EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 9.7.2019
COM(2019) 311 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de toepassing van Richtlijn 2014/62/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij en ter vervanging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Richtlijn 2014/62/EU [1] (hierna de "richtlijn" genoemd) betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij is op 15 mei 2014 vastgesteld. De lidstaten moesten de noodzakelijke nationale maatregelen uiterlijk op 23 mei 2016 in werking doen treden om aan de richtlijn te voldoen.

De richtlijn is vastgesteld uit hoofde van artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de rechtsgrond verschaft voor het vaststellen *"van minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden"*.

De richtlijn vervangt Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad[2] (hierna het "kaderbesluit" genoemd) tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro.

Het doel van het kaderbesluit was om de bepalingen van het Verdrag van Genève van 1929 aan te vullen op het grondgebied van de Europese Unie. In het Verdrag van Genève zijn regels vastgesteld om ervoor te zorgen dat er strenge strafrechtelijke en andere sancties kunnen worden opgelegd voor valsemunterij, evenals regels over rechtsmacht en samenwerking. Na de ratificatie van het Verdrag van Genève, dat op 20 april 1929 is ondertekend, heeft er een zekere mate van onderlinge aanpassing van de nationale wetgeving tegen valsemunterij plaatsgevonden.

1.2. Doel en belangrijkste onderdelen van de richtlijn

De richtlijn vormt een aanvulling op van het Verdrag van Genève en vergemakkelijkt de toepassing hiervan door de lidstaten, aangezien zij voortbouwt op het kaderbesluit en dit bijwerkt met aanvullende bepalingen in verband met sancties, onderzoeksbevoegdheden, en de analyse, identificatie en opsporing van valse eurobankbiljetten en euromunten tijdens gerechtelijke procedures.

[1] PB L 151 van 21.5.2014, blz. 1.
[2] PB L 140 van 14.6.2000, blz. 1.

In overeenstemming met respectievelijk protocol 22 en 21 namen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk geen deel aan de vaststelling en zijn zij niet onderworpen aan de toepassing van de richtlijn. Ierland heeft voor deze richtlijn gekozen.

De richtlijn is niet alleen van toepassing op de euro, maar ook op andere munten, hoewel sommige onderdelen uitsluitend gelden voor de euro (artikel 8, lid 2, en artikel 10).

De belangrijkste onderdelen van de richtlijn zijn:

- de strafbaarstelling van drie gedragingen, te weten "productie", "distributie" en "voorbereidingsdelicten", zoals het vervaardigen van veiligheidskenmerken (artikel 3);
- de bepalingen over sancties waarin een maximale gevangenisstraf van ten minste vijf jaar voor de distributie en een maximale gevangenisstraf van ten minste acht jaar voor de productie van valse munt wordt ingevoerd (artikel 5);
- het territorialiteitsbeginsel en de extraterritoriale rechtsmacht (artikel 8);
- de bepaling op grond waarvan de lidstaten worden verplicht om bepaalde onderzoeksbevoegdheden beschikbaar te stellen (artikel 9);
- de bepaling op grond waarvan de lidstaten worden verplicht om ervoor te zorgen dat het nationale analysecentrum en het nationale analysecentrum voor muntstukken tijdens lopende gerechtelijke procedures vervalste euro's kunnen analyseren om verdere vervalsingen op te sporen (artikel 10).

1.3. Reikwijdte van het verslag

In dit verslag wordt de toepassing van de richtlijn beoordeeld in overeenstemming met artikel 12 van de richtlijn. Hierin is bepaald dat de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag moet indienen waarin wordt nagegaan in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen.

De beschrijving en analyse in dit verslag zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt in de kennisgeving van de nationale maatregelen ter omzetting van de richtlijn[3].

Het verslag is gericht op de maatregelen die de lidstaten tot nu toe hebben getroffen om de richtlijn uit te voeren door middel van de omzetting ervan in hun nationale recht. In het verslag wordt beoordeeld of de lidstaten de richtlijn binnen de gestelde termijn hebben uitgevoerd en of de nationale wetgeving de doelstellingen van de richtlijn verwezenlijkt en aan de vereisten hiervan voldoet.

[3] Na de uiterste termijn voor omzetting van 23 mei 2016 waren er negen lidstaten die nog geen kennis hadden gegeven van omzettingsmaatregelen of hadden aangegeven de omzetting gedeeltelijk te hebben uitgevoerd. Daarom heeft de Commissie deze lidstaten aanmaningsbrieven gestuurd wegens niet-mededeling of gedeeltelijke mededeling.

Ten tijde van het opstellen van dit verslag hadden alle lidstaten kennisgegeven van de omzetting, met uitzondering van Ierland.

2. Algemene beoordeling

Het belangrijkste doel van de Commissie is om ervoor te zorgen dat alle lidstaten de bepalingen van de richtlijn omzetten in hun nationale recht, zodat er doeltreffende en efficiënte strafrechtelijke maatregelen zijn om de euro en andere munten die wettelijk in omloop mogen zijn, in alle lidstaten een passende bescherming te bieden.

