



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.12.2001
COM(2001) 771 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

op grond van artikel 11 van het kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro

{SEC(2001)1999}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

op grond van artikel 11 van het kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro

INLEIDING

1.1. Inleiding

1.1.1. Bescherming van de euro tegen valsemunterij

Ingevolge artikel 11 van het kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro¹ (hierna “het kaderbesluit” genoemd) en overeenkomstig de conclusies van de gezamenlijke Raad ECOFIN/JBZ van Council van 16 oktober 2001² moet de Commissie een schriftelijk verslag opstellen over de maatregelen die de lidstaten hebben getroffen om dit kaderbesluit na te leven.

Op 1 januari 2002 worden in de lidstaten die de euro hebben aangenomen de eurobiljetten en -muntstukken in omloop gebracht³. Het wereldwijde belang van de euro betekent dat hij zeer kwetsbaar zal zijn voor namaak. Gezorgd moet worden dat de euro in alle lidstaten op de gepaste wijze wordt beschermd, onder meer door krachtige strafrechtelijke maatregelen, zelfs nog vóór hij in omloop wordt gebracht, om de vereiste geloofwaardigheid van de nieuwe munt te vrijwaren en aldus ernstige economische gevolgen te voorkomen. In de mededeling van de Commissie van 22 juli 1998 “Bescherming van de euro - bestrijding van valsemunterij”, de resolutie van het Europees Parlement van 17 november 1998 over de mededeling van de Commissie en de aanbeveling van de Europese Centrale Bank van 7 juli 1998⁴ wordt de nadruk gelegd op het belang van een overal in de Unie gelijkwaardige strafrechtelijke bescherming van de euro tegen valsemunterij. De Europese Raad

¹ PB L 140 van 14.6.2000, blz. 1.

² De gezamenlijke Raad ECOFIN/JBZ van 16 oktober 2001 besloot dat in de nabije toekomst bij de Raad een verslag moet worden ingediend over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 door de lidstaten (deel B, beleidsdebat over de bescherming van de euro tegen valsemunterij, nr. 3, document 12225/01).

³ Zie Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro, PB L 139 van 11.5.1998, blz. 1. Artikel 12 van deze verordening bepaalt dat de deelnemende lidstaten moeten zorgen voor adequate bestraffing van vervalsing en namaak van eurobankbiljetten en -muntstukken.

⁴ (1) Mededeling van de Commissie van 22 juli 1998 aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank: “Bescherming van de euro - bestrijding van valsemunterij” (COM (98) 474 def.);

(2) resolutie van het Europees Parlement van 17 november 1998 over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank “Bescherming van de euro - bestrijding van valsemunterij” (PB C 379 van 7.12.1998, blz. 39);

(3) aanbeveling van de Europese Centrale Bank van 7 juli 1998 betreffende de vaststelling van bepaalde maatregelen ter vergroting van de rechtsbescherming van de eurobankbiljetten en -munten (PB C 11 van 15.1.1999, blz. 13).

verklaarde dat zo spoedig mogelijk in 2001 een doeltreffend systeem voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij moet worden ingesteld⁵.

Om overal in de Unie dezelfde verhoogde bescherming via de strafwet te bereiken, heeft de Raad het kaderbesluit van 29 mei 2000 vastgesteld.

Strafrechtelijke bescherming van de euro tegen valsemunterij is een onderdeel van een pakket van wettelijke, handhavings- en technische maatregelen die in de mededeling van de Commissie worden beschreven. Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 28 juni 2001 twee parallelle verordeningen over de bescherming van de euro tegen valsemunterij vastgesteld. De eerste verordening⁶ schrijft de procedures voor voor het verzamelen, opslaan en uitwisselen van informatie over vals geld en valsemunterij. De tweede verordening⁷ breidt de werking van de eerste verordening uit tot de lidstaten die de euro niet als munteenheid hebben aangenomen. In april 1999 heeft de Raad een besluit⁸ aangenomen waarbij het mandaat van Europol wordt uitgebreid tot valsemunterij en de vervalsing van betaalmiddelen, dat op basis van een initiatief van Zweden⁹ zal worden geamendeerd. Op initiatief van de Franse Republiek¹⁰ zal de Raad nog in 2001 een besluit betreffende de bescherming van de euro tegen valsemunterij aannemen. Bedoeling van dit besluit is de twee parallelle verordeningen aan te vullen¹¹.

Zweden heeft een amendement op het kaderbesluit van 29 mei 2000 voorgesteld dat een aanvullende bepaling (artikel 9a) inzake erkenning van vroegere veroordelingen¹² inhoudt; verwacht wordt dat de Raad het nog dit jaar zal goedkeuren.

1.1.2. Verplichting van een evaluatieverslag

Artikel 11 van het kaderbesluit van 29 mei 2000 verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te treffen om uiterlijk om 29 mei 2001 dit kaderbesluit na te leven, behalve voor artikel 5, onder a, waaraan reeds moest zijn voldaan op 31 december 2000. Tegen dezelfde datums moesten de lidstaten het Secretariaat-generaal van de Raad, de Commissie en de Europese Centrale Bank de tekst toezenden van de bepalingen tot omzetting van de hen door het kaderbesluit opgelegde verplichtingen in nationale wetgeving. Uiterlijk op 30 juni 2001 zou de Raad aan de hand van een verslag op basis van deze gegevens en een schriftelijk verslag van de Commissie

⁵ Conclusie 34 SN 400/1/00 van de Europese Raad van Nice van 7-9 december 2000.

⁶ Verordening (EG) nr. 1338/2001 van de Raad van 28 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij, PB L 181 van 4.7.2001, blz. 6.

⁷ Verordening (EG) nr. 1339/2001 van de Raad van 28 juni 2001 houdende uitbreiding van de werking van Verordening (EG) nr. 1338/2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij, tot de lidstaten die de euro niet als munteenheid hebben aangenomen, PB L 181 van 4.7.2001, blz. 11.

⁸ 2001/C/225/04 - PB C 225 van 10.8.2001.

⁹ 1999/C/149/02 - PB C 149 van 28.5.1999, blz. 16.

¹⁰ Initiatief van de regering van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad betreffende de bescherming van de euro tegen valsemunterij, PB C 75 van 7.3.2001, blz. 1.

¹¹ Zie ook hoofdstuk 2.1.2 van de mededeling van de Commissie aan de Europese Raad (COM (2001) 561 def.): tweede verslag over de voorbereiding van de invoering van de eurobankbiljetten en -muntstukken.

¹² Initiatief van het Koninkrijk Zweden met het oog op de aanneming van een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van 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, PB C 225 van 10.8.2001, blz. 9.

nagaan in hoever de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen om dit kaderbesluit na te leven.

Op 29 mei 2001 hadden slechts twee lidstaten hun maatregelen tot uitvoering van het kaderbesluit aan de Commissie medegedeeld. In dergelijke omstandigheden zou een schriftelijk verslag weinig zin hebben gehad. Daarom heeft de Commissie het nuttiger geoordeeld het verslag uit te stellen totdat (bijna) alle bijdragen zijn binnengekomen (in tabel 1 worden de datums van de bijdragen van de lidstaten gegeven).

De verslagen op grond van artikel 11 van het kaderbesluit zijn de belangrijkste informatiebron. De waarde van dit verslag hangt dus in grote mate af van de kwaliteit en punctualiteit van de gegevens die de lidstaten de Commissie mededelen. De Commissie heeft ook waar nodig rekening gehouden met de informatie uit het overzicht van de antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst over de strafrechtelijke maatregelen ter bestrijding van de namaak van de euro die onder het Oostenrijkse voorzitterschap werd opgesteld¹³ en het verslag van de ECB over de rechtsbescherming van bankbiljetten in de Europese Unie¹⁴.

