EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.4.2026
COM(2026) 156 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de toepassing van Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen

Inhoudsopgave

1. INLEIDING 2
2. ALGEMENE BEOORDELINGSPUNTEN 5
   2.1. Algemene aspecten 5
   2.2. Termijnen en responstijden (artikelen 9 en 20; artikel 7, lid 2, en artikel 18, lid 5) 6
   2.3. Uitstel en onmogelijkheid van tenuitvoerlegging (artikelen 10, 13, 21 en 22) 7
   2.4. Communicatie tussen bevoegde autoriteiten en met getroffen personen (artikelen 25 en 32) 8
   2.5. Kosten (artikel 31) 9
   2.6. Overige aspecten 10
3. SPECIFIEKE BEOORDELINGSPUNTEN OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 38 11
   3.1. Mogelijkheid om verklaringen af te leggen en in te trekken uit hoofde van artikel 4, lid 2, en artikel 14, lid 2 11
   3.2. Wisselwerking tussen de eerbiediging van de grondrechten en de wederzijdse erkenning van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen (artikelen 8 en 19) 12
   3.3. Beheer van en beschikken over bevroren en geconfisqueerde voorwerpen, met inbegrip van teruggave en compensatie (artikelen 28, 29 en 30) 14
4. VOORSTELLEN VAN BELANGHEBBENDEN 17
   4.1. Lidstaten 17
   4.2. Eurojust 19
5. CONCLUSIE 19

1. INLEIDING

De belangrijkste drijfveer van criminele organisaties die grensoverschrijdend actief zijn, met inbegrip van criminele netwerken met een hoog risico, is financieel gewin. Volgens de meest recente dreigingsevaluatie van de Europese Unie voor zware en georganiseerde criminaliteit (EU-Socta) van Europol[1], die in 2025 werd gepubliceerd, genereert de georganiseerde criminaliteit in de EU jaarlijks miljarden aan winsten. Dit heeft een toenemend aantal slachtoffers tot gevolg, alsook aanzienlijke kosten voor de lidstaten om deze criminele activiteiten aan te pakken en de daardoor veroorzaakte schade te beperken. Illegale winsten worden naar andere landen gesluisd om het geld wit te wassen, wat criminele organisaties de mogelijkheid biedt een financiële basis op te bouwen. Zo kunnen zij hun criminele activiteiten voortzetten, corruptie financieren en in legale economische activiteiten infiltreren. Het feit dat zij over de opbrengsten van hun misdrijven kunnen beschikken, vormt derhalve een aanzienlijke bedreiging voor de integriteit van de economie en de samenleving, en heeft een uitholling van de rechtsstaat en de grondrechten tot gevolg.

Tegen deze achtergrond is het van essentieel belang om criminelen, en met name leden van criminele organisaties, de opbrengsten van hun misdrijven te ontnemen om de ernstige dreiging van de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Om dit doeltreffend te doen, moeten de huidige inspanningen aanzienlijk worden opgevoerd, aangezien de confiscatiepercentages in de EU nog altijd zeer laag zijn. Dit is ook belangrijk voor de slachtoffers van misdrijven, aangezien bevriezings- en confiscatiemaatregelen essentiële instrumenten zijn om compensatie en de teruggave van voorwerpen aan de rechtmatige eigenaars mogelijk te maken.

Verordening (EU) 2018/1805 inzake de wederzijdse erkenning van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen[2] (de "verordening") werd vastgesteld vanuit het besef dat doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking van essentieel belang is voor de doeltreffende bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven. De verordening is een van de essentiële puzzelstukken die samen het bredere rechtskader van de EU voor de bestrijding van het witwassen van geld en georganiseerde criminaliteit[3] vormen. Zij verving de minder verstrekkende Kaderbesluiten 2003/577/JBZ[4] en 2006/783/JBZ[5], die nu alleen nog van toepassing zijn op de samenwerking met en tussen Denemarken en Ierland.

---

[1] Beschikbaar op The changing DNA of serious and organised crime - EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 (EU-SOCTA) | Europol.

[2] PB L 303 van 28.11.2018, blz. 1.

[3] Instrumenten die inhoudelijk en praktisch gezien met de verordening samenhangen, zijn onder meer: Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PB L 130 van 1.5.2014, blz. 1); Richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (PB L, 2024/1260, 2.5.2024); en het EU-acquis ter bestrijding van het witwassen van geld, met name Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (zoals gewijzigd) (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

[4] Kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken (PB L 196 van 2.8.2003, blz. 45).

[5] Kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PB L 328 van 24.11.2006, blz. 59).

Op basis van artikel 82, lid 1, punt a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn in de verordening regels vastgesteld op grond waarvan de lidstaten verplicht zijn door andere lidstaten in het kader van een procedure in strafzaken uitgevaardigde bevriezingsbevelen of confiscatiebevelen zonder verdere formaliteiten op hun grondgebied te erkennen en ten uitvoer te leggen. De verordening gaat ervan uit dat te erkennen en ten uitvoer te leggen beslissingen steeds zullen worden gegeven overeenkomstig de beginselen van legaliteit, subsidiariteit en evenredigheid. De verordening heeft ook tot doel ervoor te zorgen dat de rechten van personen die door de erkenning van dergelijke bevelen worden getroffen, worden geëerbiedigd in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten van de EU en het EU-acquis inzake procedurele rechten[6]. Zoals aangegeven in overweging 13, is de verordening van toepassing op alle bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen die in het kader van procedures in strafzaken worden uitgevaardigd. "Procedures in strafzaken" is een autonoom Unierechtelijk begrip zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie. De term heeft betrekking op alle soorten bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen die worden uitgevaardigd na een procedure in verband met een strafbaar feit. Deze omvatten, maar beperken zich niet noodzakelijkerwijs tot bevelen die onder het toepassingsgebied van Richtlijn (EU) 2024/1260[7] vallen. Confiscatiebevelen die worden uitgevaardigd in civielrechtelijke en administratieve procedures, vallen daarentegen buiten het toepassingsgebied van de verordening.

Artikel 38 van de verordening schrijft voor dat de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité verslag uitbrengt over de toepassing van deze verordening, onder meer wat betreft:

(a) de mogelijkheid voor de lidstaten om uit hoofde van artikel 4, lid 2, en artikel 14, lid 2, verklaringen af te leggen en in te trekken;
(b) de wisselwerking tussen de eerbiediging van de grondrechten en de wederzijdse erkenning van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen;
(c) de toepassing van de artikelen 28, 29 en 30 inzake het beheer van en het beschikken over bevroren en geconfisqueerde voorwerpen, de teruggave van voorwerpen aan slachtoffers en de compensatie van slachtoffers.

Om informatie over de punten a), b) en c) te verzamelen, heeft de Commissie de lidstaten een vragenlijst toegezonden. De Commissie ontving antwoorden van 19 van de 25 deelnemende lidstaten.

[6] Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1); Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1); Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PB L 294 van 6.11.2013, blz. 1); Richtlijn (EU) 2016/343 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 1); Richtlijn (EU) 2016/1919 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PB L 297 van 4.11.2016, blz. 1); rectificatie van Richtlijn (EU) 2016/1919 (PB L 91 van 5.4.2017, blz. 40); Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PB L 132 van 21.5.2016, blz. 1).

[7] Richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (PB L, 2024/1260, 2.5.2024).

Deze informatie vormt een aanvulling op de statistische gegevens die de lidstaten regelmatig bij de bevoegde autoriteiten moeten verzamelen en elk jaar aan de Commissie moeten toezenden overeenkomstig artikel 35 van de verordening. Die statistieken omvatten het aantal bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen dat een lidstaat van andere lidstaten heeft ontvangen en dat is erkend en ten uitvoer gelegd, en het aantal bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen waarvan de erkenning en/of tenuitvoerlegging is geweigerd.

De lidstaten moeten de Commissie ook de volgende statistieken toezenden, indien deze op centraal niveau beschikbaar zijn:

(a) het aantal gevallen waarin een slachtoffer compensatie heeft gekregen voor of teruggave heeft verkregen van de voorwerpen die zijn verkregen door de tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel op grond van deze verordening; en
(b) de gemiddelde tijd die is vereist voor de tenuitvoerlegging van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen op grond van de verordening.

