

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1586

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging verordening GNSS-Agentschap (Kamerstuk 22 112, nr. 1585)

Fiche 2: Richtlijn strafrechtelijke bescherming tegen eurovalsemunterij
Fiche 3: Richtlijn netwerk- en informatiebeveiliging (Kamerstuk 22 112, nr. 1587)

Fiche 4: Mededeling strategie inzake cyberbeveiliging van de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1588)

Fiche 5: Verordening veiligheid consumentenproducten (Kamerstuk 22 112, nr. 1589)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Richtlijn strafrechtelijke bescherming tegen eurovalsemunterij

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Ontwerp-richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij en ter vervanging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad

Datum ontvangst Commissiedocument

6 februari 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013)42

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202363

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013)19

Behandelingstraject Raad

De richtlijn wordt behandeld in de JBZ-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- a) *Rechtsbasis*: artikel 83, eerste lid, VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*: gewone wetgevingsprocedure
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

De ontwerp-richtlijn stelt minimumregels vast voor de strafbaarstelling van een reeks van gedragingen die verband houden met (euro)valsemunterij. Het voorstel bevat daarnaast onder meer voorschriften over straffen, rechtsmacht, onderzoeksmiddelen en over de analyse, identificatie en opsporing van vals geld.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Het voorstel is terecht gebaseerd op artikel 83, eerste lid, VWEU voor zover het de beoogde harmonisering van de strafbepalingen inzake eurovalsemunterij betreft. Voor zover het betreft de voorstellen op het punt van de onderlinge afstemming van de strafvorderlijke voorzieningen worden nadrukkelijk vraagtekens gezet bij de gekozen rechtsgrondslag.
Subsidiariteit: positief
Proportionaliteit: positief, maar negatief ten aanzien van het voorstel van minimumstraffen.

• Implicaties/risico's/kansen

Het voorstel kan Uniebreed de strafrechtelijke bestrijding van eurovalsemunterij versterken.

- Nederlandse positie

Nederland onderschrijft het belang van een krachtig strafrechtelijk instrumentarium om eurovalsemunterij tegen te gaan. Daarbij past dat alle lidstaten een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bescherming bieden tegen gedragingen die te maken hebben met het vervalsen van de euro. Inhoudelijk gaat de aandacht primair uit naar de rechtsgrondslag voor de voorgestelde strafvorderlijke maatregelen en de evenredigheid van de voorgestelde sancties. Nederland wijst de in deze regeling voorgestelde minimumstraffen af.

3. Samenvatting voorstel

- Inhoud voorstel

De voorgestelde richtlijn vervangt het kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro (PbEG 2000, L 140). De ontwerp-richtlijn beschrijft een reeks van gedragingen die strafbaar moeten worden gesteld, zoals het op bedrieglijke wijze vervaardigen of wijzigen van munt en het bedrieglijk in omloop brengen van valse munt. De omschrijvingen van de strafbaar te stellen gedragingen zijn vrijwel geheel overgenomen van het kaderbesluit. Daarnaast bevat de ontwerp-richtlijn de – ook uit andere EU-instrumenten bekende – bepalingen betreffende de vestiging van strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens deelneming aan en poging tot de strafbaar te stellen gedragingen alsmede betreffende de strafbaarheid van rechtspersonen. Ten opzichte van het kaderbesluit zijn in de ontwerp-richtlijn de te voorziene straffen uitgewerkt, in de vorm van minimumstraffen en bevat het voorschriften betreffende strafvorderlijke bevoegdheden. Zo moet bij strafrechtelijk onderzoek de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk zijn en wordt een voorschrift voorgesteld op grond waarvan autoriteiten verplicht zijn valse munten in te leveren bij de nationale analysecentra.

- Impact assessment Commissie

De Commissie heeft verschillende partijen over de effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak van eurovalsemunterij geraadpleegd. Volgens de Commissie kan uit die raadpleging de conclusie worden getrokken dat de strafrechtelijke autoriteiten de euro en andere munten beter moeten kunnen beschermen met behulp van strafrechtelijke maatregelen.