1.2. Evaluatiemethode en -criteria voor dit kaderbesluit

1.2.1. Kaderbesluiten ex artikel 34, lid 2, onder b), van het VEU en richtlijnen ex artikel 249 van het EG-Verdrag

Het kaderbesluit is gebaseerd op het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), met name artikel 31, onder e), en artikel 34, lid 2, onder b).

Artikel 34 bepaalt: “Deze kaderbesluiten 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”.

Van meet af aan moet worden beklemtoond dat dit de eerste maal is dat de tenuitvoerlegging van een kaderbesluit wordt geëvalueerd. Er is geen precedent, noch een standaardmethode voor de evaluatie van de tenuitvoerlegging van kaderbesluiten.

Dit kaderbesluit kan het best worden vergeleken met het rechtsinstrument van de richtlijn¹⁵. Beide instrumenten zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Kaderbesluiten hebben echter geen rechtstreekse effecten. Veel richtlijnen bevatten de bepaling dat de lidstaten verslagen moeten indienen over de tenuitvoerlegging van de richtlijn en dat de Commissie een “geconsolideerd” verslag van de tenuitvoerlegging van de richtlijn moet opstellen¹⁶.

¹³ Document 5429/1/99 JUSTPEN 3.

¹⁴ Europese Centrale Bank: verslag over de rechtsbescherming van bankbiljetten in de lidstaten van de Europese Unie, november 1999.

¹⁵ Artikel 249 van het EG-Verdrag.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 75/422/EEG over afval, Richtlijn 91/689/EEG over gevaarlijk afval, Richtlijn 75/439/EEG over afvalolie en Richtlijn 86/278/EEG over rioolslib tijdens de periode 1995-1997 (COM (1999) 752 def.).

Aan de hand van dergelijke verslagen kunnen de Instellingen, zoals de Raad en het EP, de mate beoordelen waarin de lidstaten de bepalingen van de richtlijn hebben uitgevoerd, en aldus de vorderingen op een bepaald gebied dat van communautair belang is volgen. Met name harmonisatierichtlijnen worden door de Commissie geëvalueerd op de mate waarin de lidstaten hun verplichtingen zijn nagekomen. Een dergelijke evaluatie kan eventueel leiden tot een besluit van de Commissie tot instelling van een inbreukprocedure tegen een lidstaat die niet in voldoende mate aan zijn verplichtingen heeft voldaan¹⁷.

Ingevolge dit kaderbesluit zijn de lidstaten met name verplicht hun omschrijvingen van specifieke delicten dichter bij elkaar te brengen. Voorts moeten de lidstaten voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. Het kaderbesluit verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om met name de strafrechtelijke bepalingen dichter bij elkaar te brengen, teneinde de euro overal in de Unie beter en in dezelfde mate te beschermen. De Commissie kan zich niet tot het Hof van Justitie richten om omzetting van het kaderbesluit af te dwingen.

1.2.2. *Evaluatiecriteria*

Om objectief te beoordelen of een kaderbesluit door de lidstaat ten volle ten uitvoer is gelegd, zijn enkele algemene criteria ontwikkeld voor de richtlijnen, die mutatis mutandis kunnen worden toegepast op de kaderbesluiten, zoals:

1. vorm en middelen om het resultaat te bereiken moeten zo worden gekozen dat de richtlijn effectief werkt, rekening houdend met zijn doelstellingen¹⁸;
2. iedere lidstaat is verplicht de richtlijnen zodanig ten uitvoer te leggen dat voldaan is aan de eisen duidelijkheid en rechtszekerheid, en moet dus de bepalingen van de richtlijn in bindende nationale voorschriften omzetten¹⁹;
3. omzetting betekent niet noodzakelijk dat precies dezelfde bewoordingen worden gebruikt: een algemene wettelijke context (zoals reeds bestaande gepaste maatregelen) kan voldoende zijn, zolang een volledige toepassing van de richtlijn op een voldoende duidelijke en precieze wijze verzekerd is²⁰;
4. richtlijnen moeten ten uitvoer worden gelegd binnen de periode die erin is voorgeschreven²¹.

¹⁷ Artikel 226 van het EG-Verdrag.

¹⁸ Zie jurisprudentie over de uitvoering van de richtlijnen: zaak 48/75 *Royer* [Jurispr. 1976, 497-518].

¹⁹ Zie jurisprudentie over de uitvoering van de richtlijnen: zaak 239/85 *Commissie v. België* [1986], Jurisprudentie 3645-3659. Zie ook zaak 300/81 *Commissie v. Italië* [1983], Jurisprudentie 449-456.

²⁰ Zie jurisprudentie over de uitvoering van de richtlijnen, zoals zaak 29/84 *Commissie v. Duitsland* [1985], Jurisprudentie 1661-1673.

²¹ Zie jurisprudentie over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen, zoals zaak 52/75 *Commissie v. Italië* [1976], Jurisprudentie 277-284. Zie, algemeen, de jaarverslagen van de Commissie over de toepassing van het Gemeenschapsrecht, bijvoorbeeld COM (2001) 309 def.

Beide instrumenten zijn verbindend “ten aanzien van het te bereiken resultaat”. Dit kan worden gedefinieerd als een wettelijke of feitelijke situatie die recht doet aan de belangen die het instrument overeenkomstig het Verdrag moet dienen²².

Het algemene doel van dit kaderbesluit is een gelijke strafrechtelijke bescherming van de euro in de Europese Unie tegen valsemunterij door middel van maatregelen die moet worden genomen door de lidstaten, zoals bepaling van de handelingen die strafbaar zijn²³ en oplegging van doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties²⁴. Bovendien moeten de lidstaten samenwerken om te besluiten welke van hen de dader(s) zal vervolgen, teneinde de vervolging zo mogelijk in één lidstaat te concentreren²⁵. Een en ander betekent dat dit kaderbesluit betrekking heeft op verschillende onderwerpen in de strafrecht van de lidstaten en aangelegenheden zoals de nationale rechtsmacht.

De algemene beoordeling (hoofdstuk 2) van de mate waarin de lidstaten het kaderbesluit hebben nageleefd, wordt waar mogelijk gebaseerd op bovenvermelde criteria, waarbij ook rekening wordt gehouden met de verschillende aangelegenheden die door het rechtsinstrument van de richtlijn kunnen worden geregeld.

1.2.3. *Achtergrond van de evaluatie*

Een eerste opmerking betreft de (wettelijke) achtergrond en follow-up van het evaluatieverslag. Zoals reeds werd vermeld, heeft de Commissie binnen de eerste pijler de mogelijkheid tegen een lidstaat een inbreukprocedure in te stellen. Aangezien deze mogelijkheid niet voorkomt in het VEU, verschilt dit verslag qua aard en opzet uiteraard van een verslag over de tenuitvoerlegging van een eerste pijlerrichtlijn door de lidstaten. Daar de Commissie ten volle deelneemt aan derdepijleraangelegenheden²⁶, is het echter logisch haar een taak van feitelijke evaluatie van de uitvoeringsmaatregelen toe te vertrouwen, zodat de Raad kan beoordelen in welke mate de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Een tweede opmerking betreft de specifieke aard van het terrein dat wordt geregeld. Het kaderbesluit heeft betrekking op de strafwet en niet alleen op delictomschrijvingen, maar ook op algemene aangelegenheden, zoals individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid en pogingen tot het begaan van delicten²⁷, alsook de aansprakelijkheid van rechtspersonen²⁸. Hoewel de meeste rechtssystemen schijnen te convergeren, zijn er nog steeds verschillen tussen de lidstaten, vooral wat betreft de aansprakelijkheid van rechtspersonen²⁹. De evaluatie van de mate waarin de lidstaten maatregelen hebben getroffen om algemene strafrechtelijke

²² Zie P. J. G. Kapteyn en P. Verloren van Themaat: ‘Introduction to the Law of the European Communities’, derde editie, 1998, blz. 328.

²³ Zie artikel 3, lid 1.

²⁴ Zie artikel 6.

²⁵ Zie artikel 7, lid 3.