De Commissie merkt op dat niet alle lidstaten volledig aan de vereisten van artikel 35 hebben voldaan. Twee lidstaten hebben consequent verzuimd gegevens te verstrekken, terwijl zes lidstaten niet voor alle vier de jaren sinds de inwerkingtreding van de verordening (2021-2024) de vereiste informatie hebben verstrekt. Ook het formaat en de vergelijkbaarheid van de ontvangen gegevens variëren; sommige lidstaten hebben immers alleen geaggregeerde gegevens voor bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen verstrekt.

Dit verslag is ook gebaseerd op het in september 2025 gepubliceerde verslag over de door Eurojust behandelde zaken in het kader van Verordening 2018/1805[8] en op onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van relevante projecten die door het programma Justitie[9] zijn gefinancierd.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft nog geen uitspraken gedaan ter uitlegging van de verordening, maar momenteel is een prejudiciële verwijzing over de verordening aanhangig in zaak C-8/24. Advocaat-generaal Richard de la Tour heeft hierover op 12 juni 2025 een conclusie genomen. Behalve van de verordening zelf is het Hof ook verzocht om uitlegging van de voorganger van de verordening, Kaderbesluit 2006/783/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie[10] en EU-instrumenten die minimumvoorschriften vaststellen inzake bevriezingsbevelen en confiscatiemaatregelen op nationaal niveau en inzake samenwerking op het gebied van rechtshandhaving met het oog op de ontneming van criminele vermogensbestanddelen, zoals Kaderbesluit 2005/212/JBZ inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen[11],

[8] https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-report-regulation-20181805-mutual-recognition-freezing-and-confiscation-september2025.
[9] Voor meer informatie over het programma Justitie, zie https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme_nl.
[10] Zie bijvoorbeeld het recente arrest van het Hof (Vijfde kamer) van 29 januari 2026, Munik, C-562/24, ECLI:EU:C:2026:55.
[11] Kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen (PB L 68 van 15.3.2005, blz. 49).

Richtlijn 2014/42/EU betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen[12] en de opvolger daarvan, Richtlijn (EU) 2024/1260[13]. De rechtspraak van het Hof over deze instrumenten kan worden beschouwd als contextueel relevant voor de uitlegging van de verordening, bijvoorbeeld wanneer zij richtsnoeren biedt voor de uitlegging van begrippen die gemeen zijn aan alle EU-instrumenten voor de ontneming van criminele vermogensbestanddelen[14], of van minimumnormen voor doeltreffende voorzieningen in rechte die een rol kunnen spelen bij beslissingen van de uitvoerende staat over de erkenning van buitenlandse bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen[15].

2. ALGEMENE BEOORDELINGSPUNTEN

Sinds de verordening in werking is getreden, heeft zij de erkenning en tenuitvoerlegging van duizenden bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen mogelijk gemaakt. Volgens de statistieken die overeenkomstig artikel 35 van de verordening aan de Commissie zijn meegedeeld, werden er tussen december 2021 en december 2024 meer dan 2 700 bevriezingsbevelen erkend, waarvan er meer dan 1 500 ten uitvoer werden gelegd. Meer dan 800 verzoeken voor confiscatiebevelen werden erkend, waarvan er volgens de gemelde gegevens 370 ten uitvoer werden gelegd. Het aantal door een lidstaat ontvangen bevriezingsbevelen en confiscatieverzoeken verschilt sterk per lidstaat: een half dozijn lidstaten neemt consequent meer dan twee derde van alle ontvangen verzoeken voor hun rekening.

Tegelijkertijd meldden de lidstaten dat de erkenning en/of tenuitvoerlegging van meer dan 200 bevriezingsbevelen en meer dan 100 confiscatiebevelen werd geweigerd. Daarnaast heeft Eurojust aangegeven dat tijdens de referentieperiode (2021-2024) in meer dan 900 zaken om tussenkomst van het agentschap is verzocht om de samenwerking te vergemakkelijken. Het verslag over de door Eurojust behandelde zaken en de antwoorden van de lidstaten op de gerichte vragenlijst van de Commissie bevestigen dat er nog steeds sprake is van twijfels en uitdagingen in verband met de toepassing van de verordening. Met het oog hierop wordt in dit verslag ingegaan op specifieke aspecten van de verordening en de praktische toepassing ervan.

2.1. Algemene aspecten

De verordening is naar haar aard in beginsel rechtstreeks toepasselijk en hoeft niet in nationaal recht te worden omgezet. De lidstaten kunnen evenwel uitvoeringsmaatregelen

[12] Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39).
[13] Richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (PB L, 2024/1260, 2.5.2024).
[14] Hoewel het arrest van het Hof in zaak C-655/24 (Latranov) nog hangende is, werd in de conclusie van advocaat-generaal Sánchez-Bordona van 11 december 2025 (ECLI:EU:C:2025:969) reeds ingegaan op de uitlegging van het begrip “hulpmiddelen” in verband met de ontneming van criminele vermogensbestanddelen in de EU.
[15] Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof (Eerste kamer) van 14 januari 2021, OM, C-393/19, ECLI:EU:C:2021:8.

vaststellen om de toepassing ervan te vergemakkelijken. Deze maatregelen mogen geen afbreuk doen aan de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening.

Van de 19 lidstaten die de vragenlijst van de Commissie over de verordening hebben beantwoord, hebben er 17 wettelijke of praktische uitvoeringsmaatregelen vastgesteld om de toepassing ervan in hun rechtsstelsels te vergemakkelijken. Deze maatregelen omvatten bijvoorbeeld:

1) de invoering van wetgeving waarmee wordt verduidelijkt hoe de bepalingen en de werking van de verordening zich verhouden tot het reeds bestaande EU-acquis en de nationale wetgeving;
2) wetswijzigingen om nationale regels vast te stellen over aangelegenheden die aan de procedurele autonomie van de lidstaten worden overgelaten[16] en/of om ervoor te zorgen dat het nationale recht niet in tegenspraak is met de verordening of de toepassing ervan belemmert;
3) handboeken en andere richtsnoeren voor nationale beroepsbeoefenaars over de erkenning en tenuitvoerlegging van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen.

Voorts hebben twaalf lidstaten aangegeven dat zij beschikken over een nationaal mechanisme om toezicht te houden op het gebruik en de doeltreffende toepassing van de verordening.

2.2. Termijnen en responstijden (artikelen 9 en 20; artikel 7, lid 2, en artikel 18, lid 5)

In de artikelen 9 en 20 van de verordening zijn de termijnen vastgesteld waarbinnen buitenlandse bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen moeten worden erkend en ten uitvoer gelegd. In het geval van bevriezingsbevelen moet de uitvoerende autoriteit onverwijld en met dezelfde snelheid en prioriteit als in een vergelijkbaar binnenlands geval beslissen over de erkenning en tenuitvoerlegging en overgaan tot tenuitvoerlegging. In het geval van confiscatiebevelen moet de uitvoerende autoriteit onverwijld en binnen 45 dagen na ontvangst een beslissing nemen over de erkenning en tenuitvoerlegging.

Elf lidstaten meldden dat zij als uitvaardigende staat af en toe gevallen hebben meegemaakt waarin de termijnen voor de erkenning en tenuitvoerlegging van een bevriezingsbevel of confiscatiebevel niet in acht werden genomen. Negen lidstaten gaven aan dat zij als uitvoerende staat problemen hadden ondervonden bij het naleven van de termijnen. In de meeste van deze gevallen lijken de vertragingen het gevolg te zijn geweest van de noodzaak om de uitvaardigende staat om aanvullende informatie te verzoeken of om de voor de tenuitvoerlegging vereiste informatie te verifiëren. Eén lidstaat wees er ook op dat de vertragingen soms verband hielden met de hoge werklast van de bevoegde autoriteiten. Over het algemeen lijkt echter aan de termijnen te worden voldaan.

Eurojust meldt dat de gemiddelde tijd die de autoriteiten in de lidstaten nodig hebben om bevriezingsbevelen te erkennen en ten uitvoer te leggen, varieert van tien dagen tot enkele maanden[17]. In zijn verslag noemt Eurojust het feit dat de verordening geen specifieke

[16] Bijvoorbeeld de vaststelling van regels in het nationale recht inzake effectieve rechtsmiddelen overeenkomstig artikel 33 van de verordening.
[17] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 14.

termijnen bevat voor de erkenning van niet-dringende bevriezingsbevelen als een reden voor dit aanzienlijke verschil in de snelheid van uitvoering. Artikel 9 van de verordening specificeert geen concreet aantal dagen, maar bepaalt enkel dat bevelen “onverwijld en met dezelfde snelheid en prioriteit als in een vergelijkbaar binnenlands geval” ten uitvoer moeten worden gelegd.

