



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.2.2013
SWD(2013) 20 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Samenvatting van de effectbeoordeling

bij

**VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**MET BETREKKING TOT DE STRAFRECHTELIJKE BESCHERMING VAN DE
EURO EN ANDERE MUNTEN TEGEN VALSEMUNTERIJ, TER VERVANGING
VAN KADERBESLUIT 2000/383/JBZ VAN DE RAAD**

{COM(2013) 42 final}

{SWD(2013) 19 final}

INHOUDSOPGAVE

1.	Probleemstelling en rechtskader	3
2.	Basisscenario.....	5
3.	Rechtsgrond voor het noodzakelijke optreden.....	5
4.	Analyse van het subsidiariteitsbeginsel	6
5.	Voornaamste beleidsdoelstellingen.....	6
6.	Beleidsopties	6
6.1.	Beoordeling van de effecten van de beleidsopties	7
6.2.	De optie waaraan de voorkeur wordt gegeven.....	9
7.	Monitoring en evaluatie	9

1. PROBLEEMSTELLING EN RECHTSKADER

Valsemunterij is en blijft een probleem in de Europese Unie. Valsemunterij van de euro blijft, gezien het belang van deze munt, reden tot bijzondere bezorgdheid. Wereldwijd is de euro momenteel de op één na belangrijkste internationale munt. Gezien het mondiale belang van de euro is het risico van namaak en valsemunterij bijzonder groot. Volgens gegevens van de Europese Centrale Bank beloopt de financiële schade als gevolg van valsemunterij die sedert de invoering van de euro in 2002 werd vastgesteld, meer dan 500 miljoen euro.

De effectbeoordeling richt zich derhalve hoofdzakelijk op de euro. Valsemunterij is echter ook een belangrijk probleem voor andere munten die in Europa in omloop zijn. Dit betekent dat de problemen die in verband met de euro zijn vastgesteld, algemeen zijn en ook gelden voor andere munten.

De EU beschikt reeds over instrumenten die specifiek ontworpen zijn om de euro te beschermen zoals het rechtskader voor de echtheidscontrole van eurobiljetten en -muntstukken en een EU-programma voor bewustmaking en opleiding (programma Pericles)¹. Kaderbesluit 2000/383/JBZ tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro bepaalt bijvoorbeeld dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat bepaalde handelingen strafbaar zijn en dat straffen kunnen worden opgelegd voor delicten die verband houden met valsemunterij van de euro of andere munten. Dit kaderbesluit biedt ook andere munten een gelijkwaardige bescherming.

Het kader voor de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten laat echter een aantal tekortkomingen zien wat betreft de verwezenlijking van een adequaat en doeltreffend niveau van bescherming. Het biedt geen toereikende basis om valsemunterij van de euro op een samenhangende wijze overal in de Unie te voorkomen, te onderzoeken en te bestraffen. Dit belemmert ook de samenwerking tussen de lidstaten en maakt het aantrekkelijk voor criminelen om hun activiteiten te verleggen naar landen die zich milder opstellen bij de bestraffing van eurovalsemunterij.

Bij de evaluatie van de Commissie op basis van drie Commissieverslagen, een speciale vragenlijst over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit en overleg met de belanghebbenden op verschillende bijeenkomsten van deskundigen zijn de volgende tekortkomingen van het rechtskader met betrekking tot de bescherming van de euro tegen vervalsing naar voren gekomen:

- ***Het niveau van de sancties voor valsemunterij is onvoldoende afschrikkend en doeltreffend***
 - Ontoereikende afschrikkende werking

De sancties in de lidstaten lopen sterk uiteen, hetgeen een van de redenen is voor de ontoereikende afschrikkende werking en de ongelijke bescherming van de euro en andere munten in de Europese Unie. Sommige lidstaten kennen in het geheel geen

¹ Besluit 2001/923/EG van de Raad van 17 december 2001.

minimumstraffen en in andere lidstaten kunnen deze weer oplopen tot tien jaar gevangenisstraf. In de praktijk zal de wetenschap dat vervalsing met een minimumstraf wordt bestraft, potentiële valsemunterers de lust hiertoe ontnemen. Het verschil tussen een veroordeling tot een gevangenisstraf van een bepaalde minimumduur en bijvoorbeeld een gewone boete behoeft nauwelijks uitleg.

