

# Strafblad

TIJDSCHRIFT VOOR WETENSCHAP EN PRAKTIJK

Van de uitgever van:

«NbSr»  
Nieuwsbrief Strafrecht

[www.opmaat.sdu.nl](http://www.opmaat.sdu.nl)



Bespiegelingen  
over de  
nabije toekomst

**Open brief aan minister Dekker. Over hoe de hazen lopen**

*Mr. dr. P.P.J. van der Meij*

**De praktijk van de Europese toezichtmaatregel: begin van een meeromvattende invloed van de EU op de voorlopige hechtenis?**

*Mr. dr. J.M.W. Lindeman,*

*prof. mr. dr. M.M. Boone en mr. dr. P. Jacobs*

**België heeft de strafrechtelijke immunititeit van overheden afgeschaft: een voorbeeld voor Nederland?**

*Prof. dr. D. Roef*

Stapp

Sdu

Sdu

oprecht  
de beste  
keuze



# 60. Enkele Europese ontwikkelingen in het financieel strafrecht

Het financieel strafrecht is een aaneenschakeling van wet- en regelgeving met als doel financiële criminaliteit te bestrijden. Een deel van het financieel strafrecht bestaat uit financiële wet- en regelgeving die via het bestuursrecht, het strafrecht of via beide kan worden gehandhaafd. Een ander deel van het financieel strafrecht bestaat uit commune bepalingen die kunnen worden ingezet voor de bestrijding van financiële criminaliteit, zoals de strafbaarstelling van valsheid in geschrifte en oplichting.<sup>1</sup> Het staat buiten kijf dat Europa steeds meer invloed krijgt op het financieel strafrecht. Dat komt door een groeiend aantal financiële bepalingen in het Nederlands recht dat afstamt van Europese richtlijnen of via een Europese

Het staat buiten kijf dat Europa steeds meer invloed krijgt op het financieel strafrecht.

verordening rechtstreeks van toepassing is in het Nederlandse rechtsstelsel.

In deze bijdrage wordt een aantal recente ontwikkelingen besproken binnen het financieel strafrecht voor zover deze ontwikkelingen van buiten komen, waarmee wordt bedoeld dat zij een oorsprong hebben in het Europese recht. Deze bijdrage heeft van nature een eclectisch karakter omdat het financieel strafrecht breed is en de Europese rechtsontwikkeling onregelmatig is. Niettemin is geprobeerd een zekere lijn aan te brengen bij de beschrijving van een aantal huidige ontwikkelingen. De te bespreken onderwerpen zijn: (1) de bestrijding van witwassen, (2) de wederzijdse erkenning bij bevrozing en confiscatie; en (3) informatie-uitwisseling bij de aanpak van btw-fraude.

## 1. De bestrijding van witwassen

Het eerste onderwerp is het bestrijden van witwassen. Met een reeks van Europese anti-witwasrichtlijnen, waarbij de eerste dateert van 1991, is op Europees niveau getracht de dreiging van witwassen en het financieren van terrorisme aan te pakken. De laatste in de reeks is de vijfde anti-witwasrichtlijn van 30 mei 2018. Lidstaten dienen deze richtlijn uiterlijk 10 januari 2020 te hebben geïmplementeerd.<sup>2</sup> Toen deze richtlijn in werking trad, was Nederland nog bezig met de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn van 20 mei 2015.<sup>3</sup> Deze richtlijn had op 26 juni 2017 door de lidstaten moeten zijn geïmplementeerd. De implementatie heeft in Nederland evenwel een jaar later plaatsgevonden dan voorgeschreven. Zo traden op 25 juli 2018 de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn, het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 en de Implementatieregeling vierde anti-witwasrichtlijn in werking.<sup>4</sup> Daarmee werden de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en enkele andere wetten aangepast. In het navolgende stip ik kort een aantal relevante wijzigingen in de Wwft aan, en wordt aangegeven op welk vlak de vijfde anti-witwasrichtlijn verder gaat. Dit gebeurt aan de hand van de volgende onderwerpen: (a) verruiming van de groep personen die onder de Wwft vallen; (b) versterking van de interne organisatie; (c) uitbreiding van de risicobeoordeling; (d) verbetering van de uitwisseling van informatie; en (e) meer afschrikwekkende sancties.

