



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.12.2007  
COM(2007) 805 definitief

### **VERSLAG VAN DE COMMISSIE**

**op grond van artikel 6 van het Kaderbesluit 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 (2005/212/JBZ)**

## 1. INLEIDING

Overeenkomstig artikel 6 van Kaderbesluit 2005/212/JBZ<sup>1</sup> 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 (hierna "het kaderbesluit" genoemd), moet de Commissie een schriftelijk verslag opstellen over de door de lidstaten getroffen maatregelen om dit kaderbesluit na te leven.

Het kaderbesluit, dat op initiatief van het Koninkrijk Denemarken is vastgesteld, heeft tot doel: " ... ervoor te zorgen dat alle lidstaten effectieve regels hebben om te bepalen wanneer opbrengsten van misdrijven kunnen worden geconfisqueerd, onder meer inzake de bewijslast van de herkomst van vermogensbestanddelen in het bezit van een persoon die is veroordeeld voor een delict dat te maken heeft met georganiseerde criminaliteit". Het kaderbesluit heeft hoofdzakelijk als doel dat de lidstaten maatregelen nemen om twee soorten confiscatie mogelijk te maken:

- gehele of gedeeltelijke confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten die verkregen zijn uit feiten waarop een vrijheidsstraf van meer dan één jaar is gesteld, of van voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van de opbrengsten,
- gehele of gedeeltelijke confiscatie van voorwerpen die, direct of indirect, toebehoren aan een persoon die schuldig wordt bevonden aan bepaalde ernstige strafbare feiten, met name wanneer die voorwerpen uit criminele activiteiten zijn verkregen.

De Commissie is van oordeel dat het van het grootste belang is de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen aan te pakken, aangezien dat een efficiënt middel is om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Het is immers de manier om criminelen hun financiële middelen te ontnemen, en zo ook hun mogelijkheden om schade te berokkenen, te beperken, maar ook om hen het genot te ontnemen van voorwerpen waarmee zij zich voor hun eigen comfort omringen.

### 1.1. De context van het kaderbesluit

De confiscatie van inkomsten uit criminaliteit wordt reeds lang beschouwd als een efficiënt middel om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. De actieplannen van de Europese Raad ter bestrijding van dit fenomeen onderstrepen altijd de noodzaak om de georganiseerde criminaliteit haar voornaamste motief te ontnemen, te weten profijt.

In de "strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium"<sup>2</sup> wordt gepreciseerd dat "de Europese Raad [...] vastbesloten [is] ervoor te zorgen dat concrete maatregelen worden genomen om opbrengsten van misdrijven op te sporen, te bevriezen, in beslag te nemen en te confisqueren".

---

<sup>1</sup> PB L 68 van 15.3.2005.

<sup>2</sup> "Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium", PB C 124 van 3.5.2000, blz. 1.

Tot dusver heeft de Unie een coherent pakket instrumenten vastgesteld. Op 26 juni 2001 heeft de Raad Kaderbesluit 2001/500/JBZ<sup>3</sup> inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven vastgesteld. Door dit kaderbesluit kon opnieuw vooruitgang worden geboekt doordat het voorzag in de onderlinge aanpassing van de nationale bepalingen betreffende de confiscatie van middelen die afkomstig zijn uit de georganiseerde criminaliteit. Kaderbesluit 2003/577/JBZ<sup>4</sup> van de Raad van 22 juli 2003 maakt de tenuitvoerlegging van de bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken in de Europese Unie mogelijk. Op 6 oktober 2006 heeft de Raad ook Kaderbesluit 2006/783/JBZ<sup>5</sup> inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie vastgesteld.

## **2. DOEL VAN DIT VERSLAG EN GEBRUIKTE EVALUATIEMETHODE**

De kaderbesluiten van de Raad zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Zij hebben geen rechtstreekse werking. Aangezien de Commissie in het kader van de derde pijler niet bevoegd is om een inbreukprocedure tegen een lidstaat in te leiden, blijven de aard en het doel van dit verslag beperkt tot een feitenonderzoek naar de genomen uitvoeringsmaatregelen.

Dit verslag is toegespitst op de analyse van de artikelen 2 en 3, die de kern van het kaderbesluit vormen en de voornaamste verplichtingen in het kader van de doelstellingen ervan bevatten.