²⁶ Artikel 36, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

²⁷ Artikel 3, lid 2.

²⁸ Artikel 8.

²⁹ Zie bijvoorbeeld: “The implementation of the Corpus Iuris in the Member States, Penal provisions for the Protection of European Finances”, Vol. I, Prof. M. Delmas-Marty en Prof. J.A.E. Vervaele, Intersentia Antwerpen.

aangelegenheden te regelen, moet zoveel mogelijk worden uitgevoerd met inachtneming van de algemene strafrechtelijke achtergrond van de lidstaten.

1.3. Doel van het verslag

Dit verslag moet in de eerste plaats de Raad in staat stellen te beoordelen in welke mate de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen om aan het kaderbesluit te voldoen. Het moet ook de andere Instellingen, vooral het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, in staat stellen het peil van de strafrechtelijke bescherming van de euro te beoordelen aan de hand van de door de lidstaten genomen maatregelen.

Wat de bovengenoemde voorafgaande opmerkingen betreft, heeft het verslag tot doel feiten te verzamelen, waarbij de nadruk ligt op de hoofdbepalingen van het kaderbesluit, en informatie te verschaffen om de vorderingen te kunnen beoordelen. Hoewel de Commissie zich niet tot het Hof van Justitie kan richten om de omzetting van een kaderbesluit af te dwingen, kunnen de lidstaten bij het Hof verzet aantekenen tegen een volgens hen onjuiste interpretatie of toepassing (dus ook omzetting) van het kaderbesluit door een andere lidstaat³⁰. De uitoefening van deze wettelijke mogelijkheid vergt een solide grondslag van feiten, waartoe dit verslag moet bijdragen.

2. MAATREGELEN VAN DE LIDSTATEN OM HET KADERBESLUIT NA TE LEVEN

2.1. Impact van het kaderbesluit

Doel van dit kaderbesluit is de bepalingen aan te vullen en de toepassing te vergemakkelijken van het Internationaal Verdrag van 20 april 1929 ter bestrijding van de valsemunterij³¹ (hierna genoemd “het Verdrag van 1929”) overeenkomstig de bepalingen van het kaderbesluit³². Het Verdrag moet worden beschouwd als een minimumstandaard voor de strafrechtelijke bescherming van de euro tegen valsemunterij. Deze bescherming moet worden verhoogd door het kaderbesluit³³.

Volgens het kaderbesluit moeten de lidstaten zes belangrijke soorten maatregelen nemen om de strafrechtelijke bescherming van de euro te verhogen.

De eerste twee soorten betreffen de omschrijving van valsemunterij. Punt 3 betreft de praktijken die als strafbaar worden beschouwd, naast de eigenlijke namaak. De punten 4 en 5 betreffen de behoefte aan afschrikkende sancties en de vestiging van de rechtsmacht over de delicten, en punt 6 handelt over de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

³⁰ Artikel 35, lid 7, van het VEU.

³¹ Nr. 2623, blz. 372. League of Nations Treaty Series 1931.

³² Artikel 2, lid 1. Ingevolge artikel 2, lid 2, moeten de lidstaten die zulks nog niet hebben gedaan zich ertoe verbinden tot het Verdrag van 1929 toe te treden.

³³ Opgemerkt moet worden dat voor de doeleinden van het kaderbesluit onder “munt” wordt verstaan papiergeld (waaronder biljetten) en metalen geld welke wettig betaalmiddel zijn, waaronder begrepen eurobiljetten en -munten welke wettig betaalmiddel zijn krachtens Verordening (EG) nr. 974/98 (artikel 1). Aldus wordt voldaan aan het beginsel van het Verdrag van 1929 dat “binnenlandse” en “buitenlandse” munt op dezelfde wijze moeten worden beschermd.

1. Artikel 3, leden 1 tot 3, van het Verdrag van 1929 beschrijft de algemene frauduleuze gedraging van vervalsing of verandering van geld, welke het algemene delict vormt. Bovendien moeten alle lidstaten de uitvoer en het vervoer van vals geld met de bedoeling het in omloop te brengen als een criminele activiteit beschouwen (artikel 3, lid 1, onder a-c)).
2. De lidstaten moeten maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat: a) naast de in artikel 3, lid 5, van het Verdrag van 1929 bedoelde activiteiten het bezit, voor frauduleuze doeleinden, van speciaal voor het namaken van geld bedoelde middelen als criminele activiteit wordt beschouwd; b) naast de in artikel 3, lid 5, van het Verdrag van 1929 bedoelde artikelen³⁴ (speciaal voor het vervalsen van geld bedoelde middelen) alle middelen in aanmerking worden genomen die speciaal zijn aangepast om geld na te maken, zoals computerprogramma's; c) het concept "artikelen" in de zin van artikel 3, lid 5, van het Verdrag van 1929 ook bestanddelen van muntbeveiliging tegen vervalsing (zoals hologrammen) behelst (artikel 3, lid 1, onder d)).
3. a) De onder de punten 1 en 2 bedoelde gedragingen en activiteiten die in strijd zijn met de rechten van de autoriteiten die munt mogen uitgeven moeten in alle lidstaten als strafbaar delict worden beschouwd (artikel 4). b) De lidstaten moeten ook maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de onder de punten 1, 2 en 3 a) bedoelde handelingen ook strafbaar zijn indien zij betrekking hebben op biljetten en muntstukken die nog niet zijn uitgegeven maar bestemd zijn om in omloop te worden gebracht en wettig betaalmiddel zijn (artikel 5, onder b)).
4. De lidstaten moeten voor alle in de artikelen 3, 4 en 5 van het kaderbesluit genoemde handelingen doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties opleggen, met inbegrip van vrijheidsstraffen die kunnen leiden tot uitlevering (artikel 6). Zij moeten ten minste in het geval van de artikelen 3 tot 5 tot uitlevering in staat zijn overeenkomstig artikel 2 van het Europese Uitleveringsverdrag van 1957³⁵ en voorzien in een gevangenisstraf met een maximum van niet minder dan acht jaar voor namaak als bedoeld in artikel 3, lid 1, sub a).
5. De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om hun rechtsmacht te vestigen over de in het kaderbesluit genoemde delicten. Ten minste de lidstaten die de euro hebben aangenomen moeten de nodige maatregelen nemen om te waarborgen dat vervolging van valsemunterij, ten minste voor wat de euro betreft, mogelijk is, ongeacht de nationaliteit van de overtreder of de plaats waar het delict is begaan. Voorts regelt het kaderbesluit het vraagstuk van jurisdictieconflicten (artikel 7).

³⁴ Dit lid handelt over criminele activiteiten die verband houden met voor valsemunterij aangepaste instrumenten.

³⁵ Parijs, 13.12.1957, ETS No 024.

6. De lidstaten dienen de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in de artikelen 3 tot 5 van het kaderbesluit genoemde delicten welke voor hun rekening zijn gepleegd door personen met een leidende positie in de betrokken rechtspersoon, alsook voor betrokkenheid als medeplichtige of uitlokker bij een dergelijk delict of poging tot het plegen van de in artikel 3, lid 1, onder a) en b), genoemde delicten (artikel 8). Zij moeten ook maatregelen nemen om tegen een rechtspersoon die overeenkomstig artikel 8 aansprakelijk is gesteld sancties te kunnen treffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (artikel 9).

Overeenkomstig de in het Verdrag van 1929 gestelde minimumnorm³⁶ behandelt het kaderbesluit ook de algemene strafrechtelijke vraagstukken “individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid” en “pogingen tot strafbare handelingen”. Zo moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deelname aan, het aanzetten tot en pogingen tot bedrieglijke vervaardiging of verandering van een munt strafbaar zijn (artikel 3, lid 2).