*(a) Verruiming van de groep personen die onder de Wwft vallen*  
Ten eerste is de reikwijdte van de Wwft vergroot door zowel de toevoeging van nieuwe personen waarop de wet van toepassing is als de aanpassing van enkele definities van personen. Zo vallen nu ook natuurlijke personen, rechtsper-

2 Richtlijn (EU) 2018/843.

3 Richtlijn (EU) 2015/849.

4 Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn, Stb. 2018,

239; Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Stb. 2018, 241, 2018;

Implementatieregeling vierde anti-witwasrichtlijn, Stcrt. 2018, 40948.

1 M. Nelemans, *Verantwoord financieel strafrecht*, Tilburg: Tilburg University 2015, p. 21-25.

sonen of vennootschappen die zich beroeps- of bedrijfsmatig bezighouden met het aanbieden van kansspelen onder de Wwft.<sup>5</sup> Verder is de drempelwaarde voor handelaren in dure goederen verlaagd van € 15.000 naar € 10.000 waardoor nu meer personen en transacties onder de reikwijdte van de Wwft vallen. De nieuwe definitie luidt als volgt: 'Natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen, voor zover betaling van deze goederen in contanten plaatsvindt voor een bedrag van € 10.000 of meer, ongeacht of de transactie plaatsvindt in een handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband bestaat'.<sup>6</sup>

Met de vijfde anti-witwasrichtlijn zal de groep verder worden uitgebreid met onder meer wisselplatforms voor virtuele valuta en met aanbieders voor bewaarportemonnees.<sup>7</sup>

#### (b) Versterking van de interne organisatie

Een tweede relevante wijziging in de Wwft is de verplichting voor instellingen om de interne organisatie verder op te tuigen, voor zover dat passend is gegeven de aard en omvang van de instelling. Dat betekent dat instellingen hier enige beleidsvrijheid hebben. Allereerst dient de instelling de verantwoordelijkheid voor de naleving van de Wwft bij één persoon neer te leggen. Daarnaast zal binnen voldoende grote instellingen een *compliance*-functie moeten komen die gericht is op het controleren van de naleving van wettelijke regels en interne regels die de instelling zelf heeft opgesteld.<sup>8</sup> Ten slotte zullen grote instellingen een audit-functie in het leven moeten roepen die de naleving van de regels en de uitoefening van de *compliance*-functie controleert.<sup>9</sup> Deze wijzigingen beogen de naleving van de Wwft verder te professionaliseren en ook meer in te bedden in de organisatie.

#### (c) Uitbreiding van de risicobeoordeling

Een derde relevante wijziging in de Wwft is dat het cliëntenonderzoek nog nadrukkelijker dient te worden gebaseerd op een risicobeoordeling. Met de wijzigingen in de Wwft zijn er minder *hard en fast rules* voor de uitvoering van het cliëntenonderzoek en zullen ondernemingen nog meer op een eigen risicobeoordeling moeten gaan varen. Zo bevat artikel 6 lid 1 Wwft niet langer een lijst met personen waarbij een vereenvoudigd cliëntenonderzoek afdoende is. Het feit dat deze personen eerder wel waren opgenomen in de lijst voor vereenvoudigd cliëntenonderzoek, kan slechts worden gebruikt als een indicatie dat het risico wellicht minder is dan bij instellingen die niet in de lijst waren opgenomen. Verder zal meer aandacht aan uiteindelijk belanghebbenden (UBOs)

en politiek prominente personen (PEPs) moeten worden besteed. De definitie van UBOs is ruimer geworden doordat 25 procent eigendom of zeggenschap niet langer automatisch de ondergrens is voor UBOs en omdat ook hoger leidend personeel van de vennootschap als UBO kan worden aangemerkt.<sup>10</sup> De definitie van PEPs is eveneens verruimd doordat geen verschil meer wordt gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse PEPs en dus ook bij Nederlandse PEPs een verscherpt onderzoek moet plaatsvinden. Ten slotte zullen instellingen gedragslijnen, procedures en maatregelen dienen op te stellen om de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme, alsmede de risico's die zijn geïdentificeerd in de meest recente versies van de (supra)nationale risicobeoordelingen te beperken en effectief te beheersen.<sup>11</sup> De vijfde anti-witwasrichtlijn zal nadere eisen stellen aan het verscherpte cliëntenonderzoek naar zakelijke relaties en transacties in derde landen met een hoog risico. Het betreft dan vooral verplichtingen om aanvullende informatie in te winnen en de relatie te monitoren.<sup>12</sup>

