



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

10 januari 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen tot confiscatie – Kaderbesluit 2006/783/JBZ – Artikel 12, leden 1 en 4 – Wettelijke regeling betreffende de tenuitvoerlegging – Wettelijke regeling van de tenuitvoerleggingsstaat die toepassing van lijfswang toestaat ingeval de confiscatiemaatregel niet ten uitvoer kan worden gelegd – Verenigbaarheid – Wettelijke regeling van de beslissingsstaat die toepassing van lijfswang eveneens toestaat – Geen invloed”

In zaak C-97/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Noord-Nederland bij beslissing van 1 februari 2018, ingekomen bij het Hof op 12 februari 2018, in de strafzaak tegen

ET,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident, C. Toader, A. Rosas en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J.M. Hoogveld en M. Bulterman als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, M. Hellmann en E. Lankenau als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Troosters en S. Grünheid als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Nederlands.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12 van 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 2006, L 328, blz. 59).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure inzake een verzoek om verlof tot de tenuitvoerlegging van lijfswang, ingediend door het Openbaar Ministerie (Nederland) en strekkende tot garantie van de tenuitvoerlegging in Nederland van een in België tegen ET gegeven beslissing tot confiscatie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 1, 7, 8 en 13 van kaderbesluit 2006/783 luiden als volgt:
 - „(1) De Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 onderstreept dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie zou moeten worden zowel in burgerrechtelijke als in strafzaken.
- [...]
- (7) De voornaamste drijfveer van georganiseerde criminaliteit is financieel gewin. Een effectieve voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit dient daarom te worden toegespitst op de opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven. Met de wederzijdse erkenning in de Europese Unie van voorlopige maatregelen zoals bevrozing en inbeslagneming alleen kan niet worden volstaan, omdat een effectieve bestrijding van economische criminaliteit ook vereist dat beslissingen tot confiscatie van opbrengsten van misdrijven wederzijds worden erkend.
- (8) Met het onderhavige kaderbesluit wordt beoogd de samenwerking tussen de lidstaten inzake de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie van voorwerpen te vergemakkelijken, doordat de lidstaten een door een in strafzaken bevoegde rechterlijke instantie van een andere lidstaat gegeven beslissing tot confiscatie moeten erkennen en op hun grondgebied ten uitvoer moeten leggen. Dit kaderbesluit past in dezelfde context als 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 2005, L 68, blz. 49)]. Het doel van dat kaderbesluit is, ervoor te zorgen dat alle lidstaten effectieve regels hebben om te bepalen wanneer opbrengsten van misdrijven kunnen worden geconfisqueerd, onder meer inzake de bewijslast voor de herkomst van voorwerpen in het bezit van een persoon die is veroordeeld voor een strafbaar feit dat te maken heeft met georganiseerde criminaliteit.
- [...]
- (13) Dit kaderbesluit eerbiedigt de grondrechten en voldoet aan de beginselen die worden erkend bij artikel 6 [VEU] en zijn weergegeven in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in hoofdstuk VI. [...]

4 Artikel 1 van dit kaderbesluit luidt:

„1. Met dit kaderbesluit wordt beoogd de regels vast te stellen volgens welke een lidstaat een door een in strafzaken bevoegde rechter van een andere lidstaat gegeven beslissing tot confiscatie erkent en ten uitvoer legt.

2. Dit kaderbesluit kan niet tot gevolg hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 [VEU], wordt aangetast, en ook alle verplichtingen die op de rechterlijke autoriteiten ter zake rusten, blijven onverlet.”

5 Artikel 2 van voornoemd kaderbesluit bevat de volgende definities:

„In dit kaderbesluit wordt verstaan onder:

- a) beslissingsstaat: de lidstaat waarin een rechter in het kader van een strafprocedure een beslissing tot confiscatie heeft opgelegd;
- b) tenuitvoerleggingsstaat: de lidstaat waaraan de beslissing tot confiscatie met het oog op tenuitvoerlegging is toegezonden;
- c) beslissing tot confiscatie: een onherroepelijke straf of maatregel, opgelegd door een rechter na een procedure in verband met één of meer strafbare feiten, die leidt tot het blijvend ontnemen van voorwerpen;

[...]”

6 Artikel 7, lid 1, van hetzelfde kaderbesluit bepaalt:

„De bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat gaan zonder verdere formaliteit over tot de erkenning van een overeenkomstig de artikelen 4 en 5 toegezonden beslissing tot confiscatie en nemen onverwijld de nodige maatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging ervan, tenzij de bevoegde autoriteiten beslissen zich te beroepen op één van de in artikel 8 genoemde gronden om de beslissing niet te erkennen of ten uitvoer te leggen, dan wel op één van de in artikel 10 genoemde gronden om de tenuitvoerlegging op te schorten.”