De Commissie heeft er de nadruk op gelegd dat alle systemen voor de bescherming van de euro, met inbegrip van een strengere strafrechtelijke bescherming, tegen 1 januari 2001 moeten zijn ingesteld³⁷. De Raad heeft gewezen op het belang van een doeltreffende strafrechtelijke bescherming van de euro vóór 1 januari 2002. Het kaderbesluit verplicht de lidstaten derhalve te zorgen voor strafrechtelijke bescherming nog vóór de euro op 1 januari 2002 in omloop wordt gebracht. Deze bescherming moet betrekking hebben op de onder de punten 1, 2 en 3 a) genoemde criminele activiteiten (artikel 5, sub a)).

2.2. Voornaamste bepalingen van het kaderbesluit

De Commissie heeft reeds gewezen op het belang van algemeen aanvaarde definities, die het gemakkelijker maken gegevens te verwerken, gerechtelijke samenwerking tot stand te brengen en boeten op te leggen³⁸, waardoor de euro overal in de Unie op dezelfde wijze wordt beschermd. Over het algemeen is een kaderbesluit het instrument bij uitstek om de definities van de specifieke namaakdelicten meer te harmoniseren, want het heeft tot doel de wet- en regelgeving van de lidstaten beter op elkaar af te stemmen³⁹.

Wat de lidstaten betreft die het Verdrag van 1929 geratificeerd hebben, mag worden aangenomen dat er al een zekere mate van homogeniteit van wetgeving is⁴⁰. Niet alle lidstaten hebben echter de ratificatie van het Verdrag van 1929 voltooid, zoals blijkt uit tabel 2. Om los van het Verdrag van 1929 de bescherming van de euro te garanderen, moeten de lidstaten bepaalde praktijken strafbaar stellen, zoals het

³⁶ Artikel 3, lid 4, van het Verdrag van 1929.

³⁷ Zie onder meer de mededeling van de Commissie van 23 juli 1998 aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank: Bescherming van de euro - bestrijding van valsemunterij (COM (98) 474 def.).

³⁸ Zie de mededeling van de Commissie van 23 juli 1998 aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank: bescherming van de euro - Bestrijding van valsemunterij (COM (98) 474 def.).

³⁹ Artikel 34, lid 2, sub b) van het VEU.

⁴⁰ Volgens artikel 23 van het Verdrag van 1929 houdt ratificatie van het Verdrag door een staat in dat zijn wetgeving en administratieve organisatie in overeenstemming zijn met de regels van het Verdrag.

vervoer van vals geld of het bedrieglijke bezit van voor valsemunterij aangepaste computerprogramma's.

Zowel de Commissie als de Raad beschouwen een gelijke afschrikking in de Unie door ontradende sancties als een prioriteit. Uit praktisch oogpunt dient de aandacht vooral te worden gericht op het vestigen van de rechtsmacht, ten minste in de lidstaten die de euro hebben aangenomen, om vervolging van valsemunterij mogelijk te maken, ongeacht de nationaliteit van de overtreder of de plaats waar het delict is begaan.

Daarom is in het verslag bijzondere aandacht besteed aan de algemene beschrijving en beoordeling van de wijze waarop de lidstaten de artikelen 3, 6 en 7 naleven.

2.2.1. *Stand van zaken van de uitvoering van het kaderbesluit en de ratificatie van het Verdrag van 1929: tabellen 1 en 2*

Tabel 1

Veertien lidstaten⁴¹ hebben de Commissie de tekst van de bepalingen tot omzetting van de verplichtingen van het kaderbesluit in hun nationale wetgeving toegezonden. De ontvangen informatie vertoont grote verschillen, vooral wat betreft volledigheid. Het verslag is gebaseerd op de aan de Commissie medegedeelde gegevens, welke waar nodig en mogelijk werden aangevuld.

De Commissie heeft met name niet de nodige informatie ontvangen over de tenuitvoerlegging van artikel 8 over de aansprakelijkheid van rechtspersonen als medeplichtigen of uitlokkers van de in de artikelen 3 tot 5 genoemde delicten of de pogingen tot het plegen van de in artikel 3, lid 1, sub a en b), bedoelde delicten en de desbetreffende sancties als bedoeld in artikel 9. Bovendien hebben niet alle lidstaten de Commissie de teksten van de bepalingen tot omzetting van artikel 3, lid 2, en artikel 6, lid 1, toegezonden.

Opgemerkt moet worden dat de meeste lidstaten (Oostenrijk, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Finland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Zweden) nieuwe wetgeving hebben vastgesteld om de bestaande strafwetgeving aan te vullen of te amenderen, met name om te voldoen aan het kaderbesluit. De maatregelen van Ierland en Luxemburg⁴² hebben betrekking op bijna alle bepalingen van het kaderbesluit, maar zij zijn nog niet van kracht. Frankrijk⁴³ heeft wetgeving opgesteld tot omzetting van artikel 3, lid 1, sub a en d), artikel 5, sub b), en artikel 7 van het kaderbesluit, maar deze is nog niet van kracht. Duitsland heeft wetgeving opgesteld tot omzetting van artikel 3, lid 1, sub d, en artikel 8, lid 1, derde streepje, maar ook deze is nog niet in werking getreden. Met deze ontwerpwetgeving is in de punten 2.2.2 – 2.2.6 echter zoveel mogelijk rekening gehouden. Spanje en het VK hebben nog geen nieuwe bepalingen vastgesteld om te voldoen aan het kaderbesluit.

⁴¹ Zie tabel 1.

⁴² Luxemburg werkt aan wetgeving over de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

⁴³ Frankrijk werkt aan wetgeving betreffende artikel 4.

Tabel 2

Wat betreft de verplichting van de lidstaten - die dat nog niet hebben gedaan - om het Verdrag van 1929 te ratificeren, kan worden opgemerkt dat Zweden is toegetreden op 1 april. Luxemburg heeft daartoe een ontwerpwet opgesteld, welke naar verwachting vóór het einde van 2001 van kracht zal worden. Alle lidstaten zijn thans tot het Verdrag van 1929 toegetreden, of zullen dat spoedig doen, overeenkomstig artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit, hetgeen blijkt uit tabel 2.

2.2.2. Algemene delicten (artikel 3): tabel 3⁴⁴

Het algemene concept valsemunterij als beschreven in artikel 3, lid 1, sub a), en artikel 3, lid 1, sub b), van het kaderbesluit is of zal zeer spoedig door alle lidstaten in nationale wetgeving worden omgezet, zoals blijkt uit tabel 3. De lidstaten maken gebruik van brede begrippen of definities, zoals namaak, vervalsing, vervalsing om hogere waarde te creëren, de handeling van vervalsing of namaak, waarmee de in artikel 3, lid 1, sub a), bedoelde bedrieglijke vervaardiging of verandering van munt wordt beschreven⁴⁵. België (alleen voor muntstukken), Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg en Portugal⁴⁶ maken in hun wetgeving onderscheid tussen namaak en verandering. De Spaanse strafwet voorziet niet in bestraffing van bedrieglijke verandering van munt. De lidstaten hebben ook het bedrieglijk in omloop brengen van vals geld strafbaar gesteld, soms in een breder verband dan beschreven in artikel 3, lid 1, sub b). Finland schijnt een iets beperkt concept van het frauduleus in omloop brengen van vals geld te hanteren⁴⁷.

Zes lidstaten (Oostenrijk, Finland, Griekenland, Nederland en Portugal en, na het van kracht worden van de wet, Luxemburg) bestraffen uitdrukkelijk invoer, uitvoer en vervoer als omschreven in artikel 3, lid 1, sub c), van het kaderbesluit. Ierland bestraft expliciet de levering, “invoer in” en “uitvoer uit” een andere lidstaat. Andere lidstaten hebben dit artikel van het kaderbesluit in meer algemene termen in wetgeving omgezet of hanteren reeds strafwetgeving waarin de strafbare handelingen meer algemeen worden omschreven (voorbeelden zijn België, Frankrijk, Italië, Duitsland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk⁴⁸). Oostenrijk en Duitsland kwalificeren vervoer als *bijstand* voor de in artikel 3, lid 1, sub c), van het kaderbesluit genoemde handelingen, hetgeen gevolgen heeft voor de hoogte van de sancties die kunnen worden opgelegd.