- Het risico van forumshopping

Omdat het vaak georganiseerde criminele groeperingen zijn die zich met valsemunterij bezighouden en zij bovendien over belangrijke middelen beschikken, kunnen zij hun activiteiten heel gemakkelijk via georganiseerde distributienetwerken naar andere landen verleggen. Deze groepen zijn in veel gevallen al actief in verschillende lidstaten, waardoor het risico groot is dat zij hun activiteiten verplaatsen naar landen met mildere straffen (forumshopping). De cijfers lijken erop te wijzen dat lidstaten met lagere sancties meer aantrekkingskracht uitoefenen op valsemunterers dan andere landen.

- Verminderde doelmatigheid van gerechtelijke samenwerking

De uiteenlopende hoogte van sancties kan een negatieve invloed hebben op de gerechtelijke samenwerking. Wanneer in een lidstaat lage minimumstraffen gelden, kan dit ertoe leiden dat onderzoek en vervolging van valsemunterijzaken slechts een lage prioriteit krijgen van de wetshandhavingsinstanties en de gerechtelijke autoriteiten. In de praktijk betekent dit dat niet altijd tijdig gehoor wordt gegeven aan een verzoek om bijstand van een andere lidstaat, hetgeen negatieve gevolgen voor de grensoverschrijdende samenwerking kan hebben. Het ontbreken van een minimumstraf in sommige lidstaten kan er voorts toe leiden dat een gevangenisstraf wordt opgelegd van minder dan vier maanden of een boete, waardoor niet voor alle veroordelingen voor vervaardiging of verspreiding van vals geld een Europees aanhoudingsbevel kan worden gevraagd.

- ***Grensoverschrijdende onderzoeken en vervolgingen kunnen zonder resultaat blijven als gevolg van problemen bij de samenwerking die voortvloeien uit verschillen wat betreft de beschikbaarheid van doeltreffende onderzoeksmiddelen.***

In sommige EU-lidstaten wordt bij de aanpak van valsemunterij – typisch een activiteit van de georganiseerde misdaad - nog steeds geen gebruik gemaakt van onderzoeksmiddelen die doorgaans wel bij georganiseerde misdaad en grensoverschrijdende gevallen worden ingezet (aftappen van telefoongesprekken, traceerapparatuur, gecontroleerde afleveringen en undercoveragenten). Valsemunterij vindt veelal tegelijkertijd plaats in twee of meer lidstaten (vervaardiging in de ene en verspreiding in de andere lidstaat). Om deze activiteiten te kunnen opsporen, moeten dan ook dezelfde instrumenten worden gebruikt. Onderzoeken van valsemunterij die in het buitenland zijn geopend met behulp van bepaalde onderzoeksinstrumenten, kunnen namelijk niet in een andere lidstaat worden voortgezet wanneer daar geen bepalingen omtrent dergelijke instrumenten in de wet zijn opgenomen. Dat kan in dit geval niet alleen tot vertraging leiden of aanleiding geven tot extra onderzoekskosten, maar ook betekenen dat het onderzoek naar de bron niet verder kan worden gevoerd.

- *Lacunae in de regelgeving wat betreft het inleveren van in beslag genomen vals geld bij de bevoegde autoriteiten tijdens gerechtelijke procedures met het oog op analyse leiden tot vertraging bij het aanpassen van machines voor de opsporing van valse of nagemaakte munten*

Er bestaat momenteel nog geen verplichting om in beslag genomen geld in te leveren tijdens gerechtelijke procedures. In de praktijk weigeren de gerechtelijke autoriteiten in sommige gevallen voordat een lopende strafrechtelijke procedure is afgesloten, exemplaren van valse of nagemaakte eurobiljetten en -muntstukken in te leveren zodat deze kunnen worden onderzocht, zelfs wanneer dit gezien de hoeveelheid in beslag genomen vals geld geen probleem zou opleveren. Inlevering van dergelijk vals geld na afloop van de strafrechtelijke procedure heeft een beperkte waarde. Er gaat vaak veel tijd overheen, soms wel jaren, voordat de machines die door financiële instellingen worden gebruikt voor de verwerking van biljetten en muntstukken, kunnen worden aangepast om vals geld op te sporen en te voorkomen dat dergelijke soorten vals geld verder in omloop worden gebracht.

2. BASISSCENARIO

Wanneer het huidige kader wordt voortgezet, zullen de bepalingen van het kaderbesluit waarschijnlijk op middellange termijn volledig zijn uitgevoerd door alle lidstaten. Preventie en opsporing van vals geld dat in omloop wordt of is gebracht, zouden kunnen worden versterkt door de recent verbeterde rechtsinstrumenten voor echtheidscontrole² en door bewustmaking en opleiding in het kader van het programma Pericles. Het afschrikkende effect zou op lange termijn kunnen worden verbeterd met een horizontaal initiatief dat momenteel wordt voorbereid over de inbeslagname van middelen die zijn vergaard met verschillende strafbare feiten, waaronder valsemunterij.