7 Artikel 12 van kaderbesluit 2006/783, met het opschrift „Het op de tenuitvoerlegging toepasselijke recht”, bepaalt in de leden 1 en 4:

„1. Onverminderd lid 3 wordt de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, en zijn de autoriteiten van die staat bij uitsluiting bevoegd te beslissen over de procedures betreffende de tenuitvoerlegging en alle daarop betrekking hebbende maatregelen.

[...]

4. Tenzij de beslissingsstaat daartoe toestemming verleent, kan de tenuitvoerleggingsstaat, in geval van toezending overeenkomstig de artikelen 4 en 5, geen vervangende maatregelen opleggen als alternatief voor de beslissing tot confiscatie, waaronder vrijheidsstraffen of andere vrijheidsbeperkende maatregelen.”

Nederlands recht

- 8 Artikel 22, lid 1, onder a, en lid 3, van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie van 27 september 2007 (Stb. 2007, 354; hierna: „WWETGC”), bepaalt:

„1 Een voor erkenning vatbare beslissing tot confiscatie wordt erkend en ten uitvoer gelegd volgens Nederlands recht. Voor zover de beslissing tot confiscatie:

- a. strekt tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, wordt de beslissing overeenkomstig artikel 577b, eerste lid, en 577c van het Wetboek van Strafvordering, ten uitvoer gelegd, met dien verstande dat de raadkamer van de rechtbank Noord-Nederland bevoegd is de vordering tot het verlenen van verlof tot tenuitvoerlegging van lijfswang te behandelen;

[...]

[...]

3 Een vervangende straf of maatregel wordt slechts ten uitvoer gelegd nadat de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat daartoe toestemming heeft gegeven. [...]”

- 9 Artikel 577c, lid 1, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt met betrekking tot lijfswang:

„Indien de veroordeelde niet aan het vonnis of arrest waarbij de verplichting is opgelegd tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel voldoet en volledig verhaal op grond van de artikelen 574 tot en met 576 op diens vermogen niet mogelijk is gebleken, kan de rechter op vordering van de officier van justitie verlof tot de tenuitvoerlegging van lijfswang van ten hoogste drie jaar verlenen.”

Hoofding en prejudiciële vragen

- 10 Bij arrest van het hof van beroep Antwerpen (België) van 20 december 2012 is ET veroordeeld tot een confiscatie van 800 000 EUR. Dat arrest is in kracht van gewijsde gegaan en de tenuitvoerlegging van de confiscatiebeslissing is overgenomen door het Koninkrijk der Nederlanden, als tenuitvoerleggingslidstaat in de zin van artikel 2, onder b), van kaderbesluit 2006/783.
- 11 Tegen deze achtergrond heeft het Openbaar Ministerie bij de verwijzende rechter, de rechtbank Noord-Nederland, op grond van artikel 22 WWETGC een verzoek ingediend tot verlof om jegens ET lijfswang ten uitvoer te leggen, omdat ET nog een bedrag van 652 119,19 EUR verschuldigd was en het Openbaar Ministerie het bestaan van verborgen geldstromen vermoedde.
- 12 ET voert aan dat het verzoek van het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk is en, subsidiair, ongegrond. ET stelt in dit verband dat lijfswang niet slechts een „maatregel” in de zin van het Nederlandse strafrecht is, maar ook een punitieve sanctie in de zin van artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), en artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Voorts stelt ET dat de toepassing van lijfswang onrechtmatig is, omdat deze een verzwaring vormt van de confiscatiebeslissing waarvoor om tenuitvoerlegging is verzocht.