Voor dringende bevriezingsverzoeken, d.w.z. verzoeken waarbij er gegronde redenen zijn om te vrezen dat de voorwerpen op korte termijn zullen verdwijnen, voorziet de verordening in een veel striktere responstijd: 48 uur voor de beslissing tot erkenning en nog eens 48 uur voor de tenuitvoerlegging van die beslissing. De lidstaten hebben geen melding gemaakt van bijzondere moeilijkheden bij de naleving van deze termijnen voor dringende bevriezingsverzoeken. Eurojust meldt echter[18] dat de lidstaten het begrip “dringende noodzaak” verschillend interpreteren, waarbij sommige het begrip ruimer toepassen dan andere.

Twaalf lidstaten hebben aangegeven dat zij als uitvaardigende staat af en toe problemen hebben ondervonden met de tijdige kennisgeving door de uitvoerende autoriteiten van de erkenning en tenuitvoerlegging van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen overeenkomstig artikel 7, lid 2, en artikel 18, lid 5, van de verordening. In sommige gevallen was er sprake van zes maanden vertraging of ontvingen zij helemaal geen relevante kennisgevingen. De meeste betrokken lidstaten gaven echter aan dat dergelijke vertragingen niet de norm zijn en dat de artikelen 7 en 18 over het algemeen worden nageleefd. Ondanks de doorgaans hoge mate van naleving suggereerden sommige lidstaten dat de in de verordening vastgestelde termijnen te kort zijn en moeten worden aangepast. Ook werd erop gewezen dat het ontbreken van termijnen in de verordening voor het verstrekken van de aanvullende informatie die nodig is om een beslissing over erkenning te nemen, tot onevenredige vertragingen kan leiden.

2.3. Uitstel en onmogelijkheid van tenuitvoerlegging (artikelen 10, 13, 21 en 22)

De artikelen 10, 13, 21 en 22 van de verordening hebben betrekking op gevallen waarin het tijdelijk of permanent onmogelijk is een bevriezingsbevel of confiscatiebevel ten uitvoer te leggen. In de artikelen 10 en 21 is bepaald dat de tenuitvoerlegging kan worden uitgesteld, bijvoorbeeld wanneer dit een lopend strafrechtelijk onderzoek kan ondermijnen of wanneer voor de betrokken voorwerpen al een ander bevel is uitgevaardigd. De artikelen 13 en 22 regelen situaties waarin het permanent onmogelijk is een bevel ten uitvoer te leggen. De uitvoerende autoriteit kan verklaren dat tenuitvoerlegging onmogelijk is, bijvoorbeeld wanneer het voorwerp reeds is geconfisqueerd, niet wordt aangetroffen op de in het certificaat aangegeven plaats of anderszins is verdwenen of vernietigd.

Elf lidstaten hebben gegevens verstrekt over het gebruik van de in de artikelen 10 en 21 geboden mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen uit te stellen. Een handvol van deze lidstaten heeft aangegeven dat hun bevoegde autoriteiten de tenuitvoerlegging van een bevriezingsbevel hadden uitgesteld omdat voor het

[18] Ibid.

vermogensbestanddeel reeds een bevel van een andere lidstaat was uitgevaardigd (artikel 10, lid 1, punt b)) of omdat met betrekking tot het voorwerp reeds een nationaal bevel was uitgevaardigd dat krachtens het nationale recht voorrang had (artikel 10, lid 1, punt c)). In ten minste één lidstaat is deze laatste situatie relatief gebruikelijk. Eurojust meldt[19] dat dit meestal het geval is wanneer in de uitvaardigende staat onderzoek wordt gedaan naar grensoverschrijdende fraudedelicten en daarmee verband houdende witwasdelicten in de uitvoerende staat.

Geen enkele lidstaat heeft gemeld dat hij de tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel overeenkomstig artikel 21 heeft uitgesteld.

Dezelfde twaalf lidstaten hebben ook informatie verstrekt over gevallen waarin het onmogelijk was een bevriezingsbevel of confiscatiebevel ten uitvoer te leggen (artikelen 13 en 22). Met betrekking tot bevriezingsbevelen maakte één lidstaat melding van een geval waarin een bevel niet ten uitvoer kon worden gelegd omdat het voorwerp al was geconfisqueerd (artikel 13, lid 3, punt a)). Zeven lidstaten hadden te maken met gevallen waarin de voorwerpen waren verdwenen (artikel 13, lid 3, punt b)) of niet werden aangetroffen (artikel 13, lid 3, punt d)). Twee lidstaten meldden dat zij verzoeken hadden gekregen met betrekking tot voorwerpen die waren vernietigd (artikel 13, lid 3, punt c)), en vier lidstaten meldden gevallen waarin voorwerpen niet konden worden gelokaliseerd omdat de informatie in het bevriezingscertificaat niet nauwkeurig genoeg was (artikel 13, lid 3, punt e)). Eén lidstaat gaf aan dat de betrokken voorwerpen bij ongeveer 60 % van de bevriezingsverzoeken niet kunnen worden gelokaliseerd of dat de geldsom of de waarde van de aangetroffen voorwerpen verwaarloosbaar is. Zeven andere lidstaten maakten melding van soortgelijke ervaringen.

Bij confiscatieverzoeken lijkt het aantal gevallen waarin het onmogelijk was een bevel ten uitvoer te leggen, aanzienlijk lager te zijn. Slechts vier lidstaten hadden met dergelijke gevallen te maken gehad. Deze hadden betrekking op voorwerpen die waren verdwenen (artikel 22, lid 3, punt b), gemeld door twee lidstaten), voorwerpen die waren vernietigd (artikel 22, lid 3, punt c), gemeld door één lidstaat), voorwerpen die niet werden aangetroffen (artikel 22, lid 3, punt d), gemeld door twee lidstaten) en voorwerpen die niet konden worden gelokaliseerd als gevolg van onvoldoende nauwkeurige informatie in het confiscatiecertificaat (artikel 22, lid 3, punt e), gemeld door twee lidstaten).

2.4. Communicatie tussen bevoegde autoriteiten en met getroffen personen (artikelen 25 en 32)

Op grond van artikel 25 van de verordening moeten de uitvaardigende en de uitvoerende autoriteit met elkaar overleggen om de efficiënte toepassing van de verordening te waarborgen. Daartoe wordt gebruik gemaakt van rechtstreekse communicatie en worden, in voorkomend geval, de centrale autoriteiten bij het overleg betrokken.

Negen lidstaten maakten melding van problemen bij de communicatie tussen bevoegde autoriteiten. Alle lidstaten hebben bevestigd dat overleg kan plaatsvinden via rechtstreeks, informeel contact tussen de bevoegde autoriteiten (d.w.z. per e-mail of telefoon), met of

[19] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 15.

zonder betrokkenheid van de aangewezen centrale autoriteiten. Sommige lidstaten wezen echter op beperkingen met betrekking tot de hoeveelheid en het soort gegevens dat per e-mail kan of moet worden verzonden. Verscheidene lidstaten gaven aan dat zij met Eurojust en het Europees justitieel netwerk hebben samengewerkt om de coördinatie in dringende gevallen te bevorderen, met name omdat de responstijden van bepaalde soorten bevoegde autoriteiten, zoals rechtbanken, vaak lang waren. Taalbarrières, het niet bevestigen van de ontvangst van berichten en moeilijkheden bij het vinden van de juiste contactpunten werden ook genoemd als belemmeringen voor efficiënt overleg. Eurojust heeft bevestigd dat het in verschillende gevallen is verzocht bijstand te verlenen bij het identificeren van de bevoegde autoriteiten in de aangezochte lidstaat. Eurojust meldt bijvoorbeeld dat in sommige lidstaten, wanneer een bevriezingsbevel betrekking heeft op meerdere vermogensbestanddelen die zich in verschillende gebieden van hetzelfde land bevinden — zoals bankrekeningen die bij verschillende banken zijn geopend — met meerdere autoriteiten contact moet worden opgenomen voor de uitvoering van hetzelfde certificaat[20].