In dit verslag hanteert de Commissie de algemene in 2001<sup>6</sup> aangenomen criteria ter evaluatie van de uitvoering van kaderbesluiten. Daarnaast worden ook criteria gebruikt die eigen zijn aan dit kaderbesluit.

Artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit bepaalt dat de Raad op basis van een verslag dat aan de hand van de door de lidstaten uiterlijk op 15 maart 2007 verstrekte gegevens en van een schriftelijk verslag van de Commissie is opgesteld, vóór 15 juni 2007 nagaat in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen.

Bij het opstellen van dit verslag hadden 16 lidstaten (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE,) hun tekst meegedeeld, waarvan er 10 (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL) de bepalingen bijna volledig hebben omgezet, behalve in veel gevallen artikel 1 en in enkele gevallen minder belangrijke bepalingen in vergelijking met de algemene opzet van het kaderbesluit, en waarvan er 6 de bepalingen gedeeltelijk hebben omgezet (BG, IE, LT, MT, RO, SE). Vijf lidstaten (EL, IT, LV, LU, PT) hebben verklaard dat er wetgeving op stapel stond. Ten slotte hebben zes lidstaten (AT, CY, ES, SK, SI, UK) hun nationale maatregelen nog niet aan de Commissie meegedeeld.

Een aantal lidstaten heeft een begeleidende nota en een concordantietabel ingediend waarin zij onder verwijzing naar relevante wetteksten hun algemene en specifieke wetgevingsaanpak hebben toegelicht. Wat de verplichting betreft om de tekst van de omzettingbepalingen mee

---

<sup>3</sup> PB L 182 van 5.7.2001.

<sup>4</sup> PB L 196 van 2.8.2003.

<sup>5</sup> PB L 328 van 24.11.2006, blz. 59–78.

<sup>6</sup> COM(2001) 771 van 13.12.2001, punt 1.2.2.

te delen, heeft een aantal lidstaten geen wettekst verstrekt tot staving van hun nochtans zeer gedetailleerde toelichting en is een aantal lidstaten die verplichting maar gedeeltelijk nagekomen.

Dit verslag bevat een analyse van de door zestien lidstaten verstrekte toelichting/wetgeving over de volledige of gedeeltelijke omzetting alsook van de door twee lidstaten (IT,LU) meegeedeelde gegevens over hun ontwerpwetgeving.

### **3. ANALYSE VAN DE GETROFFEN MAATREGELEN**

#### *Artikel 1 - Definities*

Artikel 1 van het kaderbesluit bevat definities: "opbrengsten", "voorwerpen", "hulpmiddelen", "confiscatie" en "rechtspersoon". Deze termen zijn van essentieel belang want zij vormen aanknopingspunten in de omzettingbepalingen die kunnen waarborgen dat begrippen van dezelfde aard en met dezelfde betekenis worden gebruikt.

Een aantal lidstaten heeft – in sommige gevallen gedeeltelijke – gegevens (BG, CZ, FR, HU, LT, MT, SE) verstrekt over de omzetting van dit artikel. Andere lidstaten hebben hierover geen gegevens verstrekt (DE, DK, EE, FI, NL, PL). Sommige lidstaten hebben onderstreept dat het niet nodig was om bepaalde definities in aanmerking te nemen aangezien deze, hoewel zij niet in hun wetgeving zijn opgenomen, bekend zijn en geen aanleiding geven tot dubbelzinnigheid (FR, HU, IE, MT). Volgens de Commissie is het belangrijk dat deze definities in de nationale wetgeving worden toegepast aangezien dit bijzonder nuttig is om klaarheid te scheppen over de wijze waarop in de nationale wetgeving met deze begrippen rekening wordt gehouden. Bij gebrek aan dergelijke gegevens is het voor de Commissie soms moeilijk, of zelfs onmogelijk, om er zeker van te zijn dat de bepalingen van het kaderbesluit correct zijn omgezet.

#### *Artikel 2 – Standaardconfiscatie*

Artikel 2 is een sleutelbepaling. In lid 1 wordt de lidstaten de verplichting opgelegd om gehele of gedeeltelijke confiscatie mogelijk te maken van hulpmiddelen en opbrengsten die verkregen zijn uit feiten waarop een vrijheidsstraf van meer dan één jaar is gesteld, of van voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van de opbrengsten. Dit is dezelfde drempel als die welke reeds is vastgesteld in het bovenvermelde Kaderbesluit 2001/500/JBZ van de Raad. Het verschil bestaat in de opheffing van de mogelijkheid om voorbehoud te maken, waardoor niet in confiscatie hoefde te worden voorzien in het geval van belastingmisdrijven.