De hierboven vermelde verbeteringen bieden echter geen oplossing voor de in dit verslag beschreven problemen. Met name het probleem van de ontoereikende afschrikkende werking zou onvoldoende worden opgelost omdat het niveau van de sancties ontoereikend is. De voortdurende dreiging van valsemunterij, die door de ECB-statistieken wordt bevestigd, zou ongewijzigd blijven of waarschijnlijk zelfs nog toenemen. Ook de hierboven vermelde problemen in verband met grensoverschrijdende onderzoeken zouden niet opgelost worden omdat niet alle lidstaten gebruik kunnen maken van onderzoeksinstrumenten voor ernstige valsemunterijdelicten van grensoverschrijdende aard. Evenmin wordt een oplossing aangereikt voor het probleem van het vrijgeven van vals of nagemaakt geld tijdens gerechtelijke procedures. Het risico dat vals geld in omloop blijft omdat een tijdige echtheidscontrole niet mogelijk is, blijft dan ook reëel.

3. RECHTSGROND VOOR HET NOODZAKELIJKE OPTREDEN

Op grond van artikel 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of het Verdrag van Lissabon) kan de EU bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen op het gebied van het EU-strafrecht in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen

² Zie de Verordeningen (EG) nr. 1338/2001 en (EU) nr. 1210/2010 en het in deel 2.1. genoemde ECB-besluit van 16.9.2010.

van de strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden. Vervalsing van betaalmiddelen wordt in artikel 83, lid 1, VWEU uitdrukkelijk genoemd als zo'n vorm van bijzonder zware criminaliteit.

4. ANALYSE VAN HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

Het is van fundamenteel belang dat gezorgd wordt voor doeltreffende en efficiënte strafrechtelijke maatregelen om de euro en andere munten die wettelijk in omloop mogen zijn, in alle lidstaten een passende bescherming te bieden.

Alleen de EU kan bindende gemeenschappelijke wetgeving opstellen die van toepassing is op alle lidstaten, en op die manier een rechtskader creëren dat de bestaande, in deel 3.2.1 beschreven lacunes helpt te corrigeren.

Elke voorgestelde strafrechtelijke maatregel moet zorgvuldig worden geëvalueerd en geformuleerd gezien de mogelijke gevolgen ervan voor de bescherming van grondrechten. Deze evaluatie is opgenomen in dit verslag.

5. VOORNAAMSTE BELEIDSDOELSTELLINGEN

Uitgaande van de geconstateerde problemen is een reeks algemene en specifieke doelstellingen gedefinieerd:

Algemene doelstellingen:

- Valsemunterij van de euro en van andere munten voorkomen door versterking van de strafrechtelijke bescherming en door versterking van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de gerechtelijke en de rechtshandhavingsautoriteiten, met volledige inachtneming van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- Ervoor zorgen dat het vertrouwen in de echtheid van de gemeenschappelijke Europese munt en andere munten behouden blijft en wordt versterkt.

Specifieke doelstellingen:

- De doeltreffendheid en de afschrikkende werking van het beleid ten aanzien van valsemunterij (vervaardiging en verspreiding) op passende wijze verhogen en de stimulansen voor forumshopping in sommige lidstaten wegnemen;
- Een evenredige toepassing van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van valsemunterij (vervaardiging en verspreiding) vergemakkelijken;
- Grensoverschrijdende onderzoeken met betrekking tot valsemunterijdelicten vergemakkelijken en vertragingen bij de afhandeling van verzoeken om samenwerking reduceren;
- Preventie van valsemunterijdelicten versterken door tijdige toepassing van een echtheidscontrole om valse biljetten en muntstukken op te sporen.

6. BELEIDSOPTIES

Er zijn drie beleidsopties bekeken:

Beleidsoptie 1: Handhaving van de status quo

Afgezien van de maatregelen die deel uitmaken van het huidige kader, worden op EU-niveau geen andere maatregelen genomen, d.w.z. dat de uitvoering van het kaderbesluit wordt voortgezet evenals de activiteiten op het gebied van bewustmaking, opleiding en adviezen ten behoeve van gespecialiseerde onderzoekers en openbare aanklagers.