Twee lidstaten wezen ook op moeilijkheden bij de naleving van de verplichting uit hoofde van artikel 32 van de verordening om getroffen personen te informeren over de tenuitvoerlegging van een bevriezingsbevel of over een beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel, alsook over de assistentie waarom de uitvoerende autoriteit de uitvaardigende autoriteit in dit verband kan verzoeken. Aan deze verplichting kan met name moeilijk worden voldaan wanneer de getroffen persoon zich noch in de uitvaardigende, noch in de uitvoerende lidstaat bevindt.

Een ander probleem was de noodzaak om de informatieverplichtingen in overeenstemming te brengen met de vertrouwelijkheid van de onderzoeken. Artikel 11, lid 2, van de verordening bevestigt dat de uitvoerende autoriteit de getroffen personen overeenkomstig artikel 32 in kennis moet stellen zodra een bevriezingsbevel ten uitvoer is gelegd. In artikel 11, lid 3, wordt echter verduidelijkt dat de uitvaardigende autoriteit de uitvoerende autoriteit kan verzoeken de kennisgeving aan getroffen personen uit te stellen om lopende onderzoeken te beschermen. Zoals door Eurojust is bevestigd[21], heeft dit problemen opgeleverd voor ten minste één lidstaat waarvan het nationale recht in dit opzicht strijdig is met de verordening, aangezien het geen afwijkingen toestaat van de verplichting om getroffen personen onmiddellijk te informeren.

2.5. Kosten (artikel 31)

Artikel 31 van de verordening bepaalt dat elke lidstaat de eigen kosten draagt die voortvloeien uit de toepassing van de verordening. Volgens dit artikel kan de uitvoerende autoriteit echter wel een voorstel indienen om hoge of uitzonderlijke kosten te delen.

Twee lidstaten meldden dat hun bevoegde autoriteiten soms hoge of uitzonderlijke kosten moeten maken bij de uitvoering van bevriezingsbevelen of confiscatiebevelen in het kader van de verordening. Zij benadrukten ook dat met name de beheerskosten onevenredig hoog kunnen worden wanneer verzoeken tot bevriezing niet binnen een redelijke termijn worden gevolgd door een definitieve beslissing tot confiscatie in de uitvaardigende lidstaat.

[20] Ibid., blz. 10.
[21] Ibid., blz. 15 en 16.

In de meeste lidstaten lijken deze gevallen echter relatief zeldzaam. Zes lidstaten meldden dat zij nooit hoge of uitzonderlijke kosten hebben moeten maken. Slechts twee lidstaten hebben op basis van anekdotische informatie inzicht geboden in de uitdagingen die zich voordoen bij de onderhandelingen over dergelijke afspraken over het delen van de kosten overeenkomstig artikel 31, lid 2.

Meer in het algemeen merkten verscheidene lidstaten op dat zij in een aantal gevallen verzoeken tot bevriezing hebben ontvangen waarbij de waarde van de aangetroffen vermogensbestanddelen zo laag was dat de middelen die nodig waren om deze te bevriezen en te confisqueren hiertoe niet in verhouding stonden. Zij bekritiseerden dat de verordening niet toestaat om dit soort verzoeken te weigeren louter op grond van het feit dat de invorderingskosten niet in verhouding staan tot de waarde van het betrokken voorwerp.

2.6. Overige aspecten

Naast de in de punten 2.1 tot en met 2.5 besproken kwesties hebben de lidstaten gewezen op een aantal andere uitdagingen die niet strikt verband houden met de toepassing van de verordening, maar hier wel mee samenhangen. Een van die problemen betreft het ontbreken van een rechtsgrondslag voor het uitvaardigen van bevriezingsverzoeken die uitsluitend tot doel hebben slachtoffers compensatie te bieden, zonder dat confiscatie wordt beoogd — iets waarin het rechtsstelsel van sommige lidstaten voorziet. In dergelijke verzoeken wordt in de verordening niet voorzien, aangezien deze een "bevriezingsbevel" definieert als "een beslissing die door een uitvaardigende autoriteit is uitgevaardigd of gevalideerd ter voorkoming van vernietiging, verwerking, verplaatsing, overdracht of vervreemding van voorwerpen **met het oog op de confiscatie ervan**".

Een ander probleem dat door de lidstaten is genoemd, is het ontbreken van een specifieke EU-rechtsgrondslag voor verzoeken tot het nemen van onderzoeksmaatregelen om vermogensbestanddelen na een veroordeling te identificeren, op te sporen en veilig te stellen. Richtlijn (EU) 2024/1260 verplicht de lidstaten uitdrukkelijk om de samenwerking tussen de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen te vergemakkelijken met het oog op de opsporing van vermogensbestanddelen, ook na een veroordeling. De richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel[22] (EOB-richtlijn) regelt de justitiële samenwerking met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal. Sommige lidstaten vroegen zich echter af of deze instrumenten volstaan om een doeltreffende ontneming van vermogensbestanddelen tijdens de fase van de strafprocedure die volgt op de veroordeling te waarborgen. Tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 9 december 2025 heeft België deze kwestie specifiek aan de orde gesteld.

De lidstaten hebben de Commissie ook gewezen op een gebrek aan duidelijkheid voor beroepsbeoefenaars over de beoogde wisselwerking tussen de verordening en de andere EU-instrumenten op het gebied van ontneming van criminele vermogensbestanddelen. Die instrumenten omvatten niet alleen de EOB-richtlijn en de herziene richtlijn ontneming van

[22] Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PB L 130 van 1.5.2014, blz. 1).

vermogensbestanddelen, maar ook instrumenten die de toegang tot financiële informatie[23] en antiwitwasmechanismen[24] regelen.

Tot slot is geconstateerd dat sommige lidstaten voorwaarden of vereisten voor samenwerking opleggen waarvoor de verordening geen grondslag bevat. Dit omvat bijvoorbeeld het vereiste dat een verzoek tot bevriezing moet worden verlengd en het onderliggende bevel met regelmatige tussenpozen opnieuw moet worden uitgevaardigd of bevestigd door de bevoegde autoriteiten, zodat de bevriezingsmaatregel kan worden gehandhaafd. Dit probleem is ook gesignaleerd door Eurojust[25], dat er verder op wijst dat sommige lidstaten proactief bevriezingsbevelen opnieuw uitvaardigen en met regelmatige tussenpozen om verlenging van bevriezingsmaatregelen in de uitvoerende staat verzoeken, ook al is dit niet vereist of voorzien in de verordening.

3. SPECIFIEKE BEOORDELINGSPUNTEN OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 38

3.1. Mogelijkheid om verklaringen af te leggen en in te trekken uit hoofde van artikel 4, lid 2, en artikel 14, lid 2

Artikel 4 van de verordening regelt de toezending van bevriezingsbevelen. Lid 2 van dat artikel bepaalt dat de lidstaten kunnen verklaren dat, wanneer hun een bevriezingscertificaat wordt toegezonden met het oog op erkenning of tenuitvoerlegging van een bevriezingsbevel, de uitvaardigende autoriteit ook het originele exemplaar van het bevriezingsbevel of een gewaarmerkte kopie daarvan moet bijvoegen. Hetzelfde geldt voor confiscatiebevelen op grond van artikel 14, lid 2, van de verordening.

16 lidstaten hebben een verklaring afgelegd overeenkomstig artikel 4, lid 2. Diezelfde lidstaten hebben ook verklaringen afgelegd overeenkomstig artikel 14, lid 2. Niet in al deze verklaringen is echter vermeld dat de uitvaardigende autoriteit altijd samen met de certificaten het oorspronkelijke bevriezingsbevel of confiscatiebevel moet toezenden. Twee lidstaten verklaren uitdrukkelijk dat dit niet vereist is, terwijl een andere lidstaat zijn uitvoerende autoriteiten toestaat, maar niet verplicht, om het oorspronkelijke bevel op te vragen.

Geen enkele op grond van artikel 4, lid 2, of artikel 14, lid 2, afgelegde verklaring is ingetrokken.

Eurojust meldt dat zelfs in gevallen waarin de lidstaten geen verklaring uit hoofde van artikel 4, lid 2, of artikel 14, lid 2, hebben afgelegd, hun bevoegde autoriteiten soms nog steeds om de onderliggende nationale bevriezingsbevelen of confiscatiebevelen verzoeken.

[23] 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 van 11.7.2019, blz. 122).

[24] Zie met name Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849 (PB L, 2024/1640, 19.6.2024).

[25] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 14.

Deze verzoeken kunnen het gevolg zijn van een gebrek aan informatie in het standaard bevriezingscertificaat of confiscatiecertificaat[26].