Uit het daaropvolgende impact assessment is volgens de Commissie gebleken dat het de voorkeur heeft die verbetering te realiseren met handhaving van de meeste bepalingen van het kaderbesluit 2000/383/JBZ en door de invoering van minimumstraffen en invoering van een tweetal strafvorderlijke voorzieningen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 83, eerste lid, van het VWEU. Dat is de juiste rechtsgrondslag voor zover het gaat om bij richtlijn vast te stellen minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met de in artikel 83, eerste lid, genoemde vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. De vervalsing van betaalmiddelen wordt als een zodanige vorm van criminaliteit in artikel 83, eerste lid, VWEU genoemd.

Deze rechtsgrondslag biedt evenwel geen ruimte om daarop de in de ontwerp-richtlijn opgenomen strafvorderlijke maatregelen (bijvoorbeeld bijzondere opsporingsbevoegdheden) te baseren. De vraag is of deze maatregelen hun grondslag kunnen vinden in een van de overige leden van de artikelen 82 en 83 van het VWEU. In dat geval zou onderbrenging onder artikel 83, eerste lid, VWEU kunnen worden gerechtvaardigd vanuit de gedachte dat laatstgenoemd artikellid de dominante rechtsgrondslag voor de ontwerp-richtlijn vormt. Voor de voorgestelde strafvorderlijke maatregelen lijkt echter ook in de andere leden van de artikelen 82 en 83 VWEU geen rechtsgrondslag te vinden. Zij beogen namelijk uitsluitend aanpassingen in de nationale strafvorderlijke praktijk zonder dat die aanpassingen in de sleutel staan van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Nederland is derhalve niet overtuigd dat de strafvorderlijke maatregelen in hun huidige redactie onder de gekozen rechtsgrondslag kunnen worden gebracht.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief, maar negatief ten aanzien van het voorstel van minimumstraffen.

Subsidiariteit

Ten aanzien van de subsidiariteit is het oordeel positief. Een adequate (internationale) bestrijding van eurovalsemunterij kan niet worden gerealiseerd wanneer de strafbaarstelling van eurovalsemunterij en daarmee verband houdende sancties aan de lidstaten worden overgelaten. Optreden, zoals reeds met het kaderbesluit 2000/383/JBZ ingezet, door de Unie is derhalve gewenst.

Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit is het oordeel positief, maar ten aanzien van specifiek het voorstel voor minimumstraffen is het oordeel negatief.

Nederland is van mening dat de voorgestelde strafbaarstellingen – die geheel zijn overgenomen uit het kaderbesluit 2000/383/JBZ – een goed kader bieden voor de bestrijding van eurovalsemunterij, maar dat het voorgestelde stelsel van minimumstraffen verder gaat dan nodig is om het beoogde doel van een effectieve strafrechtelijke handhaving van eurovalsemunterij te realiseren. Naast de ontwerp-richtlijn bescherming van de financiële belangen van de Unie (PIF-richtlijn, COM(2012)363) is dit de tweede ontwerp-richtlijn waarin door de Commissie minimumstraffen worden voorgesteld. Daarmee wijkt de Commissie af van de gebruikelijke wijze van afspraken over strafniveaus op Europees niveau, namelijk dat wordt gewerkt met het voorschrijven van minimale maximumstraffen, waarmee wordt bedoeld dat lidstaten een strafbare gedraging met een maximale straf van tenminste een bepaalde hoogte (in geval van geldboetes) of duur (in geval van gevangenisstraf) bedreigt.