#### (d) Verbetering uitwisseling informatie

Een vierde relevante wijziging in de Wwft is de bevordering van een verbeterde uitwisseling van informatie tussen de Financiële inlichtingen eenheden (FIEs) in lidstaten. Zo is in de Wwft neergelegd dat de FIEs, uit eigen beweging of op verzoek, alle informatie uitwisselen die relevant kan zijn voor de verwerking of de analyse van informatie in verband met witwassen of terrorismefinanciering en de betrokken natuurlijke of rechtspersonen. Dit gebeurt ook indien op het tijdstip van de uitwisseling nog niet is vastgesteld welk type basisdelict daarbij is betrokken, of wanneer de definitie van een betrokken misdrijf van fiscale aard in de andere lidstaat anders is dan naar Nederlands recht omschreven.<sup>13</sup>

De vijfde anti-witwasrichtlijn zal onder meer de toegang tot informatie over de UBO uitbreiden,<sup>14</sup> en FIEs meer toegang geven tot bankrekeningen en betaalgegevens.<sup>15</sup>

#### (e) Meer afschrikwekkende sancties

Een vijfde relevante wijziging in de Wwft is een aanpassing van de sancties. De vierde anti-witwasrichtlijn verplicht de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties in te voeren voor niet-naleving van de omgezette richtlijnbeoordelingen. Hoewel een en ander is veranderd in het hoofdstuk over sancties, is geen sprake van een wijziging in de systematiek waarbij de hoogte van het maximum- en basisbedrag van een bestuurlijke boete wordt vastgesteld.

5 Artikel 1a lid 4 sub i Wwft.

6 Artikel 1a lid 4 sub j Wwft.

7 Artikel 1 lid 1 Richtlijn (EU) 2018/843.

8 Artikel 2d lid 2 en 3 Wwft.

9 Artikel 2d lid 4 Wwft.

10 Artikel 3 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

11 Artikel 2c Wwft.

12 Artikel 1 lid 11 Richtlijn (EU) 2018/843.

13 Artikel 13a lid 3 Wwft.

14 Artikel 1 leden 15-17 Richtlijn (EU) 2018/843.

15 Artikel 1 lid 19 Richtlijn (EU) 2018/843.

Dit gebeurt nog steeds met een indeling van voorschriften in boetecategorieën. Niettemin zijn bepaalde overtredingen in hogere boetecategorieën ingedeeld om te voldoen aan de drempelwaardes voor boetes zoals die volgen uit de vierde anti-witwasrichtlijn. Ook op het gebied van openbaarheid zijn er aanscherpingen. In beginsel maakt de toezichhoudende autoriteit een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie openbaar zodra dit besluit onherroepelijk is geworden.<sup>16</sup> De toezichhoudende autoriteit kan tevens een waarschuwing publiceren in geval van zwaardere overtredingen.<sup>17</sup>

Gezien de *modus operandi* van de Europese wetgever is het te verwachten dat er in de nabije toekomst verdergaande maatregelen zullen komen om btw-fraude nog beter te kunnen bestrijden.

Het voorgaande laat zien dat de anti-witwasregelgeving aan voortdurende verandering onderhevig is. Nieuwe uitbreidingen staan alweer om de hoek. Zo heeft de Europese Commissie op 12 september 2018 laten weten dat zij graag de European Banking Authority (EBA) meer bevoegdheden zou willen geven om nationale toezichhouders te controleren bij het tegengaan van witwassen.<sup>18</sup>

## 2. Wederzijdse erkenning bij bevrozing en confiscatie

Een tweede onderwerp is de wederzijdse erkenning bij het leggen van beslag (bevrozing) en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en verbeurdverklaring (confiscatie). In 2016 hebben het Europees Parlement en de Raad een voorstel gedaan voor een verordening om verbeteringen aan te brengen op het gebied van samenwerking bij het afnemen van criminele winsten.<sup>19</sup> De verordening is een vervolg op de richtlijn uit 2014 die reeds diende tot harmonisatie van bevrozing en confiscatie in de EU, en twee kaderbesluiten.<sup>20</sup> Op 4 oktober 2018 heeft het Europees Parlement, na een aantal amendementen, ingestemd met het voorstel.<sup>21</sup> Thans resteert nog de formele goedkeuring van de Raad. De veror-

dening zal leiden tot een aantal wijzigingen, waaronder de volgende:

### (a) Termijnen

Een ontvangende autoriteit dient een grensoverschrijdend bevrozingsbevel (het leggen van conservatoir beslag) uit te voeren met dezelfde snelheid en prioriteit als in een nationale aangelegenheid.<sup>22</sup> Mocht sprake zijn van een bevrozingsbevel met urgentie, dan zal de autoriteit binnen 48 uur de activa dienen te bevrozen.<sup>23</sup> Ook zal een ontvangende autoriteit binnen 45 dagen een confiscatiebeslissing ten uitvoer moeten leggen, tenzij sprake is van een weigeringsgrond.<sup>24</sup>

### (b) Standaard documenten

Er dient bij een bevel tot bevrozing of confiscatie gebruik te worden gemaakt van standaard certificaten en formulieren om de efficiëntie en snelheid te vergroten.<sup>25</sup>

### (c) Ruimere reikwijdte

De verordening zal van toepassing zijn op meer vormen van confiscatie, zoals confiscatie bij derden en confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling.<sup>26</sup> Bovendien zal de ruimte om de erkenning van een bevel tot ruimere confiscatie te weigeren, worden beperkt.<sup>27</sup>

### (d) Rechten van slachtoffers

Het uitgangspunt is dat slachtoffers de eersten zijn die compensatie ontvangen als geconfisqueerde middelen worden verdeeld.<sup>28</sup>

Met de komst van de verordening zal een nieuwe stap worden gezet in de harmonisatie rondom het afnemen van criminele winsten. De verordening treedt in de plaats van de twee kaderbesluiten.<sup>29</sup>

## 3. Informatie-uitwisseling bij de aanpak van btw-fraude

Het derde en tevens laatste onderwerp is de aanpak van btw-fraude. Dit is volgens ramingen van de EU een grote kostenpost. Het zou gaan om een totaalbedrag van ongeveer

16 Artikel 32f Wwft.

17 Artikel 32e Wwft.

18 COM(2018) 645 final.

19 COM/2016/0819 final – 2016/0412 (COD).

20 Richtlijn (EU) 2014/42, Kaderbesluit 2003/577/JBZ en Kaderbesluit 2006/783/JBZ.

21 Zie <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180926IPR14411/quicker-freezing-and-confiscation-of-criminal-assets-to-fight-organised-crime>.

22 Artikel 9 lid 1 P8\_TA-PROV(2018)0380.

23 Artikel 9 lid 3 P8\_TA-PROV(2018)0380.

24 Artikel 20 lid 1 P8\_TA-PROV(2018)0380.

25 Artikel 6 lid 1 jo. Annex I en art. 17 lid 1 jo. Annex II P8\_TA-PROV(2018)0380.

26 Artikel 2 en preambule overwegingen 13-15 P8\_TA-PROV(2018)0380. Een confiscatiebevel zonder veroordeling kan bijvoorbeeld worden gebruikt bij overlijden van de betrokkene, immuniteit, verjaring, wanneer de dader niet bekend is of in andere gevallen waarin de strafrechter een vermogensbestanddeel kan confisqueren zonder veroordeling omdat hij heeft vastgesteld dat dit vermogensbestanddeel de opbrengst is van een misdrijf. Zie COM/2016/0819 final – 2016/0412 (COD).