3.2. Wisselwerking tussen de eerbiediging van de grondrechten en de wederzijdse erkenning van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen (artikelen 8 en 19)

Zoals in de inleiding van dit verslag is opgemerkt, is de verordening gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, die op zijn beurt wederzijdse erkenning vergemakkelijkt. Wederzijds vertrouwen betekent echter niet dat alle verzoeken om justitiële samenwerking altijd moeten worden erkend en ten uitvoer gelegd. De verordening voorziet in facultatieve gronden voor het weigeren van de erkenning en/of tenuitvoerlegging van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen (artikelen 8 en 19), onder meer om te waarborgen dat de grondrechten van door die verzoeken getroffen personen worden geëerbiedigd.

Verschillende van de weigeringsgronden van de artikelen 8 en 19 van de verordening, zoals die welke verband houden met het "ne bis in idem"-beginsel en verstekprocedures (artikel 8, lid 1, punt a), en artikel 19, lid 1, punten a) en g)), hebben een grondrechtdimensie of zijn relevant voor grondrechten. Daarnaast bepalen artikel 8, lid 1, punt f), en artikel 19, lid 1, punt h), uitdrukkelijk dat de uitvoerende staat mag weigeren een confiscatiebevel te erkennen of ten uitvoer te leggen indien "er, in uitzonderlijke situaties, gegronde redenen zijn om op basis van specifieke en objectieve gegevens aan te nemen dat de tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel in de bijzondere omstandigheden van het geval zou leiden tot een manifeste schending van een relevant, in het Handvest vervat grondrecht, met name het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, het recht op een onpartijdig gerecht en de rechten van verdediging".

In haar vragenlijst heeft de Commissie de lidstaten verzocht het aantal gevallen te bevestigen waarin elk van de specifieke weigeringsgronden van de verordening (artikelen 8 en 19) is toegepast. Uit de antwoorden blijkt dat de meeste van deze gronden tot dusver slechts in beperkte mate zijn gebruikt.

Voor bevriezingsbevelen hebben 13 lidstaten uitgesplitste informatie verstrekt over de weigeringsgronden die tot dusver door hun bevoegde autoriteiten zijn ingeroepen. Slechts één lidstaat heeft daarbij aangegeven dat zijn bevoegde autoriteiten zich hebben beroepen op de weigeringsgrond die is gebaseerd op het "ne bis in idem"-beginsel (artikel 8, lid 1, punt a)); één lidstaat verklaarde dat hij een bevriezingsbevel heeft geweigerd op grond van het feit dat de gedraging in verband waarmee het bevel was uitgevaardigd, naar zijn recht geen strafbaar feit vormde (artikel 8, lid 1, punt e)). Het aantal gevallen waarin deze gronden werden aangevoerd, was op twee handen te tellen. De weigeringsgronden die zijn gebaseerd op voorrechten of immuniteiten (artikel 8, lid 1, punt b)), de extraterritoriale aard van het strafbare feit (artikel 8, lid 1, punt d)) en problemen met de grondrechten (artikel 8, lid 1, punt f)), werden in het geheel niet ingeroepen.

Eén lidstaat die geen concrete gegevens over de weigering van bevriezingsverzoeken wist te verstrekken, benadrukte echter dat zijn autoriteiten dikwijls te maken hadden gehad met

[26] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 9.

gevallen waarin getroffen personen zich beriepen op grondrechten als argument voor weigering van het verzoek.

Eurojust meldt[27] dat het ook gevallen is tegengekomen waarin uitvoerende autoriteiten daadwerkelijk hebben geweigerd bevriezingsbevelen te erkennen of ten uitvoer te leggen op grond van een vermeende ongeoorloofde aantasting van de rechten van getroffen derden. Hiertoe behoorden ook gevallen waarin op frauduleuze wijze verkregen goederen snel aan iemand anders werden doorverkocht. Op grond van de verordening kunnen de lidstaten weigeren een confiscatiebevel te erkennen of ten uitvoer te leggen indien de rechten van de getroffen personen de tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel volgens het recht van de uitvoerende staat onmogelijk maken. Voor bevriezingsbevelen bestaat een dergelijke weigeringsgrond echter niet. Eurojust geeft aan dat de uitvoerende autoriteiten, althans in sommige gevallen, niettemin manieren hebben gevonden om erkenning op deze basis te weigeren, bijvoorbeeld door in plaats daarvan formeel een andere weigeringsgrond aan te voeren, zoals het feit dat het bevriezingscertificaat onvolledig was (artikel 8, lid 1, punt c), of door zich te baseren op algemenere argumenten met betrekking tot grondrechten en evenredigheid, zonder duidelijk aan te geven welke weigeringsgrond wordt aangevoerd.

De enige weigeringsgrond die door verschillende lidstaten werd ingeroepen, was de onvolledigheid of onjuiste invulling van het bevriezingscertificaat (artikel 8, lid 1, punt c)). Deze grond lijkt ook het grootste deel van alle weigeringen te vertegenwoordigen. In één lidstaat hielden 31 weigeringen verband met onvolledige of onjuiste certificaten.

Tot de gemelde problemen behoren onjuiste of verouderde informatie over de te bevriezen vermogensbestanddelen of de locatie ervan, en problemen met de kwaliteit van de vertalingen van de bevriezingscertificaten. Eurojust bevestigt dat de kwaliteit van de vertalingen van de standaardcertificaten vaak slecht is; dikwijls is tussenkomst van Eurojust nodig om de daaruit voortvloeiende misverstanden op te helderen[28]. In dit verband heeft één lidstaat specifiek benadrukt hoe belangrijk het is dat de aangezochte autoriteiten overleg plegen met de verzoekende autoriteiten alvorens een verzoek te weigeren, zoals vereist door de verordening, om deze laatste in staat te stellen eventuele problemen op te lossen.

Een soortgelijk beeld valt waar te nemen bij confiscatiebevelen. Elf lidstaten hebben uitgesplitste informatie verstrekt over de weigeringsgronden krachtens de verordening die tot dusver door hun bevoegde autoriteiten zijn toegepast. Slechts één lidstaat gaf aan dat de bevoegde autoriteiten zich hebben beroepen op de weigeringsgronden die gebaseerd zijn op het “ne bis in idem”-beginsel (artikel 19, lid 1, punt a)); een van hen had zich beroepen op het bestaan van voorrechten of immuniteiten (artikel 19, lid 1, punt b)); en één op het feit dat de rechten van de getroffen personen het volgens het recht van die lidstaat onmogelijk maakten om het confiscatiebevel ten uitvoer te leggen (artikel 19, lid 1, punt e)). Net als bij de weigering van bevriezingsverzoeken was het aantal gevallen waarin deze gronden werden aangevoerd op twee handen te tellen. De extraterritoriale aard van het strafbare feit (artikel 19, lid 1, punt d)) werd als weigeringsgrond in het geheel niet aangevoerd. Drie lidstaten weigerden confiscatiebevelen te erkennen die verband hielden met gedragingen die naar hun recht geen strafbaar feit vormen (artikel 19, lid 1, punt f)). Twee lidstaten weigerden

[27] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 16.
[28] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 9.

erkenning op gronden die verband hielden met het feit dat de getroffen persoon bij verstek was berecht (artikel 19, lid 1, punt g)).

De meest gebruikte weigeringsgrond was de onvolledigheid of onjuistheid van het ingediende confiscatiecertificaat (artikel 19, lid 1, punt c)). Zeven lidstaten meldden dat zij zich op deze weigeringsgrond hadden beroepen. Het aantal betrokken gevallen lijkt echter lager te zijn dan bij bevriezingsverzoeken. De mogelijke schending van concrete grondrechten (artikel 19, lid 1, punt h)) werd in slechts twee lidstaten als weigeringsgrond aangevoerd, in minder dan vijf gevallen in totaal.

