zijn formalistisch en de voorbereiding ervan kan veel tijd in beslag nemen. Daarom is het van essentieel belang dat de autoriteiten van de betrokken landen informeel overleg plegen alvorens dergelijke procedures in gang te zetten. Dit maakt het mogelijk alle relevante informatie correct voor te bereiden overeenkomstig de eisen van het land dat het verzoek ontvangt en moet voorkomen dat de procedure op grond van een procedurefout opnieuw moet worden opgestart. Aanzienlijke steun voor deze procedures wordt verleend door netwerken van beroepsbeoefenaren op het gebied van de ontneming van vermogensbestanddelen, zoals het Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (CARIN). Deze informele netwerken hebben in elk van de lidstaten rechtshandhavings- en justitiële contactpunten, wat bijdraagt aan de informele uitwisseling van informatie over: i) de identificatie en opsporing van vermogensbestanddelen; en ii) de voorbereiding van verzoeken om wederzijdse rechtshulp. Samen met de bijbehorende regionale Asset Recovery Inter-Agency Networks (ARIN's)[31] omvat het CARIN-netwerk meer dan 150 landen en rechtsgebieden.

6. CONCLUSIE EN VERDER VERLOOP

De afgelopen jaren heeft de EU aanzienlijke inspanningen geleverd om financiële onderzoeken te ondersteunen en de wetgeving inzake confiscatie in de lidstaten te harmoniseren. De vaststelling van de richtlijn heeft geleid tot aanzienlijke vooruitgang in de kaders van de lidstaten voor de ontneming van vermogensbestanddelen. Sinds 2014 hebben 24 van de 26 lidstaten die aan deze richtlijn gebonden zijn, nieuwe wetgeving aangenomen om ervoor te zorgen dat hun wetgeving voldoet aan de door de richtlijn vereiste strenge normen. Het algemene niveau van uitvoering van de richtlijn in de hele EU kan als bevredigend worden beschouwd.

De algemene verbetering van de rechtskaders van de lidstaten inzake de ontneming van vermogensbestanddelen komt ook tot uiting in de positieve beoordeling die zij kregen bij de evaluaties die plaatsvonden overeenkomstig de normen van de FATF. Tot nu toe zijn 16 lidstaten die de richtlijn moesten omzetten geëvalueerd en bleken zij allemaal volledig of grotendeels te voldoen aan de norm inzake bevriezing en confiscatie[32]. De algemene resultaten met betrekking tot geconfisqueerde vermogensbestanddelen zijn echter niet bevredigend en de confiscatiecijfers in de EU blijven zeer laag.

---

30 Financial Action Task Force, Best Practices Paper – Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery (Financiële-actiegroep, paper Beste praktijken – Beste praktijken inzake confiscatie (aanbevelingen 4 en 38) en een kader voor lopende werkzaamheden inzake ontneming van vermogensbestanddelen), oktober 2012, beschikbaar op: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf

31 De regionale ARIN's omvatten ARINSA (Zuid-Afrika), RRAG (Latijns-Amerika), ARIN-AP (Azië-Stille Oceaan), ARIN-EA (Oost-Afrika), ARIN-WA (West-Afrika) en ARIN-CARIB (Caribisch gebied).

32 Kijk voor meer informatie over de wederzijdse beoordelingen van de FATF/Moneyval op http://www.fatf-gafi.org/

Uit de analyse in dit verslag blijkt dat er ruimte is voor verdere vooruitgang op het gebied van de ontneming van vermogensbestanddelen. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door i) de uitbreiding van het toepassingsgebied van strafbare feiten waarop deze richtlijn van toepassing is; ii) de invoering van doeltreffendere regels inzake confiscatie zonder veroordeling; iii) meer nauwkeurigheid wat het beheer van bevroren vermogensbestanddelen betreft; iv) de invoering van bepalingen inzake de beschikking over vermogensbestanddelen, met inbegrip van het maatschappelijke hergebruik van geconfisqueerde vermogensbestanddelen; v) de vaststelling van regels voor de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven en vi) de vergroting van de capaciteit van bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen om illegale vermogensbestanddelen op te sporen en te identificeren.

De Commissie zal daarom het potentieel van een betere harmonisatie van de EU-regelingen voor de ontneming van vermogensbestanddelen beoordelen. Deze beoordeling heeft betrekking op zowel Richtlijn 2014/42/EU als Besluit 2007/845/JBZ van de Raad, omdat de mogelijkheid om illegale vermogensbestanddelen te bevriezen en te confisqueren rechtstreeks afhankelijk is van het vermogen om deze op te sporen en te identificeren.

De mogelijke herziening van de richtlijn en het besluit van de Raad zou resulteren in een uitgebreide modernisering van de EU-wetgeving inzake de ontneming van vermogensbestanddelen en zou de capaciteit van de bevoegde autoriteiten om ervoor te zorgen dat misdaad niet loont verder vergroten.