- 13 Gelet op de rechtspraak van de Hoge Raad der Nederlanden volgens welke de lijfswang van artikel 577c van het Wetboek van Strafvordering moet worden beschouwd als „penalty” in de zin van artikel 7 EVRM, twijfelt de verwijzende rechter of deze verenigbaar is met kaderbesluit 2006/783.
- 14 Daarop heeft de rechtbank Noord-Nederland de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Kan artikel 12, eerste lid, van [kaderbesluit 2006/783] zo worden uitgelegd dat bij de tenuitvoerlegging in Nederland van een door een beslissingsstaat overgedragen confiscatiebeslissing lijfswang als bedoeld in artikel 577c van het Wetboek van Strafvordering kan worden toegepast, mede gelet op de beslissing van de Hoge Raad [der Nederlanden] van 20 december 2011, inhoudende dat lijfswang heeft te gelden als ‚penalty’ in de zin van artikel 7, eerste lid, van het EVRM?
- 2) Maakt het voor de mogelijkheid tot het toepassen van lijfswang verschil of het recht van de beslissingsstaat eveneens de mogelijkheid tot toepassing van lijfswang kent?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 15 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 12, leden 1 en 4, van kaderbesluit 2006/783 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de toepassing van een wettelijke regeling van een tenuitvoerleggingsstaat, zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan met het oog op de tenuitvoerlegging van een in de beslissingsstaat gegeven beslissing tot confiscatie eventueel lijfswang kan worden toegepast.
- 16 Ten eerste moet worden opgemerkt dat uit artikel 1 van kaderbesluit 2006/783, gelezen in het licht van de overwegingen 1 en 8 ervan, blijkt dat dit kaderbesluit, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning – dat de hoeksteen van de gerechtelijke samenwerking in zowel burgerlijke als strafrechtelijke zaken vormt – en teneinde de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken, beoogt de regels vast te stellen volgens welke een lidstaat een door een in strafzaken bevoegde rechter van een andere lidstaat gegeven beslissing tot confiscatie erkent en op zijn grondgebied ten uitvoer legt.
- 17 In dit verband heeft het Hof erkend dat het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en het beginsel van wederzijdse erkenning, dat zelf op het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten berust, beide van fundamenteel belang zijn in het Unierecht, aangezien zij de mogelijkheid bieden om een ruimte zonder binnengrenzen te verwezenlijken en in stand te houden [arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 36].
- 18 Ten tweede dient te worden opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 7 van kaderbesluit 2006/783, de bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat zonder verdere formaliteit moeten overgaan tot de erkenning van een overeenkomstig de bepalingen van dat kaderbesluit toegezonden beslissing tot confiscatie, en onverwijld de nodige maatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging ervan moeten nemen.
- 19 De tenuitvoerleggingsstaat kan dus alleen op basis van de expliciet in kaderbesluit 2006/783 neergelegde gronden eventueel weigeren de beslissing tot confiscatie te erkennen of ten uitvoer te leggen, overeenkomstig artikel 8, of de tenuitvoerlegging ervan opschorten, krachtens artikel 10 ervan.

- 20 Tot slot wordt volgens artikel 12, lid 1, van kaderbesluit 2006/783 de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, en zijn de autoriteiten van die staat bij uitsluiting bevoegd te beslissen over de procedures betreffende de tenuitvoerlegging en alle daarop betrekking hebbende maatregelen.
- 21 Volgens artikel 12, lid 4, is voor het opleggen van een vervangende maatregel als alternatief voor de beslissing tot confiscatie voorafgaande toestemming van de beslissingsstaat vereist.
- 22 Uit deze twee leden van artikel 12 van voornoemd kaderbesluit, gelezen in hun onderlinge samenhang, blijkt dus dat het in de regel de bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat zijn die op grond van hun nationale recht beslissen over de procedures betreffende de tenuitvoerlegging en de meest adequate maatregelen ter tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie. Als speciale regel is krachtens lid 4 van dit artikel echter de voorafgaande toestemming van de beslissingsstaat vereist indien de maatregel die de tenuitvoerleggingsstaat voor ogen heeft, die beslissing lijkt te vervangen.
- 23 Tegen de achtergrond van deze overwegingen moet worden onderzocht of kaderbesluit 2006/783 zich verzet tegen een maatregel tot toepassing van lijfswang, zoals die waarin de Nederlandse wettelijke regeling voorziet en zoals uitgelegd door de Hoge Raad der Nederlanden.
- 24 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof zich bij de uitlegging van bepalingen van de nationale rechtsorde in beginsel moet baseren op de kwalificaties in de verwijzingsbeslissing. Volgens vaste rechtspraak is het Hof immers niet bevoegd om het nationale recht van een lidstaat uit te leggen (arrest van 16 februari 2017, *Agro Foreign Trade & Agency*, C-507/15, EU:C:2017:129, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat lijfswang op verzoek van het Openbaar Ministerie kan worden toegepast jegens de persoon op wie een beslissing tot confiscatie betrekking heeft, op voorwaarde dat deze niet vrijwillig voldoet aan de verplichting tot betaling van het geldbedrag waartoe hij is veroordeeld en er geen sprake is van betalingsonmacht. Deze tenuitvoerleggingsmaatregel heft de verschuldigdheid niet op, waardoor de tot lijfswang veroordeelde persoon zich hier op ieder moment van kan bevrijden door alsnog het verschuldigde bedrag te betalen. De lijfswang is in tijd beperkt, in die zin dat de detentie niet langer dan drie jaar mag duren en de duur onder andere afhangt van eventueel verrichte gedeeltelijke betalingen.
- 26 In dat verband blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat lijfswang volgens artikel 22, lid 1, onder a, WWETGC een middel is ter tenuitvoerlegging, overeenkomstig Nederlands recht, van een in een andere lidstaat gegeven beslissing tot confiscatie die strekt tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, wanneer de veroordeelde niet voldoet aan het vonnis of arrest waarbij een dergelijke betaling is opgelegd. Volgens lid 3 van dat artikel wordt een vervangende straf of maatregel slechts ten uitvoer gelegd nadat de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat daartoe toestemming heeft gegeven.
- 27 Tegen deze achtergrond kan lijfswang, die ertoe strekt dat wordt voldaan aan een beslissing tot confiscatie, niet worden beschouwd als maatregel ter vervanging van die beslissing in de zin van artikel 12, lid 4, van kaderbesluit 2006/783, en vormt die lijfswang evenmin een aanvullende sanctie of een aanpassing van een dergelijke in de beslissingsstaat gegeven beslissing. Dientengevolge is voor de toepassing van deze lijfswang geen voorafgaande toestemming van de beslissingsstaat vereist.
- 28 Zoals is betoogd door alle partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, beoogt de toepassing van lijfswang immers de verwezenlijking van de doelstelling van kaderbesluit 2006/783, namelijk, zoals in herinnering gebracht in punt 16 van het onderhavige arrest, de samenwerking tussen de lidstaten vergemakkelijken, in het bijzonder op het gebied van de tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie van voorwerpen, door druk uit te oefenen op de betrokkene die weigert het verschuldigde bedrag te betalen, terwijl hij daar wel toe in staat is.