Oostenrijk, Finland, Griekenland, Duitsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Zweden noemen met name bezit voor frauduleuze

⁴⁴ De tabellen 3 tot 7 zullen worden voorgesteld in een afzonderlijk werkdokument van de diensten van de Commissie.

⁴⁵ In de wetgeving van Denemarken, Frankrijk, Oostenrijk, Nederland, Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk worden termen als namaak en valsemunterij gebruikt. In de Duitse strafwet is sprake van verandering (“verfälscht”) als daardoor een hogere waarde wordt gecreëerd (artikel 146, lid 1, nr. 1, van de strafwet).

⁴⁶ Portugal bestraft verandering alleen als daardoor een hogere (nominale) waarde wordt gecreëerd (artikel 262, lid 2). Ook “depreciatie” van muntstukken wordt bestraft (artikel 263).

⁴⁷ De Finse strafwet bestraft (alleen) de overdracht van vals geld aan een ander persoon (hoofdstuk 37, afdeling 1 (1)).

⁴⁸ In de Britse wetgeving zijn anderzijds specifieke bepalingen opgenomen over invoer, lossing en uitvoer van vals geld.

doeleinden van middelen die speciaal bedoeld zijn voor het namaken van geld als criminele activiteit. De meeste lidstaten⁴⁹ maken expliciet onderscheid tussen “verkrijgen” en “bezitten”. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben een breed begrip ingevoerd dat betrekking heeft op “verkrijgen” en “bezitten”. België beschouwt “bezitten” niet specifiek als een criminele activiteit zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, sub d).

In de Deense wetgeving is niet precies sprake van de in artikel 3, lid 1, sub c), en artikel 3, lid 1, sub d), bedoelde gedragingen, maar wel van *poging* tot en *medeplichtigheid* bij valsemunterij of het in omloop brengen van vals geld, hetgeen gevolgen kan hebben voor de hoogte van de sancties die kunnen worden opgelegd.

Sommige lidstaten (Frankrijk, Duitsland en Luxemburg) hebben in hun strafwetgeving specifieke vermeldingen opgenomen van computerprogramma's bedoeld voor namaak van munt en muntbestanddelen (zoals hologrammen) die dienen ter beveiliging tegen vervalsing, zulks om te voldoen aan artikel 3, lid 1, sub d). Oostenrijk⁵⁰, Italië⁵¹, Nederland⁵² en Spanje⁵³ hebben wetgeving waarin deze delicten uitdrukkelijk worden genoemd. In de Griekse strafwet worden de inbreuken van artikel 3, lid 1, sub d), vermeld. Andere lidstaten, zoals België, hebben meer algemene concepten ingevoerd of hanteren zeer ruime en algemene bewoordingen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland, om aan dit artikel te voldoen. Portugal, Finland en Zweden hebben de in artikel 3, lid 1, sub d), bedoelde gedragingen strafbaar gesteld als *voorbereiding* van (het delict) valsemunterij, hetgeen gevolgen heeft voor de hoogte van de sancties die kunnen worden opgelegd.

Alle lidstaten hebben - in zover zij de in artikel 3, lid 1, bedoelde gedragingen strafbaar stellen - in hun strafwet of gemeenrecht algemene bepalingen inzake deelnemen aan, aanzetten tot of pogingen als bedoeld in artikel 3, lid 2. Veel lidstaten hebben in hun (ontwerp)-strafwetgeving verwijzingen opgenomen naar algemene bepalingen inzake deelname, aanzetten tot of pogingen tot vervalsing die in hun strafwetboek voorkomen. Sommige lidstaten hebben algemene bepalingen die (automatisch) van toepassing zijn op vervalsingsdelicten (zoals Spanje, of Ierland dat een systeem van gemeenrecht heeft).

Herhaald moge worden dat het doel van het kaderbesluit is de wet- en regelgeving van de lidstaten meer op elkaar af te stemmen. De impact van dit kaderbesluit moet dus verder gaan dan de bepalingen van het Verdrag van 1929 (zie hoofdstuk 2, punt 2.1). Artikel 3, lid 1, beschrijft in precieze en duidelijke bewoordingen welke gedragingen volgens de nationale wetgeving strafbaar moeten zijn.

⁴⁹ Artikel 400 van de Spaanse strafwet betreft het “maken” en het “bezit” van deze middelen en instrumenten.

⁵⁰ Oostenrijk heeft zijn strafwet aangepast om ook bestanddelen, zoals hologrammen, ter beveiliging tegen vervalsing erin op te nemen; computerprogramma's vallen onder termen als “Mittel” of “Werkzeug”.

⁵¹ In de Italiaanse wetgeving is in ruime termen sprake van computerprogramma's en zijn thans ook bestanddelen zoals hologrammen ter beveiliging tegen vervalsing opgenomen.

⁵² Nederland heeft ook de computerprogramma's in zijn strafwet opgenomen; hologrammen werden geacht te vallen onder de bestaande strafwetgeving (artikel 214).

⁵³ In de Spaanse wetgeving wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van computerprogramma's maar slechts impliciet van instrumenten ter bescherming tegen vervalsing.

Sommige lidstaten zijn van oordeel dat op basis van algemeen gestelde bepalingen of het gebruik van algemene definities, termen of concepten hun wetgeving in overeenstemming is met het kaderbesluit. Eén van de bovenvermelde evaluatiecriteria is dat een algemene wettelijke context (zoals reeds bestaande gepaste maatregelen) voldoende kan zijn, zolang een volledige toepassing van de richtlijn verzekerd is op een voldoende duidelijke en precieze wijze. Met het oog op duidelijkheid en nauwkeurigheid voldoen de lidstaten die in hun strafwet expliciet de gedragingen hebben vermeld die volgens artikel 3, lid 1, sub c en d), strafbaar moeten worden gesteld, in dit opzicht ongetwijfeld aan het kaderbesluit. Deze lidstaten bevinden zich ook in een betere positie om te voldoen aan de eis van rechtszekerheid (hoofdstuk 1, punt 1.2.2, criterium 2).

2.2.3. *Aanvullende delictomschrijving (artikel 4) en munt nog niet uitgegeven maar bestemd om in omloop te worden gebracht (artikel 5): tabel 4*

Twaalf lidstaten vermelden dat hun strafwetboek de bedrieglijke vervaardiging van munt met gebruikmaking van rechtmatige faciliteiten of materialen, zoals bedoeld in artikel 4, strafbaar stelt. De lidstaten voldoen aan dit artikel door hun strafwet in die zin te wijzigen (zoals Oostenrijk en Ierland) of door een breder concept van de definitie van valsemunterij, waaronder ook het illegale gebruik van rechtmatige faciliteiten voor de productie van geld valt. De strafwet van Frankrijk⁵⁴, Italië, Portugal en Spanje bevat geen specifieke voorschriften om de in artikel 4 bedoelde gedragingen strafbaar te stellen.

Slechts weinig lidstaten (Denemarken, Duitsland, Nederland, Spanje⁵⁵, Finland en - tot op zekere hoogte - het Verenigd Koninkrijk⁵⁶) voldoen aan de in artikel 11, lid 1, gestelde termijn en hebben maatregelen genomen om tegen 31 december 2000 te voldoen aan artikel 5, sub a). De meeste lidstaten hebben echter maatregelen voorbereid of genomen om te voorzien in strafrechtelijke bescherming tegen de in de artikelen 3 en 4 genoemde bedrieglijke activiteiten vóór de euro in omloop werd gebracht.

Zeven lidstaten (België, Finland, Frankrijk, Griekenland, Nederland, Portugal en Zweden) hebben hun strafwetboek aangepast om te voldoen aan artikel 5, sub b). Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk schijnen al wetgeving te hebben die voldoet aan de eisen van artikel 5, sub b). Ierland en Luxemburg zullen aan deze bepaling voldoen nadat hun wetgeving van kracht is geworden. De Italiaanse wetgeving bevat geen specifieke bepaling om te voldoen aan artikel 5, sub b).