Artikel 2, lid 1, is de bepaling waarvoor zich de minste problemen voordeden bij de omzetting in de lidstaten. Een aantal lidstaten lijkt slecht in gedeeltelijke confiscatie te voorzien naargelang van de aard ervan. Dertien lidstaten hebben deze bepaling volledig omgezet (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL, SE).

IE bereidt maatregelen voor om artikel 2, lid 1, volledig om te zetten. Voor de toepassing van artikel 2 verwijst LT naar de procedure betreffende de bevrozing van vermogensbestanddelen. Conform overweging 11 van de considerans (eerbiediging van de grondbeginselen eigen aan een lidstaat) heeft FR verklaard dat persmisdrijven in Frankrijk geen aanleiding kunnen geven tot confiscatiemaatregelen.

Met betrekking tot de lengte van de vrijheidsstraf, die de drempel vormt waarboven confiscatie verplicht is, zij opgemerkt dat er lidstaten zijn (ten minste BE, CZ, DE, DK, EE, LT, MT) die niet voorzien in een minimumdrempel omdat zij confiscatie bij alle misdrijven toepassen.

Overeenkomstig artikel 2, lid 2, passen bepaalde lidstaten voor belastingmisdrijven andere dan strafrechtelijke procedures toe om de dader de opbrengsten van het misdrijf te ontnemen (BE, BG, LT). Uit de toegezonden teksten blijkt dat bepaalde lidstaten geen bepaling in die zin op grond van het kaderbesluit hebben vastgesteld. Dat betekent echter niet dat er geen andere soorten procedures bestaan in de nationale wetgeving van die lidstaten.

### *Artikel 3 – Ruimere confiscatie*

Hoewel artikel 3 minder ver gaat dan het oorspronkelijke voorstel, vormt het de werkelijke meerwaarde van dit kaderbesluit. Het beoogt met name te waarborgen dat alle lidstaten inzake confiscatie regels hebben over de herkomst van vermogensbestanddelen in het bezit van een persoon die is veroordeeld voor een delict dat te maken heeft met georganiseerde criminaliteit. Dit artikel verplicht de lidstaten om op grond van één van de drie in lid 2 bedoelde gevallen gehele of gedeeltelijke confiscatie mogelijk te maken van voorwerpen die, direct of indirect, toebehoren aan een persoon die schuldig wordt bevonden aan bepaalde strafbare feiten.

#### Werkingsfeer – artikel 3 – lid 1:

Om te waarborgen dat de opgelegde straf evenredig is met de ernst van de strafbare feiten, beperkt het kaderbesluit deze verplichting om een ruimere confiscatie mogelijk te maken, als volgt:

- enerzijds geldt deze verplichting alleen voor een limitatieve lijst van geharmoniseerde strafbare feiten, die is vastgesteld op basis van zes kaderbesluiten (valsmunterij in euro, witwassen van geld, mensenhandel, illegale immigratie, seksuele uitbuiting en kinderpornografie, en drugshandel of terrorisme) waarvoor de lidstaten verplicht zijn te voorzien in vrijheidsstraffen met een maximumduur van ten minste 5 tot 10 jaar en ten minste 4 jaar inzake witwassen,
- anderzijds is de verplichting om ruimere confiscatie mogelijk te maken, slechts vastgesteld voor de in het kader van een criminele organisatie gepleegde strafbare feiten, met uitzondering van terroristische activiteiten.

Er zij opgemerkt dat de verplichting om te voorzien in ruimere confiscatie slechts bestaat voor zover het strafbare feit van dien aard is dat het financieel gewin kan opleveren.

In het algemeen voorzien de lidstaten ten minste op het gebied van de zes vermelde kaderbesluiten en van terrorismebestrijding in bijzondere bepalingen voor ruimere confiscatie. De strafbare feiten die onder deze kaderbesluiten vallen, worden over het algemeen immers als ernstig genoeg beschouwd om bijzondere maatregelen te rechtvaardigen. Met betrekking tot de lengte van de straf die de verplichte drempel bepaalt om de confiscatiemaatregel uit te voeren, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naargelang de feiten onder witwassen vallen of niet, blijkt dat de meerderheid van de lidstaten dit onderscheid niet maakt. Wat ten slotte het vereiste betreft dat het kaderbesluit ten minste van toepassing is in de gevallen waarin de strafbare feiten van dien aard zijn dat zij financieel gewin kunnen opleveren, blijken talrijke

lidstaten deze voorwaarde niet te hebben overgenomen, waardoor zij meer soepelheid hebben bij de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit.