27 Artikel 19 P8\_TA-PROV(2018)0380.

28 Artikel 29 P8\_TA-PROV(2018)0380.

29 Artikel 39 P8\_TA-PROV(2018)0380.

€ 50 miljard dat lidstaten jaarlijks door fraude mislopen.<sup>30</sup> De vormen van btw-fraude die volgens de Europese wetgever het meest voorkomen zijn carrouselfraude, fraude met tweedehands auto's en fraude met douaneregelingen. Bij carrouselfraude wordt misbruik gemaakt van btw-vrije aankopen. Een fraudeur kan goederen of diensten vanuit een andere lidstaat btw-vrij aankopen om dan btw in rekening te brengen bij doorverkoop. De fraudeur draagt geen btw af aan de belastingautoriteiten. De koper van de goederen of diensten kan de btw wel aftrekken. Bij fraude met tweedehands auto's wordt regelmatig gebruikgemaakt van het verschil in btw-plichtigheid bij nieuwe en tweedehands auto's. Een nieuwe auto wordt door de fraudeur als tweedehands verkocht en dan hoeft alleen over de verkoopwinst btw te worden afgerekend. Bij fraude met douaneregelingen moet worden gedacht aan misbruik van de regeling om goederen waarop btw wordt geheven btw-vrij te importeren als deze meteen worden geleverd aan een bedrijf in een andere lidstaat. Deze goederen worden door de fraudeur dan niet doorgeleverd aan een bedrijf in een ander lidstaat maar verhandeld op een zwarte markt.<sup>31</sup>

Op 22 oktober 2018 heeft de Raad een verordening aangenomen over de uitwisseling van informatie tussen lidstaten om deze vormen van btw-fraude beter te kunnen bestrijden.<sup>32</sup> In de verordening zijn onder meer de volgende maatregelen opgenomen:

- Versterking van de samenwerking tussen lidstaten door het opzetten van een online informatiesysteem binnen Eurofisc, een netwerk van nationale instanties die zich bezighouden met het bestrijden van belastingfraude.
- Uitbreiding van de informatie-uitwisseling tussen nationale belastingdiensten met Europese organisaties, zoals Europol, de European Anti-Fraud Office (OLAF) en de European Public Prosecutor's Office (EPPO).
- Verruiming van de informatie-uitwisseling tussen belasting- en douanediens ten aanzien van importgoederen en autoregistraties.

30 Zie <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180926IPR14409/green-light-for-vat-overhaul-to-simplify-system-and-cut-fraud>.

31 Zie voor deze voorbeelden Gewijzigd voorstel voor een verordening van de raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (COM/2017/0706 final - 2017/0248 (CNS))COM/2017/0706 final - 2017/0248 (CNS), p. 1.

32 Zie <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/02/vat-fraud-council-adopts-measures-to-boost-administrative-cooperation>.

Deze verordening is een onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om richting een 'single EU VAT area' te groeien.<sup>33</sup> Tegen deze achtergrond en gezien de *modus operandi* van de Europese wetgever is het te verwachten dat er in de nabije toekomst verdergaande maatregelen zullen komen om btw-fraude nog beter te kunnen bestrijden.

#### 4. Slot

In deze bijdrage is een aantal recente ontwikkelingen besproken binnen het financieel strafrecht voor zover deze ontwikkelingen een oorsprong hebben in het Europese recht. De ontwikkelingen laten zien dat de Europese wetgever op verschillende terreinen van het financieel strafrecht met name de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen lidstaten en autoriteiten naar een hoger plan probeert te tillen. Aldus blijft de Europese wetgever de reeds ingeslagen weg volgen, namelijk van verdere Europese integratie bij de bestrijding van financiële criminaliteit.

De ontwikkelingen laten zien dat de Europese wetgever op verschillende terreinen van het financieel strafrecht met name de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen lidstaten en autoriteiten naar een hoger plan probeert te tillen.

De focus daarbij is nochtans op het materieel recht en de samenwerking tussen lidstaten. Echter, het valt te voorspellen dat het Europees Openbaar Ministerie (EOM) waarbij Nederland zich op 1 augustus 2018 heeft aangesloten, in de toekomst meer bevoegdheden gaat afsnoepen van nationale autoriteiten bij de bestrijding van grensoverschrijdende financiële criminaliteit. Nog voor het EOM operationeel is, heeft de Europese Commissie op 12 september 2018 reeds voorgesteld om het EOM verder te versterken om ook grensoverschrijdend terrorisme te bestrijden. Het is goed voor te stellen dat een volgende stap is om het EOM meer bevoegdheden te geven bij de bestrijding van bepaalde grensoverschrijdende financiële criminaliteit, ook als deze geen direct verband houdt met de EU-begroting.

33 Zie [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/action-plan-vat\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en).