In de prejudiciële verwijzing naar het Hof in zaak C-8/24 werd gevraagd om uitlegging van de weigeringsgronden die verband houden met problemen met de grondrechten, zoals uiteengezet in artikel 19, lid 1, punt h). Deze zaak betreft de justitiële samenwerking tussen Kroatië en Slovenië in het kader van de verordening. Het Hof werd verzocht te verduidelijken of de verordening zich verzet tegen de erkenning van een confiscatiebevel wanneer de door de confiscatie getroffen persoon bepaalde procedurele rechten niet kan uitoefenen. Advocaat-generaal Richard de la Tour heeft in deze zaak op 12 juni 2025 een conclusie genomen[29]. De advocaat-generaal heeft geconcludeerd dat artikel 19, lid 1, punt h), van Verordening (EU) 2018/1805 aldus moet worden uitgelegd dat de erkenning en tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel niet kan worden geweigerd indien het betrokken bevel naar behoren aan de getroffen persoon is betekend, maar deze vervolgens geen gebruik heeft gemaakt van een beschikbaar rechtsmiddel dat had kunnen leiden tot een toetsing van de naleving van de normen voor een eerlijk proces. Het Hof heeft in deze zaak echter nog geen definitieve uitspraak gedaan.

3.3. Beheer van en beschikken over bevroren en geconfisqueerde voorwerpen, met inbegrip van teruggave en compensatie (artikelen 28, 29 en 30)

De artikelen 28, 29 en 30 van de verordening regelen het beheer van en het beschikken over bevroren en geconfisqueerde vermogensbestanddelen en de bescherming van de rechten van slachtoffers.

Artikel 28 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat bevroren en geconfisqueerde voorwerpen zodanig worden beheerd dat zij niet in waarde verminderen. Een belangrijk instrument voor de bevoegde autoriteiten om dit doel te bereiken, is de mogelijkheid om bevroren voorwerpen te verkopen voordat zij worden geconfisqueerd. Dit soort pre-confiscatieverkoop, doorgaans een “tussentijdse verkoop” genoemd, is ook opgenomen in artikel 20 van de EU-richtlijn betreffende ontneming van vermogensbestanddelen[30]. Op grond van die richtlijn moet de verkoop onderworpen zijn aan strenge waarborgen om de eerbiediging van de rechten van de getroffen personen te waarborgen.

Er zijn geen problemen gemeld met betrekking tot de uitvoering van artikel 29. Vier lidstaten hebben aangegeven dat zij voor het beheer van voorwerpen in binnenlandse procedures voor de ontneming van vermogensbestanddelen andere regels hebben toegepast dan in

[29] Conclusie van advocaat-generaal Richard de la Tour van 12 juni 2025, C-8/24, ECLI:EU:C:2025:430.
[30] Richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (PB L, 2024/1260, 2.5.2024).

samenwerkingsprocedures overeenkomstig artikel 28 van de verordening. Deze verschillen zouden in de praktijk echter niet tot problemen hebben geleid.

Artikel 29 regelt de teruggave van bevroren voorwerpen aan slachtoffers van misdrijven. Indien de bevoegde rechterlijke instanties in de verzoekende staat hebben beslist dat specifieke vermogensbestanddelen aan een slachtoffer moeten worden teruggegeven, moet de uitvaardigende autoriteit de aangezochte autoriteit van deze beslissing in kennis stellen. De aangezochte autoriteit moet de voorwerpen dan volgens haar eigen nationale procedures teruggeven. Rechtstreekse overdracht van deze voorwerpen aan het slachtoffer is mogelijk. Daarbij is echter van essentieel belang dat het eigendomsrecht van het slachtoffer op de voorwerpen niet wordt betwist, dat de voorwerpen niet nodig zijn als bewijsmiddel en dat de rechten van personen die door de teruggave worden getroffen, tijdens het proces niet worden geschonden.

16 lidstaten hebben informatie verstrekt over hun ervaringen met de toepassing van artikel 29. Op één na hebben al deze lidstaten aangegeven dat zij bevroren voorwerpen aan slachtoffers hebben teruggegeven. Vijf lidstaten hadden in dit verband te maken met bijzondere uitdagingen. Eén lidstaat merkte bijvoorbeeld op dat de uitvoerende lidstaat er in bepaalde gevallen op aandrong dat de beslissing om bevroren voorwerpen aan het slachtoffer terug te geven in de uitvaardigende staat door een rechter werd uitgevaardigd. Dit vereiste vindt echter geen grondslag in de verordening, die geen beperking stelt aan de soorten autoriteiten die een dergelijke beslissing kunnen uitvaardigen met het oog op erkenning overeenkomstig artikel 29. Volgens de lidstaten en Eurojust[31] is de toepassing van artikel 29 ook problematisch wanneer meerdere slachtoffer de teruggave van voorwerpen vorderen en de bevroren voorwerpen ontoereikend zijn om alle vorderingen van de slachtoffers te voldoen, of wanneer er sprake is van slachtoffers in verschillende landen die legitieme vorderingen hebben. De verordening bepaalt niet welke procedure in dergelijke gevallen moet worden gevolgd.

In het verslag over de door Eurojust behandelde zaken wordt ook benadrukt dat de teruggave van bevroren voorwerpen operationeel complex blijft. Eurojust bevestigt niet alleen dat zich uitdagingen voordoen in zaken met meerdere en/of concurrerende vorderingen van slachtoffers, maar beschrijft ook verschillende zaken waarin de uitvoerende lidstaat geheel of gedeeltelijk weigerde artikel 29 van de verordening na te leven, onder verwijzing naar tegenstrijdige bepalingen van nationaal recht die de teruggave van bevroren voorwerpen, of althans bepaalde soorten van dergelijke voorwerpen, niet toestaan voordat er een definitief confiscatiebevel is uitgevaardigd[32].

De meeste lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord, dragen voorwerpen die bestemd zijn voor teruggave of compensatie gewoonlijk rechtstreeks over aan de slachtoffers, zonder dat de uitvaardigende staat daarbij optreedt als tussenpersoon, hoewel de wijze van overdracht doorgaans varieert naargelang de omstandigheden van de zaak. Dit is in overeenstemming met de artikelen 29 en 30 van de verordening.

In de antwoorden werd ook ingegaan op goede praktijken met betrekking tot de coördinatie van maatregelen in het kader van de verordening met maatregelen in het kader van Richtlijn

[31] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 19.
[32] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 19.

2014/60 betreffende de teruggave van cultuurgoederen[33]. In het verslag over de door Eurojust behandelde zaken wordt echter opgemerkt dat de tijd die de uitvoerende autoriteiten nodig hebben om voorwerpen, met name bevroren voorwerpen die op grond van artikel 29 van de verordening moeten worden teruggegeven, daadwerkelijk aan slachtoffers over te dragen, sterk kan variëren. Hoewel de teruggave in sommige gevallen minder dan twee maanden duurde, hebben slachtoffers in andere gevallen meer dan een jaar moeten wachten. Dit is niet in overeenstemming met het vereiste van artikel 29 dat teruggave zo spoedig mogelijk moet plaatsvinden.

Artikel 30 regelt het beschikken over geconfisqueerde vermogensbestanddelen. De hoofdregel daarvoor is dat de tenuitvoerlegging van beslissingen over de teruggave van voorwerpen aan de slachtoffers van misdrijven of hun compensatie voorrang heeft. Net als bij artikel 29 moet de uitvaardigende staat de uitvoerende staat van dergelijke beslissingen in kennis stellen. De uitvoerende staat moet deze beslissingen vervolgens zo spoedig mogelijk ten uitvoer leggen en de voorwerpen hetzij rechtstreeks, hetzij via de uitvaardigende lidstaat aan het slachtoffer overdragen. Indien het niet mogelijk is de oorspronkelijke voorwerpen die van een slachtoffer zijn afgenomen terug te geven, maar er als gevolg van de tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel in verband met die voorwerpen geld is verkregen, moet het overeenkomstige bedrag aan het slachtoffer worden overgedragen.

Slechts één lidstaat meldde moeilijkheden te hebben ondervonden bij de teruggave van geconfisqueerde voorwerpen aan slachtoffers van misdrijven, maar het probleem lijkt in dit geval meer praktisch dan juridisch van aard te zijn geweest. Een vergelijkbaar beeld doet zich voor met betrekking tot de aanwending van geconfisqueerde vermogensbestanddelen om slachtoffers van misdrijven schadeloos te stellen: slechts één lidstaat meldde dat hij in zeldzame gevallen problemen had ondervonden met de regels van artikel 30 inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot compensatie van slachtoffers. Eurojust meldt echter[34] dat het zaken is tegengekomen waarin de naleving van de regels inzake het beschikken over geconfisqueerde voorwerpen met het oog op teruggave of compensatie problematisch bleek te zijn. In de door Eurojust beschreven zaak kwamen de moeilijkheden voort uit specifieke kenmerken van het nationale recht van de uitvaardigende staat. De bevoegde autoriteiten in de uitvaardigende staat namen beslissingen over de compensatie van de slachtoffers, maar er werd geen confiscatiebevel uitgevaardigd voor de voorwerpen die in de uitvoerende staat waren bevroren en die hadden kunnen worden gebruikt om de vorderingen tot compensatie te voldoen.