Zodra de lidstaten hun nationale maatregelen hadden medegedeeld, is de Commissie begonnen met de beoordeling van de verenigbaarheid hiervan met de richtlijn.

De meeste lidstaten hebben de artikelen 3 en 4 van de richtlijn met betrekking tot de strafbaarstelling van bepaalde strafbare feiten, de bepalingen van artikel 5 met betrekking tot de invoering van een maximale gevangenisstraf van ten minste vijf jaar voor de distributie en een maximale gevangenisstraf van ten minste acht jaar voor de productie van valse munt, en de bepalingen van artikel 9 met betrekking tot de verplichting voor de lidstaten om bepaalde onderzoeksbevoegdheden beschikbaar te stellen, naar behoren omgezet.

Er zijn echter een aantal terugkerende problemen met de omzetting vastgesteld:

- met betrekking tot artikel 3, lid 1, onder d), van de richtlijn inzake voorbereidingsdelicten, werden voorbereidingsdelicten niet als op zichzelf staande (*sui generis*) strafbare feiten omgezet in het nationale recht. In plaats daarvan werden voorbereidingsdelicten in een aantal lidstaten als pogingen tot distributie beschouwd. Dit zou inhouden dat de intentie om de strafbare productie te plegen een extra bestanddeel van voorbereidingsdelicten zou zijn. Het bestaan van dit bestanddeel wordt echter niet verplicht gesteld in de richtlijn;
- een ander terugkerend probleem dat minder vaak voorkomt maar wel belangrijk is, heeft betrekking op de omzetting van artikel 5 van de richtlijn inzake minimale maximumstraffen voor de in de artikelen 3 en 4 genoemde strafbare feiten. Sommige lidstaten hebben in strijd met de richtlijn afzonderlijke categorieën vastgesteld voor de lichtere/kleine/niet-gekwalificeerde vormen van de in de artikelen 3 en 4 van de richtlijn genoemde strafbare feiten waarvoor de sancties lager zijn dan is voorgeschreven in de richtlijn;
- bovendien heeft een ruime meerderheid van de lidstaten die de euro als munt hebben artikel 8, lid 2, onder b), van de richtlijn niet omgezet, waarin wordt bepaald dat lidstaten die de euro als munt hebben hun rechtsmacht moeten vestigen in gevallen waarin valse eurobankbiljetten of euromunten zijn ontdekt op hun grondgebied, maar de in de artikelen 3 en 4 genoemde strafbare feiten buiten hun grondgebied zijn gepleegd;

- bovendien heeft een ruime meerderheid van de lidstaten artikel 10 van de richtlijn inzake de overlegging van in beslag genomen valse munt aan het nationale analysecentrum/het nationale analysecentrum voor muntstukken niet omgezet. Met name de termijnen voor de overlegging van valse monsters, de identificatie van de autoriteit die verplicht is om deze te overleggen, en het doel van de overlegging (de analyse, identificatie en opsporing van verdere vervalsingen) werden vaak niet naar behoren omgezet;
- in bijna alle lidstaten werd artikel 11 van de richtlijn helemaal niet omgezet.

Gezien de bovenstaande nalevingsproblemen en de problemen die worden genoemd in paragraaf 3, treft de Commissie alle passende maatregelen, waaronder indien nodig de inleiding van een inbreukprocedure krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, om ervoor te zorgen dat in de hele Europese Unie aan de richtlijn wordt voldaan.

In paragraaf 3 worden kwesties op het vlak van omzetting uitsluitend beoordeeld met betrekking tot de onderdelen van de bepaling zelf. Indirecte omzettingskwesties met betrekking tot verwijzingen naar andere bepalingen, zoals de verwijzing in de artikelen 4 en 5 naar artikel 3, worden behandeld bij de bepalingen waarnaar wordt verwezen.

3. Specifieke beoordelingspunten

3.1. Definities (artikel 2)

In artikel 2 worden de termen "munt" en "rechtspersoon" voor de toepassing van de richtlijn gedefinieerd. Alle lidstaten houden zich aan de definities van deze termen. Als er in het nationale recht geen uitdrukkelijke definities bestaan, wordt de term "munt" of "geld" gebruikt. Een aantal lidstaten hanteert de term "geld" in plaats van "munt". Hetzelfde geldt voor de term "rechtspersoon". Dit begrip bestaat in alle lidstaten en in het nationale recht van de meeste lidstaten wordt de term uitdrukkelijk gedefinieerd. Een meerderheid van de lidstaten sluit staten, overheidsinstanties bij de uitoefening van hun openbare macht en publiekrechtelijke internationale organisaties in overeenstemming met de richtlijn uitdrukkelijk uit van de definitie van "rechtspersoon".