Beleidsoptie 2: Een richtlijn die de plaats moet innemen van het kaderbesluit van 2000 en bepalingen invoert over onderzoeksmiddelen en de inlevering van in beslag genomen vals geld

Deze beleidsoptie neemt de inhoud over van het bestaande kaderbesluit en vervangt dit door een richtlijn die in antwoord op de problemen 2 en 3 tevens de onderzoeksmiddelen en de inlevering van in beslag genomen vals geld behandelt.

Beleidsoptie 3: Een richtlijn die de plaats inneemt van het kaderbesluit van 2000 en bepalingen invoert over de minimum- en de maximumstrafmaat van strafrechtelijke sancties, over onderzoeksmiddelen en de inlevering van in beslag genomen vals geld

Deze beleidsoptie is inhoudelijk gelijk aan beleidsoptie 2 (onderzoeksmiddelen en inlevering van vals geld) maar wordt aangevuld met een minimum- en een maximumstrafmaat voor de vervaardiging en verspreiding van vals geld (momenteel geldt alleen een maximumstraf voor de vervaardiging). Hierbij worden een minimumstraf van ten minste 6 maanden gevangenisstraf en een maximumstraf van ten minste 8 jaar gevangenisstraf ingevoerd.

6.1. Beoordeling van de effecten van de beleidsopties

Effect van beleidsoptie 1: Handhaving van de status quo

Deze optie is niet of nauwelijks doeltreffend om de doelstellingen te verwezenlijken. De bevoegdheden van de Commissie inzake monitoring en handhaving met betrekking tot de uitvoering van de bepalingen in het huidige kaderbesluit zullen na 1 december 2014 worden versterkt (overeenkomstig Protocol 36 bij het Verdrag van Lissabon). Een betere tenuitvoerlegging zou voor meer vertrouwen in de munt kunnen zorgen en valsemunterij, die de handel in het algemeen negatief beïnvloedt, kunnen voorkomen. Dit zou echter nauwelijks voordelen opleveren omdat geen oplossing wordt geboden voor de hierboven vermelde tekortkomingen van het rechtskader. Er zou geen oplossing worden geboden voor het probleem van de ontoereikende afschrikkende werking omdat het niveau van de sancties ontoereikend is. Ook de hierboven vermelde problemen in verband met grensoverschrijdende onderzoeken zouden niet worden opgelost omdat niet alle lidstaten gebruik kunnen maken van onderzoeksinstrumenten voor ernstige valsemunterijdelicten van grensoverschrijdende aard. Evenmin wordt een oplossing aangereikt voor het probleem van de inlevering van vals geld tijdens gerechtelijke procedures, waardoor het risico kan toenemen dat vals geld in omloop blijft omdat de echtheidscontrole niet tijdig wordt uitgevoerd. Deze beleidsoptie zal waarschijnlijk niet meer gevolgen hebben dan het bestaande rechtskader voor de grondrechten, de nationale rechtstelsels of op economisch en financieel gebied.

Effect van beleidsoptie 2: Een richtlijn die de plaats inneemt van het kaderbesluit van 2000 en bepalingen invoert met betrekking tot onderzoeksmiddelen en de inlevering van in beslag genomen vals geld

Deze beleidsoptie zou grensoverschrijdende onderzoeken van valsemunterijdelicten vergemakkelijken en de preventie van valsemunterij versterken door tijdige inlevering van in beslag genomen vals geld voor technische analyse en opsporing tijdens gerechtelijke procedures, hetgeen de mogelijkheid van het daadwerkelijk opsporen van valse biljetten en munten die in omloop zijn verhoogt. Hiermee wordt tot op zekere hoogte een antwoord gegeven op de aanhoudende dreiging van eurovalsemunterij en op de recente verbeteringen van de kwaliteit van vervalsingen. De toegevoegde waarde voor de bescherming van de euro is echter beperkt.

De optie zou een gering tot gemiddeld effect op de grondrechten hebben omdat de uitbreiding van de bestaande onderzoeksmiddelen naar valsemunterij en de inlevering van vals geld voor onderzoek tijdens een proces een rechtstreeks effect kan hebben op bepaalde grondrechten. Omdat schade door valsemunterij wordt verhinderd, kan de voorgestelde maatregel wellicht financieel voordeel opleveren. De kosten zijn gering omdat zij beperkt zijn tot wijziging van de nationale wet en bescheiden kosten voor technische apparatuur voor speciale onderzoeksmiddelen en voor het inleveren van vals geld in een aantal lidstaten.