Aangezien de overgrote meerderheid van de lidstaten geen informatie verzamelt over het aantal gevallen waarin de teruggave of compensatie van slachtoffers wordt vergemakkelijkt, heeft de Commissie geen beeld van de frequentie waarmee de desbetreffende bepalingen van de verordening (artikel 29 en artikel 30, leden 1 tot en met 5) worden toegepast.

Indien er geen vorderingen van slachtoffers hoeven te worden voldaan of indien de waarde van de geconfisqueerde voorwerpen hoger is dan die vorderingen, moet het resterende deel worden verdeeld tussen de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat. In het geval van

[33] Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PB L 159 van 28.5.2014, blz. 1).
[34] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 21.

geldbedragen zijn de regels zeer eenvoudig. Bedragen van meer dan 10 000 EUR moeten gelijkelijk tussen deze staten worden verdeeld, tenzij anders is overeengekomen. Bedragen die gelijk zijn aan of lager zijn dan 10 000 EUR vallen toe aan de uitvoerende staat en hoeven niet te worden gedeeld. Voor andere voorwerpen dan geld kunnen verschillende verdelingsregelingen worden afgesproken, waaronder de optie om het voorwerp te verkopen en de opbrengst eerlijk te delen, zoals hierboven beschreven. De uitvaardigende staat en de uitvoerende staat kunnen ook overeenkomen dat de voorwerpen in de uitvoerende staat moeten blijven, voor gebruik in het algemeen belang of voor sociale doeleinden. De toe te passen optie moet per geval worden overeengekomen tussen de betrokken lidstaten.

Op één na hebben alle lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord, bevestigd dat zij de standaardregels voor het delen van geldbedragen toepassen. De enige lidstaat die het anders aanpakt, heeft aangegeven dat er in zeldzame gevallen andere informele regelingen zijn overeengekomen, zoals toegestaan door de verordening.

4. VOORSTELLEN VAN BELANGHEBBENDEN

4.1. Lidstaten

In het licht van de hierboven beschreven uitdagingen met betrekking tot de toepassing van de verordening heeft de Commissie de lidstaten gevraagd of zij het nodig achten de verordening te wijzigen om de bruikbaarheid ervan te vergroten of de doeltreffende toepassing ervan te waarborgen. Acht lidstaten hebben bevestigd dat zij dit noodzakelijk achten. De voorgestelde wijzigingen omvatten onder meer de vaststelling van:

1) specifieke termijnen voor de erkenning en tenuitvoerlegging van bevriezingsbevelen;
2) een specifieke termijn waarbinnen de uitvaardigende autoriteit in kennis moet worden gesteld van omstandigheden die de onmiddellijke erkenning of tenuitvoerlegging van een bevriezingsbevel in de weg staan;
3) een specifieke termijn voor kennisgevingen over de tenuitvoerlegging van bevriezingsbevelen en confiscatiebevelen;
4) een maximumtermijn voor de handhaving van bevriezingsmaatregelen door de uitvoerende staat om onevenredige lasten voor die staat en een onnodig langdurige inmenging in de rechten van de getroffen personen te voorkomen;
5) een grond voor weigering van bevriezingsbevelen of confiscatiebevelen betreffende vermogensbestanddelen van geringe waarde indien de middelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van het bevel niet in verhouding staan tot de waarde van de vermogensbestanddelen;
6) een uitdrukkelijke grond voor weigering van bevriezingsbevelen wegens ongeoorloofde inmenging in de rechten van derden te goeder trouw;
7) een regel op grond waarvan in het Engels gestelde bevriezingscertificaten moeten worden aanvaard, althans in dringende gevallen, waarbij zo spoedig mogelijk een vertaling moet worden verstrekt;
8) een rechtsgrondslag voor verzoeken tot bevriezing van vermogensbestanddelen met als enig doel de teruggave van voorwerpen of compensatie van slachtoffers;

9) een procedure die de lidstaten in staat stelt verzoeken tot inbeslagneming van bewijsmateriaal in het kader van een EOB te koppelen aan verzoeken tot bevriezing van criminele vermogensbestanddelen uit hoofde van de verordening;
10) de mogelijkheid voor de uitvaardigende autoriteit om bij de toezending van een verzoek tot bevriezing de uitvoerende autoriteit uitdrukkelijk te verzoeken nader onderzoek te verrichten naar de voorwerpen en financiële situatie van een verdachte of beklaagde in de uitvoerende staat, teneinde te bepalen of andere voorwerpen die kunnen of moeten worden geconfisqueerd, zich op het grondgebied van de uitvoerende staat bevinden;
11) een deel in het bevriezingscertificaat waarin de uitvaardigende autoriteit wordt gevraagd het soort confiscatie te specificeren waarop het verzoek tot bevriezing betrekking heeft (bv. confiscatie van voorwerpen of confiscatie op basis van waarde). Dit zou het voor de bevoegde autoriteiten gemakkelijker maken om bevriezingsbevelen snel ten uitvoer te leggen op de door de uitvaardigende autoriteit beoogde wijze;
12) een standaardformulier voor de kennisgeving over de tenuitvoerlegging van een bevriezingsbevel.

Eén lidstaat heeft ook aangegeven dat de toepassing van de verordening in het algemeen wordt belemmerd door een gebrek aan harmonisatie van de nationale procedures die de toepassing ervan moeten vergemakkelijken. Zoals in dit verslag al eerder is opgemerkt, hebben zowel de lidstaten als Eurojust herhaaldelijk melding gemaakt van gevallen waarin de mate van procedurele autonomie die door de verordening aan de lidstaten wordt gelaten of het feit dat het nationale recht niet is gewijzigd om conflicten met de verordening te voorkomen, mogelijk de doeltreffende toepassing ervan in de weg heeft gestaan.

De lidstaten is ook gevraagd of zij toegevoegde waarde zien in de ontwikkeling van een "soft law"-maatregel die richtsnoeren biedt voor het combineren van de verordening en andere rechtsinstrumenten van de EU die de samenwerking bij de ontneming van criminele vermogensbestanddelen vergemakkelijken, zoals Richtlijn 2014/41 (EOB-richtlijn) en Richtlijn 2024/1260 (herziene richtlijn ontneming van vermogensbestanddelen). 15 van de 19 lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord, gaven aan dat zij hierin een meerwaarde zien, met name om duidelijkheid te bieden over de wisselwerking tussen de verordening en de herziene richtlijn ontneming van vermogensbestanddelen. Eén lidstaat merkte meer in het algemeen op dat elke maatregel die een uniforme aanpak van de lidstaten bij de toepassing van Verordening (EU) 2018/1805 bevordert, nuttig zou zijn, hoewel ook werd opgemerkt dat een dergelijk initiatief de mogelijke lasten voor de nationale autoriteiten tot een minimum moet beperken, zoals ook werd benadrukt in het verslag van het forum op hoog niveau over de toekomst van het strafrecht van de EU[35].

Eén lidstaat stelde ook voor de wisselwerking tussen de verordening en de EU-instrumenten op het gebied van samenwerking in burgerlijke zaken (bv. Verordening (EU) nr. 655/2014[36]

[35] Beschikbaar op: https://commission.europa.eu/document/download/606f0f38-12f9-4893-8941-3ac835229bcd_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_16.pdf.
[36] Verordening (EU) nr. 655/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van een procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de

en Verordening (EU) nr. 1215/2012[37]) te verduidelijken, aangezien deze in bepaalde gevallen van belang kunnen zijn, met name wanneer een strafprocedure wordt beëindigd en bevriezingsmaatregelen uit hoofde van de verordening moeten worden ingetrokken, maar er nog steeds slachtoffers zijn met civielrechtelijke vorderingen die de civielrechtelijke inbeslagneming van vermogensbestanddelen vereisen.