2.2.4. *Sancties (artikel 6): tabel 5*

Bijna alle lidstaten zijn erin geslaagd⁵⁷ te voldoen aan de verplichting van artikel 6, lid 2, dat op bedrieglijke vervaardiging of verandering van munt, als bedoeld in

⁵⁴ Frankrijk werkt aan nieuwe wetgeving om te voldoen aan artikel 4.

⁵⁵ De Spaanse wetgeving was al van kracht vóór de vaststelling van het kaderbesluit.

⁵⁶ In de Britse wetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen biljetten en muntstukken. Biljetten vallen tot 1 januari 2002 onder “forgery”-bepalingen, munten onder “counterfeiting”-bepalingen.

⁵⁷ In sommige lidstaten is de wetgeving nog in behandeling (Luxemburg en Ierland). De Portugese wetgeving voorziet (alleen) in geval van artikel 263 van het Strafwetboek in een lagere sanctie (verandering van de intrinsieke waarde van een muntstuk).

artikel 3, lid 1, sub a), een gevangenisstraf met een maximum van niet minder dan acht jaar moet worden gesteld. De Spaanse wet voorziet in geen bestraffing van de verandering van munt, en dus kan geen sanctie worden opgelegd. Zweden past alleen een maximumstraf van acht jaar toe als het delict *ernstig* (“*gross*”) is. Finland kent alleen in het geval van *verzwaarde* valsemunterij een minimale maximumstraf van ten minste acht jaar (in feite tien jaar).

Artikel 6 geeft de lidstaten een zekere vrijheid. Gelijktrekking van de straffen is een moeilijke aangelegenheid, zoals werd geïllustreerd in de mededeling van de Commissie over de vorderingen bij de totstandbrenging van een ruimte van “vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” in de Europese Unie⁵⁸. In deze mededeling stelt de Commissie dat, wat de onderlinge toenadering van de strafwetgeving op basis van de eisen van Tampere betreft, de voornaamste problemen verband houden met de hoogte van de sancties⁵⁹.

Zoals blijkt uit tabel 5, wordt artikel 6 over de sancties op zeer uiteenlopende wijze toegepast.

De meeste lidstaten kennen maximale gevangenisstraffen (voor namaak in het algemeen zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, sub a): in Zweden maximaal acht jaar gevangenis voor “*gross*” vervalsing; in Nederland negen jaar; in Oostenrijk, Finland (voor verzwaarde namaak), het Verenigd Koninkrijk en Ierland tien jaar; in Denemarken, Italië en Portugal twaalf jaar; in Duitsland en Luxemburg (bankbiljetten) vijftien jaar; in België (bankbiljetten) twintig jaar; in Frankrijk dertig jaar; in Griekenland minimaal tien jaar; in Spanje minimaal acht jaar en maximaal twaalf jaar.

Zes lidstaten passen vrijheidsstraffen toe, de overige negen leggen ook boeten op.

Frankrijk, Italië, Luxemburg en Spanje hebben een combinatie van gevangenisstraf en boete; België heeft een systeem van gevangenisstraffen, ontneming van burgerrechten en een combinatie van boete en/of gevangenisstraf voor kleine misdrijven; het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben een systeem waarbij kan worden gekozen tussen boete of gevangenisstraf of een combinatie daarvan; Portugal bestraft sommige gedragingen alleen met gevangenisstraf, andere met gevangenisstraf of een boete en nog andere met alleen een boete. Nederland heeft een systeem waarbij een keuze mogelijk is tussen gevangenisstraf of boete of een combinatie daarvan. De boeten variëren: in het geval van artikel 3, lid 1, sub d), kunnen zij gaan van 30 000 EUR (Frankrijk) tot een onbeperkt bedrag (Ierland). De boeten kunnen ook in verhouding staan tot het nagemaakte bedrag (bijvoorbeeld in Spanje⁶⁰).

Over het algemeen maken de lidstaten onderscheid tussen ernstige en kleine misdrijven. In Griekenland en Finland bijvoorbeeld kunnen bij kleine misdrijven lagere boeten worden opgelegd. België, Spanje en Portugal kennen het kleine

⁵⁸ Halfjaarlijkse bijwerking van het scorebord van de vooruitgang bij de totstandbrenging van een ruimte van “vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” in de Europese Unie (tweede halfjaar 2001), COM (2001) 628 def.

⁵⁹ Idem, blz. 5.

⁶⁰ De boete kan gaan van minimaal het vervalste bedrag tot maximaal tienmaal dat bedrag.

misdrijf van vals geld in omloop brengen als de dader dat in goede trouw heeft gekregen. De meeste lidstaten leggen ook lagere boeten op wanneer het gaat om de gedragingen die bedoeld zijn in artikel 3, lid 1, sub d), dan bij die van artikel 3, lid 1, sub a en b). Voorts zijn de sancties op de gedragingen van artikel 3, lid 2, lager dan op die van artikel 3, lid 1.

Ingevolge artikel 6, lid 1, en overwegende dat de sancties ten minste evenredig moeten zijn, moeten de lidstaten voorts vrijheidsstraffen opleggen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering. Volgens het Europese Uitleveringsverdrag van 1957 moeten zij ten minste voorzien in vrijheidsstraffen met een maximum van niet minder dan één jaar⁶¹.

Bijna alle lidstaten (behalve Ierland en Luxemburg, wier wetgeving nog niet van kracht is geworden, en Spanje, dat verandering van munt nog niet strafbaar heeft gesteld) passen voor delicten van artikel 3, lid 1, sub a), gevangenisstraffen toe met een maximum van niet minder dan acht jaar, zodat uitlevering mogelijk is (zie tabel 5). Oostenrijk, Denemarken, Finland, Nederland, Luxemburg⁶², Spanje en het Verenigd Koninkrijk kunnen uitleveren in het geval van delicten genoemd in de artikelen 3 (1) b, 3 (1) (c), 3 (1) (d), 3 (2), 4 en 5. Frankrijk en Duitsland voor artikel 3 (1) (d) en Ierland voor de artikelen 3 tot 5 hebben wetgeving die nog niet van kracht is geworden. Italië heeft artikel 4 niet in zijn wetgeving verwerkt en past dus ook geen sanctie toe. De Italiaanse wetgeving maakt dus - maar alleen op dit punt - geen uitlevering mogelijk. De Portugese wetgeving voorziet niet in uitlevering bij het in artikel 3, lid 1, sub d), genoemde delict. De strafwet van België, Spanje, Griekenland en Portugal voorziet ook in sancties voor kleine delicten die niet tot uitlevering leiden.

Op de vraag of de sancties die de lidstaten kunnen opleggen voldoende afschrikkend zijn, kan in eerste instantie positief worden geantwoord, want bijna alle lidstaten hebben voor namaak in het algemeen, zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, sub a), een (maximum)-gevangenisstraf van ten minste acht jaar en - soms veel - meer. De waarschijnlijkheid dat een delict wordt ontdekt, de aard van de vervolging (verplicht of facultatief) en de praktijk van veroordeling door de rechterlijke macht van elke lidstaat hebben ongetwijfeld een invloed op de perceptie van de sancties, vooral wat betreft hun afschrikkende en doeltreffende karakter.

Opgemerkt moet worden dat de Raad waarschijnlijk nog dit jaar zijn goedkeuring zal hechten aan een kaderbesluit over het Europese arrestatiebevel, dat de uitleveringsprocedures tussen de lidstaten zal vervangen.

⁶¹ “Tot uitlevering zullen kunnen leiden feiten die krachtens de wetten van de verzoekende partij en van de aangezochte partij strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of met een maatregel welke vrijheidsbeneming medebrengt, met een maximum van ten minste één jaar of met een zwaardere straf. Wanneer er binnen het gebied van de verzoekende partij een straf of een maatregel is opgelegd moet die straf of die maatregel ten minste de duur van vier maanden hebben” (artikel 2, lid 1, van het Europees Verdrag betreffende uitlevering).