Bepaalde lidstaten passen ruimere confiscatie toe zonder dat het nodig is dat de strafbare feiten systematisch in het kader van een criminele organisatie worden gepleegd (BG, DE, EE, FI, FR). Dat lijkt ook het geval te zijn in PL. De lidstaten die hebben verklaard deze werkingssfeer van het kaderbesluit volledig te hebben omgezet, zijn BE, BG, CZ, DK, FR. Uit het door LT toegezonden document blijkt niet dat er maatregelen zijn die in verband kunnen worden gebracht met een van de in het kaderbesluit vastgestelde maatregelen. DE heeft de regeling nog niet omgezet met betrekking tot bepaalde strafbare feiten inzake kinderpornografie. Bepaalde lidstaten hebben slechts een deel van de werkingssfeer van het kaderbesluit omgezet (EE, FI).

#### Nodige maatregelen – artikel 3 – lid 2:

De uitvoering van artikel 3, lid 2, lijkt voor de meeste moeilijkheden te hebben gezorgd. Die moeilijkheden hebben hoofdzakelijk betrekking op de juridische tradities en de grondbeginselen die met name verband houden met de bewijsvoering, de band die gewoonlijk wordt geëist tussen het strafbare feit dat aanleiding geeft tot een veroordeling en hetgeen wordt geconfisqueerd, het recht op een eerlijk proces, maar ook de evenredigheid tussen de straf en de ten laste gelegde feiten. Tegelijkertijd gaan bepaalde lidstaten verder door de rechterlijke instanties de mogelijkheid te bieden om een confiscatiestraf uit te spreken voor alle of een deel van de voorwerpen van de schuldig bevonden persoon zonder dat moet worden aangetoond dat deze uit criminele activiteiten zijn verkregen.

De maatregel van ruimere confiscatie die de lidstaten moeten vaststellen, moet ten minste een van de drie in respectievelijk artikel 3, lid 2, onder a), b) en c) bedoelde maatregelen zijn. In alle gevallen staan zij de confiscatie van voorwerpen toe die uit criminele activiteiten zijn verkregen, die niet direct in verband staan met het strafbare feit waarvoor een persoon wordt veroordeeld. Dat wil zeggen dat er geen verband bestaat tussen het strafbare feit die tot een veroordeling aanleiding heeft gegeven en hetgeen is geconfisqueerd; noch wat de aard van het voorwerp betreft, noch wat het bedrag betreft. Dit is het beginsel van de ruimere confiscatie van de voorwerpen van de schuldig bevonden persoon. Onder a) worden de genoemde voorwerpen bedoeld die uit criminele activiteiten zijn verkregen tijdens een periode vóór de veroordeling terwijl onder b) de voorwerpen worden bedoeld die uit "soortgelijke" activiteiten worden verkregen. Onder c) wordt de situatie bedoeld waarin de waarde van de voorwerpen niet in verhouding staat tot het legale inkomen van de schuldig bevonden persoon.

Gelet op de diversiteit van de in de lidstaten genomen maatregelen, die zijn gedefinieerd in het kader van hun rechtssysteem en worden gekenmerkt door juridische constructies die niet altijd dezelfde structuur hebben, is het vaak moeilijk om te bepalen met welke van die bepalingen elke lidstaat (op zijn minst) in overeenstemming is, tenzij dit werd gepreciseerd. Samengevat:

- BG, DE, FI en PL dekken, direct of indirect, de onder a) bedoelde maatregelen.
- EE dekt, direct of indirect, de onder c) bedoelde maatregel.
- CZ, FR, DK en NL dekken, direct of indirect, de onder a), b) en c) bedoelde maatregelen.
- BE en BG dekken, direct of indirect, de onder a) en b) bedoelde maatregelen.