- 29 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat, zoals opgemerkt door de verwijzende rechter, lijfswang door de Hoge Raad der Nederlanden is aangemerkt als „penalty” in de zin van artikel 7 EVRM. Een dergelijke kwalificatie heeft geen invloed op de in artikel 12, lid 1, van kaderbesluit 2006/783 vastgelegde mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit om te beslissen over de procedures betreffende de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie en om alle maatregelen te nemen die zij het meest geschikt acht om die uitvoering tot een goed einde te brengen, ter verwezenlijking van de doelstelling van kaderbesluit 2006/783, onder eerbiediging, blijkens overweging 13 ervan, van de grondrechten van de betrokkene.
- 30 Gelet op deze overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 12, leden 1 en 4, van kaderbesluit 2006/783 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de toepassing van een wettelijke regeling van een tenuitvoerleggingsstaat, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, op grond waarvan met het oog op de tenuitvoerlegging van een in de beslissingsstaat gegeven beslissing tot confiscatie eventueel lijfswang kan worden toegepast.

Tweede vraag

- 31 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het voor de toepassing van lijfswang in de tenuitvoerleggingsstaat verschil maakt of de wettelijke regeling van de beslissingsstaat de eventuele toepassing van een dergelijke maatregel eveneens toestaat.
- 32 Zoals opgemerkt in punt 17 van het onderhavige arrest, wordt overeenkomstig artikel 12, lid 1, van kaderbesluit 2006/783 de tenuitvoerlegging van de beslissing tot confiscatie beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat.
- 33 Die bepaling is gegrondvest op het beginsel van wederzijdse erkenning, dat het bestaan veronderstelt van een wederzijds vertrouwen in het feit dat elke lidstaat de toepassing van het in de andere lidstaten geldende strafrecht aanvaardt, ook indien zijn eigen strafrecht tot een andere oplossing zou leiden (zie in die zin arrest van 23 januari 2018, Piotrowski, C-367/16, EU:C:2018:27, punt 52).
- 34 Het zou in strijd zijn met de in punt 16 van het onderhavige arrest omschreven doelstelling van kaderbesluit 2006/783, als de toepassing van een tenuitvoerleggingsmaatregel in de lidstaat van tenuitvoerlegging wordt beheerst door het nationale recht van de beslissingsstaat of wordt onderworpen aan door dat recht opgelegde voorwaarden.
- 35 Gelet op deze overwegingen moet op de tweede vraag worden geantwoord dat het voor de toepassing van lijfswang in de tenuitvoerleggingsstaat geen verschil maakt of de wettelijke regeling van de beslissingsstaat de eventuele toepassing van een dergelijke maatregel eveneens toestaat.

Kosten

- 36 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 12, leden 1 en 4, van kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de toepassing van een wettelijke regeling van een tenuitvoerleggingsstaat, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, op grond waarvan met het oog op de tenuitvoerlegging van een in de beslissingsstaat gegeven beslissing tot confiscatie eventueel lijfswang kan worden toegepast.
- 2) Voor de toepassing van lijfswang in de tenuitvoerleggingsstaat maakt het geen verschil of de wettelijke regeling van de beslissingsstaat de eventuele toepassing van een dergelijke maatregel eveneens toestaat.

Bonichot

Silva de Lapuerta

Toader

Rosas

Bay Larsen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 januari 2019.

De griffier

A. Calot Escobar

De president van de Eerste kamer

J.-C. Bonichot