Sommige lidstaten (Denemarken, Finland, Zweden en Portugal) hebben voorbehoud gemaakt tegen de bepaling dat uitlevering alleen wordt toegestaan als de straf langer is dan één jaar (Frankrijk twee jaar). De nationale wetgeving op uitlevering kan - in bijna alle gevallen - niet in aanmerking worden genomen, behalve voor de (zeer weinige) lidstaten die de Commissie de desbetreffende bepalingen op grond van artikel 11 van het kaderbesluit hebben medegedeeld.

⁶² Idem.

2.2.5. *Rechtsmacht (artikel 7): tabel 6*

Alle lidstaten schijnen te voldoen aan de verplichtingen van artikel 7, lid 1. Ten minste negen lidstaten die de euro hebben aangenomen hebben wetgeving die voldoet aan artikel 7, lid 2, maar in drie lidstaten (Ierland, Frankrijk en Luxemburg) die ook de euro hebben aangenomen is die wetgeving nog niet van kracht geworden.

2.2.6. *Aansprakelijkheid van en sancties tegen rechtspersonen (artikelen 8 en 9): tabel 7*

De artikelen 8 en 9 zijn - behalve wat betreft de delicten - in dezelfde woorden gesteld als de artikelen 3 en 4 van het Tweede Protocol van 19 juni 1997 bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen⁶³. Wat betreft de mogelijkheid die Oostenrijk in artikel 18, lid 2, van het Tweede Protocol wordt geboden om gedurende vijf jaar niet gebonden te zijn door de artikelen 3 en 4 van dat protocol, heeft dit land zijn verklaring⁶⁴ bevestigd dat het binnen dezelfde periode zal voldoen aan de verplichtingen van de artikelen 8 en 9 van het kaderbesluit. Oostenrijk heeft deze artikelen dus nog niet in nationale wetgeving omgezet. Luxemburg werkt nog aan wetgeving tot invoering van het principe van aansprakelijkheid van rechtspersonen. De Ierse wetgeving om te voldoen aan de artikelen 8 en 9 is nog niet van kracht geworden. Duitsland werkt aan wetgeving om te voldoen aan artikel 8, lid 1. Het Verenigd Koninkrijk heeft kennelijk nog geen bepalingen inzake aansprakelijkheid van en sancties tegen rechtspersonen, als bedoeld in artikel 8, lid 2, en artikel 9. Portugal en Spanje hebben de artikelen 8 en 9 nog niet ten uitvoer gelegd.

Negen lidstaten (België, Denemarken, Duitsland⁶⁵, Griekenland, Frankrijk, Italië, Nederland, Zweden en Finland) hebben wetgeving die ervoor zorgt dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in de artikelen 3 tot 5 genoemde delicten, gepleegd in hun voordeel door personen die een leidende positie bekleden bij de rechtspersoon. Deze lidstaten hebben het ook wettelijk mogelijk gemaakt dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer gebrek aan toezicht door het management van de rechtspersoon de mogelijkheid heeft geschapen tot het plegen van een in de artikelen 3 tot 5 genoemd delict.

De acht lidstaten waarvan de wetgeving van kracht is geworden, kunnen administratieve en strafrechtelijke boeten opleggen en (soms) andere maatregelen treffen, variërend van liquidatie tot administratieve en handelsrechtelijke sancties. Tabel 7 geeft een overzicht van de uiteenlopende administratieve, civielrechtelijke en strafrechtelijke sancties of maatregelen.

België heeft een systeem van boeten en speciale confiscatiemaatregelen, met inbegrip van de gerechtelijke ontbinding van een rechtspersoon. Denemarken schijnt alleen boeten te kennen. Frankrijk kent eveneens boeten, diverse (strafrechtelijke) maatregelen, zoals plaatsing onder gerechtelijk toezicht gedurende ten minste vijf jaar, en een specifieke confiscatiemaatregel. Duitsland maakt gebruik van een systeem van administratieve sancties dat

⁶³ PB C 221 van 19.7.1997, blz. 11.

⁶⁴ PB L 140 van 14.6.2000, blz. 3.

⁶⁵ Duitsland werkt aan een amendement tot omzetting van artikel 8, lid 1, derde streepje, door middel van aanvulling van artikel 30 van de "Gesetz über Ordnungswidrigkeiten", dat handelt over de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

bijvoorbeeld kan worden gecombineerd met handelsrechtelijke sancties, zoals - in ernstige gevallen - de ontbinding van het bedrijf. De Italiaanse strafwet voorziet in boeten en speciale maatregelen, zoals uitsluiting van het recht op overheidsuitkeringen. In Nederland kunnen sancties worden opgelegd gaande van een boete tot 1 miljoen NLG (454 545,45 EUR) tot specifieke maatregelen, zoals ontneming van onwettig verkregen voordelen. Zweden kan boeten opleggen tot 3 miljoen SEK (319 829,42 EUR). Finland kent een bedrijfsboete en diverse administratieve maatregelen. Bovengenoemde lidstaten voldoen aan artikel 9, lid 1, waarbij de lidstaten de vrijheid wordt gegeven om naast boeten specifieke maatregelen op te leggen. In dit verband blijkt uit tabel 7 ook dat deze lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die overeenkomstig artikel 8, lid 2, aansprakelijk is gesteld doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of maatregelen worden opgelegd.

3. CONCLUSIES

3.1. Algemeen

- De lidstaten hebben de Commissie niet alle relevante teksten van de bepalingen tot omzetting van de verplichtingen van dit kaderbesluit in nationale wetgeving op tijd toegezonden. De feitelijke beoordeling en derhalve de conclusies berusten dus soms op onvolledige informatie.
- Voor de strafrechtelijke bescherming van de euro is het in verband met het in omloop brengen van de euro op 1 januari 2000 van groot belang dat de lidstaten op tijd de nodige maatregelen hebben genomen om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Evenals richtlijnen moeten kaderbesluiten binnen de erin voorgeschreven periode ten uitvoer worden gelegd. De nationale wetgeving die nodig is om aan het kaderbesluit te voldoen, moet dus zijn vastgesteld en van kracht zijn geworden.

Vijf lidstaten (Oostenrijk, Denemarken, Nederland, Finland en Zweden) hebben de termijn van artikel 11, lid 1, gerespecteerd om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om volledig in overeenstemming te zijn met het kaderbesluit, te weten 29 mei 2001; aan artikel 5, sub a), moest zijn voldaan op 31 december 2000. Vier lidstaten (België, Griekenland, Italië en Portugal) hebben omzettingsmaatregelen genomen na deze termijn.

Vier lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Ierland en Luxemburg) hebben maatregelen genomen die nog niet van kracht zijn geworden. De maatregelen van Duitsland en Frankrijk hebben betrekking op enkele bepalingen van het kaderbesluit. Twee lidstaten (Spanje en het Verenigd Koninkrijk) hebben nog niet alle maatregelen genomen die nodig zijn om te voldoen aan het kaderbesluit.

- Voor de omzetting van de artikelen 3 tot 7 van het kaderbesluit passen de lidstaten hun strafwetgeving of wetboek van strafrecht (of strafvordering) aan, welke bindende kracht hebben. Ierland en het Verenigd Koninkrijk bieden ook bescherming via hun gemeenrecht.

- De tenuitvoerlegging van artikel 11, lid 2, moet in de eerste plaats worden verbeterd door de Instellingen op gestandaardiseerde grondslag en tijdig de teksten toe te zenden waardoor de verplichtingen van het kaderbesluit in nationale wetgeving worden omgezet.

3.2. Specifiek

Artikel 2

Alle lidstaten zijn thans (Zweden) toegetreden tot het Verdrag van 1929 of zullen dat binnenkort (Luxemburg) overeenkomstig artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit doen.