LU, IE en IT bereiden een hervorming voor waarbij ruimere confiscatiebevoegdheden worden vastgesteld. Voor alle of een deel van de strafbare feiten die binnen de werkingssfeer van het kaderbesluit vallen, voorzien ten minste drie lidstaten (BG, CZ en FR), als een straf, in de confiscatie van alle of een deel van de voorwerpen van de schuldig bevonden persoon, ongeacht of wordt bewezen dat deze voorwerpen van criminele herkomst zijn.

#### Werkingsfeer uitgebreid tot derden – artikel 3 – lid 3:

Wat deze in artikel 3, lid 3, bedoelde optionele bepaling betreft, blijkt dat bepaalde lidstaten voorzien in de confiscatie van voorwerpen die kunnen "toebehooren" aan de schuldig bevonden persoon maar waarvan personen in de naaste omgeving van de betrokkene of een rechtspersoon waarop de betrokkene een overwegende invloed uitoefent, de wettelijke eigenaar zijn. Het gaat ten minste, voor de volledige of een deel van de bepaling, om de volgende lidstaten: BE, BG, CZ, DK, EE, FI.

#### Optionele andere procedure dan de strafprocedure, om voorwerpen te ontnemen – artikel 3 – lid 4:

Artikel 3, lid 4, bepaalt dat de lidstaten andere procedures dan de strafprocedure kunnen toepassen om de voorwerpen te ontnemen aan de dader. Dat is geval in SE.

Uit de toegezonden teksten blijkt dat CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG en NL geen dergelijke bepaling hebben vastgesteld. Dat betekent niet dat er in hun nationale wetgeving geen andere soorten procedures bestaan.

#### ***Artikelen 4 en 5: Rechtsmiddelen en waarborgen***

De personen die worden getroffen door de in de artikelen 2 en 3 bedoelde maatregelen, moeten in de lidstaten beschikken over doeltreffende rechtsmiddelen om hun rechten te beschermen. Dit kaderbesluit laat de verplichting om de grondrechten en grondbeginselen te eerbiedigen, onverlet.

De meeste lidstaten hebben geen precieze gegevens verstrekt over de omzetting van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 4 en 5. De Commissie kan derhalve niet beoordelen in welke mate de nationale wetgeving op dit vlak aan de vereisten van het kaderbesluit voldoet. In het licht van het belang van de rechtsmiddelen voor de eerbiediging van de grondrechten en grondbeginselen zal de Commissie bijzondere aandacht blijven schenken aan de omzetting van deze bepalingen in nationaal recht.

#### **4. CONCLUSIES**

Momenteel hebben slechts zestien lidstaten de tekst van hun bepalingen tot omzetting van dit kaderbesluit in nationaal recht meegedeeld. Het baart de Commissie zorgen dat de omzetting van dit kaderbesluit zich in de lidstaten nog steeds in een beginstadium bevindt. De Commissie herinnert de lidstaten aan het belang dat zij hechten aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit door haar middelen en financiële inkomsten te ontnemen. De Commissie wijst er bovendien op dat dit belang ook blijkt uit de strafrechtelijke verdragen van de Raad van Europa van 1990 en 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en uit het VN-Verdrag van 2000 tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Een sterke en alomvattende

wetgeving op nationaal niveau is de basis voor een doeltreffende bestrijding op het niveau van de Europese Unie.

De Commissie verzoekt de lidstaten kennis te nemen van dit verslag en deze gelegenheid te gebruiken om de Commissie en het secretariaat van de Raad alle aanvullende, relevante gegevens te verstrekken teneinde hun verplichtingen uit hoofde van artikel 6 van het kaderbesluit volledig na te komen. Voorts spoort de Commissie de lidstaten die hebben gemeld dat zij relevante wetgeving aan het opstellen zijn aan om deze nationale maatregelen zo spoedig mogelijk aan te nemen en om de wetteksten aan het secretariaat van de Raad en aan de Commissie toe te zenden. Tot slot betreurt de Commissie dat zes lidstaten nog geen gegevens hebben meegedeeld en verzoekt zij hen onverwijld alle gegevens over de omzetting van het kaderbesluit in hun nationaal recht te verstrekken.

De Commissie is voornemens om eind 2008 een mededeling over "opbrengsten van misdrijven" vast te stellen waarin de instrumenten inzake confiscatie en terugvordering van uit misdrijven verkregen voorwerpen zullen worden geanalyseerd en waarin zal worden onderzocht hoe de samenwerking tussen politiediensten en gerechtelijke diensten kan worden versterkt om misdadigers hun onrechtmatige inkomsten te ontnemen.