De Commissie is blijkens haar impact assessment van oordeel dat het bestaande strafrechtelijke acquis, zoals vervat in het kaderbesluit 2000/383/JBZ, door het ontbreken van toereikende strafminima onvoldoende afschrikwekkend is. Aan de hand van gevallen van valsemunterij die zich hebben voorgedaan in lidstaten waar toereikende strafminima ontbreken, wordt betoogd dat die lidstaten daardoor aantrekkelijk zijn als toevluchtsoord voor valsemunters. Bij deze analyse is evenwel niet betrokken welke straffen daadwerkelijk in die landen worden opgelegd. Daarnaast zou het ontbreken van toereikende strafminima volgens de Commissie duiden op een lage opsporingsprioriteit, hetgeen ook de internationale samenwerking bemoeilijkt. Nederland meent dat ook deze stellingname niet overtuigend wordt onderbouwd. Als er al een verband

tussen een opsporingsprioriteit en de hoogte van sancties zou bestaan, ligt niet een koppeling van de opsporingsprioriteiten aan de hoogte van de strafminima voor de hand maar juist aan de strafmaxima. Het strafmaximum brengt immers de ernst van het feit tot uitdrukking.

Nederland wijst het voorstel voor minimumstraffen af. Nederland wil bij de harmonisatie van straffen blijven werken met de gebruikelijke systematiek van minimale maximumstraffen (een maximumstraf van ten minste een bepaalde duur), zoals ook door de Raad tot uitgangspunt is genomen in de Raadsconclusies ter zake de te volgen methode voor de harmonisatie van straffen uit 2002.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen: n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting: geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden: De voorgestelde strafbaarstellingen betreffende valsemunterij zullen op zichzelf geen financiële consequenties hebben. Mogelijke financiële gevolgen, worden opgevangen binnen de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger: geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*) Vooralsnog kan naar het oordeel van het kabinet ter implementatie van de ontwerp-richtlijn worden volstaan met de bestaande strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht, zoals aangepast ter uitvoering van het kaderbesluit 2000/383/JBZ. Het betreft de artikelen 208 tot en met 215 van het Wetboek van Strafrecht.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Het voorstel stelt een implementatietermijn voor van achttien maanden na vaststelling van de richtlijn. Nederland is – om precedentwerking op dit terrein te voorkomen – van mening dat deze termijn te kort is. Nederland beijvert zich consequent voor het gebruik van realistische implementatietermijnen en zet met betrekking tot het onderhavige voorstel in op een implementatietermijn van ten minste twee jaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. Uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van de richtlijn dient de Commissie verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijn. Nederland kan met deze bepaling instemmen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Er worden geen problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid verwacht.

b) Handhaafbaarheid

De in de richtlijn voorgestelde strafbaarstellingen dienen eenduidig te zijn geformuleerd en afgebakend, opdat de doelstelling van een effectieve handhaving, waarbij samenwerking met andere lidstaten nodig kan zijn, kan worden bereikt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden: geen

9. Nederlandse positie

Met de Commissie is Nederland van mening dat de lidstaten op dezelfde manier strafrechtelijk tegen valsemunterij moeten optreden en dat valsemunters in vergelijkbare situaties vergelijkbare sancties moeten worden opgelegd. De omzetting van het strafrechtelijk acquis van het kaderbesluit 2000/383/JBZ in een richtlijn kan tegen die achtergrond worden onderschreven.

Nederland wijst evenwel het in deze regeling voorgestelde stelsel van minimumstraffen voor eurovalsemunterij af. Nederland wil bij de harmonisatie van straffen blijven werken met de gebruikelijke systematiek van minimale maximumstraffen (een maximumstraf van ten minste een bepaalde duur). Op dit punt kan het bestaande strafrechtelijke acquis ter bestrijding van eurovalsemunterij worden aangevuld en heeft de ontwerp-richtlijn een toegevoegde waarde ten opzichte van het kaderbesluit 2000/383/JBZ. Voorts is Nederland van mening dat bij de rechtsgrondslag voor de in de richtlijn opgenomen aanvullende maatregelen van strafvorderlijke aard in hun huidige vorm nadrukkelijk vraagtekens kunnen worden gesteld omdat zij niet in de sleutel zijn geplaatst van justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten. Het gaat onder meer om een voorschrift op grond waarvan ter bestrijding van eurovalsemunterij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk moet zijn.