Artikel 3

De meeste lidstaten hebben wetgeving die voldoet aan artikel 3, lid 1, sub a en b). De Spaanse strafwet voorziet niet in bestraffing van bedrieglijke verandering van munt. Finland schijnt een iets beperkt concept van het frauduleus in omloop brengen van vals geld te hanteren. Ierland en Luxemburg hebben specifieke bepalingen opgesteld om te voldoen aan deze voorschriften.

De lidstaten die in hun strafwet uitdrukkelijk de gedragingen hebben opgenomen die strafbaar moeten worden gesteld overeenkomstig artikel 3, lid 1, sub c en d), hebben - wat betreft duidelijkheid en nauwkeurigheid - in dit opzicht ongetwijfeld voldaan aan het kaderbesluit.

Luxemburg heeft daartoe wetgeving opgesteld. Frankrijk, Duitsland en Luxemburg zullen in hun strafwetgeving melding maken van computerprogramma's als middel om geld te vervalsen en van bestanddelen van munt (zoals hologrammen) ter beveiliging tegen vervalsing, teneinde te voldoen aan artikel 3, lid 1, sub d).

Oostenrijk en Duitsland kwalificeren vervoer als *bijstand* voor de in artikel 3, lid 1, sub c), van het kaderbesluit bedoelde gedragingen. Denemarken bestraft de gedragingen van artikel 3, lid 1, sub c en d), als *poging* tot of *betrokkenheid* bij valsemunterij of het in omloop brengen van vals geld. Portugal, Finland en Zweden bestraffen de in artikel 3, lid 1, sub d), bedoelde gedragingen als *voorbereiding* van (het misdrijf van) namaak. Deze kwalificaties kunnen gevolgen hebben voor de hoogte van de op te leggen straffen.

Artikel 4

De meeste lidstaten voldoen expliciet of - in de meeste gevallen - impliciet aan dit artikel. Italië, Portugal en Spanje hebben de verplichtingen van artikel 4 nog niet in wetgeving omgezet. Frankrijk werkt aan een speciale maatregel om te voldoen aan dit artikel.

Artikel 5

Slechts zes lidstaten (Denemarken, Duitsland, Nederland, Spanje, Finland en het Verenigd Koninkrijk - tot op zekere hoogte -) hebben de termijn van artikel 11, lid 1, gerespecteerd en hebben maatregelen genomen om tegen 31 december 2000 te voldoen aan artikel 5, sub a).

De wetgeving van de meeste lidstaten voldoet aan artikel 5, sub b). Ierland en Luxemburg hebben daartoe wetgeving opgesteld. De Italiaanse wetgeving bevat geen bijzondere bepaling om te voldoen aan artikel 5, sub b).

Artikel 6

Artikel 6, dat betrekking heeft op de sancties, wordt zeer uiteenlopend toegepast.

Bijna alle lidstaten voldoen - of zullen voldoen wanneer hun wetgeving op dit punt van kracht wordt - aan de verplichting van artikel 6, lid 2, dat op de bedrieglijke vervaardiging of verandering van munt als bedoeld in artikel 3, lid 1, sub a), een gevangenisstraf met een maximum van niet minder dan acht jaar wordt gesteld. De Spaanse wetgeving voorziet niet in bestraffing van de verandering van munt, en dus kan geen sanctie worden opgelegd en is uitlevering onmogelijk. Zweden en Finland bestraffen alleen ernstige misdrijven met een maximum van respectievelijk acht en tien jaar.

De vraag of de sancties die de lidstaten kunnen opleggen voldoende afschrikkend zijn, kan - op het eerste gezicht - positief worden beantwoord, want alle lidstaten hebben voor namaak in het algemeen, zoals omschreven in artikel 3, lid 1, sub a), een (maximum)straf van ten minste acht jaar gevangenis en - soms veel - meer gesteld. De waarschijnlijkheid dat het delict wordt ontdekt, het soort vervolging (verplicht of facultatief) en de praktijk van veroordeling door de rechterlijke macht van elke lidstaat hebben ongetwijfeld een invloed op de perceptie van de sancties, vooral wat betreft hun doeltreffendheid en afschrikkende werking.

In de meeste lidstaten bestaat - of zal zij na voltooiing van de wetgevingsprocedure bestaan - wetgeving die uitlevering mogelijk maakt in geval van een delict als bedoeld in de artikelen 3 (1) b, 3 (1) (c), 3 (1) (d), 3 (2), 4 en 5.

Als een lidstaat een bepaalde gedraging als kleine inbreuk beschouwt en daarop een lagere sanctie toepast, is uitlevering vaak niet mogelijk. Dit kan echter worden gewettigd door het feit dat de sancties evenredig moeten zijn.

Artikel 7

Alle lidstaten voldoen aan de verplichtingen van artikel 7, lid 1, Luxemburg nadat zijn nieuwe wetgeving van kracht is geworden. Negen lidstaten die de euro hebben aangenomen voldoen aan artikel 7, lid 2. Frankrijk, Ierland en Luxemburg hebben wetten opgesteld om te voldoen aan artikel 7, lid 2.

Artikelen 8 en 9

Negen lidstaten voldoen over het algemeen aan de bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

Afgezien van Ierland, waar de wetgeving nog niet van kracht is geworden, en Luxemburg, dat aan nieuwe wetgeving werkt, hebben Spanje, Portugal en het VK niet de nodige maatregelen genomen om te voldoen aan de artikelen 8 en 9 van het kaderbesluit. Oostenrijk heeft zijn verklaring bevestigd dat het uiterlijk op 19 juni 2002 zal voldoen aan de verplichtingen van de artikelen 8 en 9 van het kaderbesluit.

Conclusies kunnen niet worden getrokken, want de Commissie is niet in kennis gesteld van de nodige informatie met betrekking tot artikel 8 over de betrokkenheid van medeplichtigen of uitlokkers bij de in de artikelen 3 tot 5 bedoelde delicten of de pogingen tot het plegen van de in artikel 3, lid 1, sub a en b), genoemde delicten en de desbetreffende sancties die vermeld zijn in artikel 9.

Artikel 10

Aan artikel 10 is nog niet voldaan (Gibraltar legt de laatste hand aan een ontwerpordinantie tot uitvoering van het kaderbesluit).

Bijlage

Tabel 1: Overzicht van de bijdragen van de lidstaten

- Oostenrijk : 30.4.2001
- Denemarken : 3.4.2001 en 25.7.2001
- Nederland : 14.6.2001
- Ierland : 15.6.2001
- Luxemburg : 4.7.2001
- Frankrijk : 13.7.2001
- Duitsland : 13.8.2001
- Zweden : 14.9.2001
- Griekenland : 22.8.2001
- België : 28.9.2001
- Finland : 1.10.2001
- Spanje : 11.10.2001
- Verenigd Koninkrijk : 18.10.2001
- Italië : 23.10.2001

Tabel 2: Stand van toetreding tot het Internationaal Verdrag van 20 april 1929 ter bestrijding van de valsemunterij en het bijbehorende protocol⁶⁶

Lidstaat	Ratificatieprocedure voltooid (zonder voorbehoud)	Stand van voorbereiding van toetreding/andere opmerkingen
Oostenrijk	+	
België	+	
Denemarken	+	
Finland	+	
Frankrijk	+	
Duitsland	+	
Griekenland	+	

⁶⁶ Nummer 2623, blz. 372. League of Nations Treaty Series 1931.

Ierland	+	
Italië	+	
Luxemburg		wet nr. 4785 (wordt binnenkort aangenomen)
Nederland	+	
Portugal	+	
Spanje	+	
Zweden	+	zal het Verdrag ratificeren wanneer de wetsveranderingen in werking treden (op 1 april 2001 zijn de wijzigingen van de Zweedse wet van kracht geworden)
Verenigd Koninkrijk	+	toetreding geldt ook voor de meeste overzeese gebiedsdelen, waaronder Gibraltar (artikel 10 van het kaderbesluit)