De overgrote meerderheid van de lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord, steunt ook het idee om een speciale, multidisciplinaire deskundigengroep inzake de ontneming van criminele vermogensbestanddelen op te richten (waarin ten minste rechtshandhavingsinstanties en justitiële autoriteiten vertegenwoordigd zijn) en/of specifieke aanvullende EU-financiering te verstrekken voor de opleiding van beroepsbeoefenaars die betrokken zijn bij de toepassing van de verordening.

4.2. Eurojust

In zijn verslag over de behandelde zaken wijst Eurojust op verschillende oorzaken van de uitdagingen bij de toepassing van de verordening. Het merkt op dat aan nationale normen en tradities in de praktijk soms nog altijd meer gewicht wordt toegekend dan aan de verordening. Eurojust bekritiseert ook de beperkte mate van harmonisatie van de rechtskaders van de lidstaten, met name van wettelijke bepalingen en mechanismen die de toepassing van de verordening ondersteunen op gebieden die door de verordening worden overgelaten aan de procedurele autonomie van de lidstaten. Dit uit zich onder meer in uiteenlopende benaderingen bij de aanwijzing van bevoegde autoriteiten. Eurojust constateert voorts dat er sprake is van uitdagingen bij het bepalen van de juiste interpretatie van de verordening, met name wanneer het gaat om autonome begrippen zoals “procedures in strafzaken”, en zet vraagtekens bij de gebruiksvriendelijkheid van de standaardcertificaten.

Eurojust dringt daarom aan op duidelijke richtsnoeren voor de toepassing van sommige bepalingen van de verordening (zoals de artikelen 29 en 30 inzake de teruggave van voorwerpen en de compensatie van slachtoffers), met name in complexe zaken[38]. In het verslag over de behandelde zaken wordt ook benadrukt dat de samenwerking tussen justitiële autoriteiten en andere autoriteiten die betrokken zijn bij de ontneming van vermogensbestanddelen (zoals financiële-inlichtingeneenheden (FIE’s)), moet worden versterkt.

5. CONCLUSIE

Het doel van de verordening is om de grensoverschrijdende ontneming van criminele vermogensbestanddelen efficiënter en doeltreffender te maken, met name ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Dit gebeurt door gedetailleerde regels vast te stellen voor de wijze waarop verzoeken om erkenning van bevriezingsbevelen en

grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (PB L 189 van 27.6.2014, blz. 59).

[37] Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking) (PB L 351 van 20.12.2012, blz. 1).

[38] Zie het verslag over de door Eurojust behandelde zaken, blz. 22.

confiscatiebevelen moeten worden gedaan en door de aangezochte lidstaat moeten worden behandeld. Dit biedt de beroepsbeoefenaars die dit instrument gebruiken, een hoge mate van rechtszekerheid en voorkomt dat zich vertragingen voordoen door het ontbreken van duidelijke regels over belangrijke procedurele aspecten. In combinatie met het verplichte gebruik van standaardcertificaten en de toepassing van doeltreffende communicatieprotocollen zorgt dit ervoor dat de justitiële samenwerking tussen de lidstaten bij de ontneming van criminele vermogensbestanddelen zo soepel mogelijk verloopt. Als zodanig is de verordening een veelgebruikt en belangrijk instrument voor justitiële samenwerking in strafzaken. De verordening vervult een unieke en cruciale functie binnen het bredere EU-acquis bij de bestrijding van witwassen, georganiseerde criminaliteit en terrorismefinanciering en heeft de grensoverschrijdende ontneming van vermogensbestanddelen aanzienlijk verbeterd. Niettemin is er nog ruimte voor verbetering waar het gaat om het verhogen van het percentage opgespoorde opbrengsten van misdrijven dat uiteindelijk wordt geconfisqueerd of teruggegeven aan slachtoffers van misdrijven of ten bate van hen wordt hergebruikt.

Er blijft sprake van diverse uitdagingen die de doeltreffende toepassing van de verordening bemoeilijken. Dit wordt ook bevestigd door Eurojust in zijn verslag over de behandelde zaken, waarin wordt benadrukt dat de verordening in sommige gevallen nog steeds niet correct wordt toegepast en zelfs wordt betwist onder verwijzing naar het nationale recht.

Veel van de problemen die in dit verslag en in het verslag over de door Eurojust behandelde zaken aan de orde worden gesteld, kunnen worden toegeschreven aan menselijke fouten of onvoldoende bekendheid met de rechtsstelsels van de andere betrokken lidstaten. In sommige gevallen wordt de grensoverschrijdende samenwerking bijvoorbeeld belemmerd of vertraagd omdat verzoeken om erkenning van bevriezingsbevelen of confiscatiebevelen naar de verkeerde autoriteiten in de uitvoerende staat worden gestuurd of omdat certificaten onjuist worden ingevuld. Doordat certificaten nu worden gedigitaliseerd, zal een aantal van deze problemen naar verwachting kunnen worden opgelost. De opname van automatische instructies en automatisch gegenereerde berichten moet deze gebruiksvriendelijker maken en zorgen voor meer samenhang tussen de vorm en de inhoud van verzoeken. “Soft law”-richtsnoeren inzake de toepassing van de verordening, de uitwisseling van beste praktijken en aanvullende opleiding van de betrokken beroepsbeoefenaars kunnen ook helpen om deze belemmeringen weg te nemen. De meeste lidstaten steunen de specifieke toewijzing van EU-middelen voor dergelijke opleidingen.

Sommige problemen zijn echter van meer juridische of systemische aard en moeten mogelijk op wetgevend of politiek niveau in de lidstaten worden aangepakt. Een voorbeeld hiervan is het eenzijdig opleggen van voorwaarden voor samenwerking uit hoofde van het nationale recht waarin de verordening niet voorziet. Een ander voorbeeld is de herhaaldelijke niet-naleving van termijnen en de aanzienlijke vertraging die zich voordoet tussen de uitvaardiging van bevriezingsverzoeken en de follow-up hiervan met een verzoek tot confiscatie. Om dit soort problemen aan te pakken, moeten onder meer de nationale wetgeving en praktijk worden gewijzigd en moeten de middelen worden herzien die worden toegewezen aan de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvaardiging en tenuitvoerlegging van de verzoeken tot erkenning van bevriezingsbevelen of confiscatiebevelen uit hoofde van de verordening. De Commissie behoudt zich het recht voor

de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de verordening volledig wordt nageleefd.

Tot slot blijkt uit dit verslag dat de beperkingen van de verordening en de bredere context waarin zij wordt toegepast, verder moeten worden onderzocht. De lidstaten hebben wijzigingen van de verordening voorgesteld die volgens hen de doeltreffendheid ervan zouden vergroten. Zij hebben ook benadrukt dat niet alle fasen of onderdelen van de procedure voor de ontneming van vermogensbestanddelen door de verordening of andere relevante EU-wetgeving worden geregeld. Dit geldt met name voor justitiële samenwerking met het oog op de opsporing van vermogensbestanddelen na een veroordeling en de bevriezing van vermogensbestanddelen met het oog op de compensatie van slachtoffers zonder gebruik van een confiscatiebevel. De Commissie zal in dit verband een vervolg geven aan het Belgische initiatief[39]. Bovendien is de beoogde wisselwerking tussen de verschillende instrumenten op het gebied van ontneming van criminele vermogensbestanddelen voor beroepsbeoefenaars niet altijd gemakkelijk te begrijpen. Een duidelijke meerderheid van de lidstaten heeft daarom aangegeven voorstander te zijn van "soft law"-richtsnoeren op dit gebied.

Veel lidstaten hebben ook hun steun uitgesproken voor de oprichting van een multidisciplinaire deskundigengroep inzake de ontneming van criminele vermogensbestanddelen, die kan bijdragen tot een holistischer begrip van het EU-kader voor de ontneming van criminele vermogensbestanddelen. De onlangs door Eurojust opgerichte Judicial Focus Group on Money Laundering and Asset Recovery[40] is in dit verband van bijzonder belang.

De Commissie zal bekijken hoe de in dit verslag vastgestelde uitdagingen met betrekking tot de toepassing van de verordening het best kunnen worden aangepakt en de voorstellen en aanbevelingen van de lidstaten en Eurojust beoordelen om te bepalen wat de beste te volgen koers is. De Commissie zal er met name naar streven richtsnoeren te verstrekken over de toepassing van de verordening binnen het bredere EU-kader voor de ontneming van criminele vermogensbestanddelen.

[39] Zie punt 2.6.
[40] Voor nadere informatie, zie https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-meeting-tackles-emerging-trends-money-laundering-and-asset-recovery.