Effect van beleidsoptie 3: Een richtlijn die de plaats inneemt van het kaderbesluit van 2000 en bepalingen invoert over de minimum- en de maximumstrafmaat van strafrechtelijke sancties, over onderzoeksmiddelen en de inlevering van in beslag genomen vals geld

Afgezien van de voordelen van beleidsoptie 2 zou deze optie bijdragen tot een betere bescherming van de euro tegen valsemunterij door een grotere afschrikkende werking, minder forumshopping en meer mogelijkheden om gebruik te maken van het Europees aanhoudingsbevel (EAW) in verband met de hoofdelicten (vervaardiging en verspreiding). Toevoeging van een minimumstraf voor de vervaardiging en verspreiding en uitbreiding van de bestaande maximumstraf voor de vervaardiging van vals geld tot de verspreiding van vals geld betekent ook dat de afschrikkende werking voor dergelijke handelingen waarschijnlijk zeer hoog zal zijn. Deze gemeenschappelijke minimumvoorschriften op het gebied van sancties brengen ook meer samenhang in de sancties in de hele EU en zorgen zo voor meer wederzijds vertrouwen tussen de justitiële stelsels. Hierdoor wordt rechtshandhaving in grensoverschrijdende gevallen ook makkelijker. Deze beleidsoptie zal een gemiddelde tot hoge doeltreffendheid opleveren omdat zowel de afschrikkende werking als de mogelijkheden voor rechtshandhaving aanzienlijk worden verbeterd.

Deze optie zou een gemiddeld effect hebben op de grondrechten omdat harmonisering van minimum- en maximumstraffen, nieuwe onderzoeksmiddelen en preventieve maatregelen een rechtstreeks effect kunnen hebben op bepaalde grondrechten. Met deze maatregelen wordt voldaan aan de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang (zie artikel 52, lid 1, van het Handvest) en zal met name worden voorzien in doeltreffende en afschrikkende maatregelen voor de bescherming van de euro die niet verder gaan dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

Er zijn meer financiële voordelen te verwachten dan van optie 2, omdat de afschrikkende werking en de rechtshandhaving worden verbeterd en valsemunten derhalve minder schade kunnen berokkenen. Wel zijn er aan deze optie bepaalde kosten verbonden voor de lidstaten, met name wat betreft de wijziging van hun wetgeving.

6.2. De optie waaraan de voorkeur wordt gegeven

Optie 3 is de optie waaraan de voorkeur wordt gegeven

Samenvatting van de beleidsoptie waaraan de voorkeur wordt gegeven

De optie waaraan de voorkeur wordt gegeven, omvat een combinatie van de volgende elementen.

- *De bepalingen van het kaderbesluit van 2000 blijven inhoudelijk gehandhaafd in een nieuw voorstel, met geringe wijzigingen, rekening houdende met het Verdrag van Lissabon.*
- *De bepalingen inzake sancties zullen gewijzigd worden ten opzichte van het kaderbesluit door invoering van een minimumstraf van zes maanden voor de vervaardiging en verspreiding van vals geld en een maximumstraf van ten minste acht jaar voor de verspreiding.*
- *Een nieuwe bepaling zal worden ingevoerd die de lidstaten ertoe verplicht de mogelijkheid te bieden bepaalde onderzoeksmiddelen te gebruiken bij het onderzoek van valsemunterij.*
- *Tevens zal een nieuwe bepaling worden ingevoerd die de lidstaten ertoe verplicht de mogelijkheid te bieden in beslag genomen vals geld ook tijdens gerechtelijke procedures in te leveren.*

7. MONITORING EN EVALUATIE

De richtlijn zal stipuleren dat de lidstaten verslag uitbrengen over de doelmatigheid van de tenuitvoerlegging. Afgezien van de door de lidstaten ingediende kwantitatieve gegevens zal ook informatie worden verzameld over de naleving van de richtlijn bij het Forum voor justitie, OLAF en Eurojust.

De Commissie zal gebruik maken van het platform van de bijeenkomsten van de ECEG-deskundigen om op periodieke basis toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

Voorts is de Commissie voornemens om één à drie jaar na de tenuitvoerlegging van het voorstel een specifieke empirische studie uit te voeren waarbij de nadruk wordt gelegd op het verzamelen van gegevens. Met deze gegevens kan de Commissie nagaan in hoeverre de

lidstaten niet alleen deze wetgeving naleven, maar ook de rechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd.

Wanneer de omzettingperiode van deze richtlijn is verstreken, voert de Commissie de nodige controles op de omzetting uit en kan zij overeenkomstig het VWEU eventueel een inbreukprocedure inleiden.