3.2. Strafbare feiten (artikel 3)

In artikel 3 worden de lidstaten verplicht de drie belangrijkste soorten strafbare feiten strafbaar te stellen, indien deze opzettelijk worden gepleegd:

1) strafbare "productie": artikel 3, lid 1, onder a), het op bedrieglijke wijze vervaardigen of veranderen van munt;
2) strafbare "distributie": artikel 3, lid 1, onder b), het bedrieglijk in omloop brengen van valse munt; en c), het invoeren, uitvoeren, vervoeren, ontvangen of zich verschaffen

van valse of vervalste munt waarvan men weet dat zij vals zijn, teneinde deze in omloop te brengen;

3) "voorbereidingsdelicten": artikel 3, lid 1, onder d), het vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen of in bezit hebben van i) middelen welke naar hun aard bestemd zijn voor de vervaardiging van valse munt dan wel voor de verandering van munt of ii) veiligheidskenmerken.

In het nationale recht van alle lidstaten is opzet bij het plegen van een strafbaar feit krachtens de richtlijn een vereiste. Het is volgens de richtlijn niet verplicht om nalatige vormen van de strafbare feiten strafbaar te stellen. Geen enkele lidstaat heeft nalatige vormen van de strafbare feiten uit de richtlijn opgenomen in het nationale recht.

3.2.1. Strafbare productie — artikel 3, lid 1, onder a)

In artikel 3, lid 1, onder a) is bepaald dat het op bedrieglijke wijze vervaardigen of veranderen van munt, welk middel ook gebezigd moge zijn om het resultaat te verkrijgen, strafbaar wordt gesteld als strafrechtelijk feit.

De meerderheid van de lidstaten heeft deze bepaling naar behoren omgezet. De meeste lidstaten hebben de formulering van de richtlijn niet uitdrukkelijk omgezet: voor het eerste element, "vervaardigen", werden de volgende synoniemen gebruikt: vervalsen, namaken, valse munt tekenen, produceren, imiteren en reproduceren. Het element "veranderen" werd in sommige gevallen omgezet als: falsificeren, vervalsen en namaken. In sommige gevallen werd er voor beide handelingen slechts één algemene term gebruikt, zoals vervalsen of maken.

Sommige lidstaten hebben directe opzet voor verdere handelingen toegevoegd aan de bestanddelen van het nationale strafbare feit. Deze lidstaten eisen niet alleen dat de munt wordt vervalst, maar ook de intentie om "de valse munt als echt en onveranderd in omloop te brengen", "(de valse munt) als echt of geldig in omloop te brengen", "deze voor wettig betaalmiddel te laten doorgaan", "(de valse munt) in omloop te brengen", "deze als ogenschijnlijk legitiem en authentiek te gebruiken" en "deze in omloop te brengen".

Er zijn twee omzettingsproblemen vastgesteld: één lidstaat heeft uitsluitend hoge waarden valse munt strafbaar gesteld (een waarde van tien keer het maandelijkse minimumloon in die lidstaat). Een andere lidstaat heeft de verandering van munt uitsluitend strafbaar gesteld als deze leidt tot een hogere waarde.

3.2.2. Strafbare distributie — artikel 3, lid 1, onder b)

Krachtens artikel 3, lid 1, onder b, wordt het bedrieglijk in omloop brengen van valse munt strafbaar gesteld als strafrechtelijk feit, indien dit opzettelijk wordt gepleegd.

Een ruime meerderheid van de lidstaten heeft deze bepaling van de richtlijn omgezet. In veel lidstaten wijkt de in de omzettingswetten gebruikte terminologie enigszins af van de richtlijn:

in plaats van "in omloop brengen" worden vaak synoniemen gebruikt. Andere lidstaten gebruikten de termen "zaken doen met" en "distribueren", "overdragen", "verspreiden" of "gebruiken".

Voor twee lidstaten was er sprake van omzettingsproblemen: één lidstaat beperkt de strafbaarstelling tot gevallen waarin de valse munt in omloop is gebracht en de persoon die het strafbare feit heeft gepleegd van tevoren wist dat hij valse munt had ontvangen. Dit is een aanvullende voorwaarde die de reikwijdte van de bepaling beperkt en waarvan niet kan worden aangevoerd dat deze onder de optie van artikel 5, lid 5 valt. In een andere lidstaat is de strafbaarstelling afhankelijk van de waarde van vervalsingen, die ten minste tien maal het minimumloon moeten bedragen.

3.2.3. Strafbare distributie — artikel 3, lid 1, onder c)

Krachtens artikel 3, lid 1, onder c) wordt het invoeren, uitvoeren, vervoeren, ontvangen of zich verschaffen van valse of vervalste munt waarvan men weet dat zij vals zijn, teneinde deze in omloop te brengen, strafbaar gesteld indien dit feit opzettelijk wordt gepleegd

Een ruime meerderheid van de lidstaten heeft deze bepaling omgezet. De talrijke elementen van de bepaling worden niet altijd letterlijk of uitdrukkelijk omgezet. In plaats daarvan worden in veel gevallen andere woorden of een bredere terminologie gebruikt voor verschillende van de individuele handelingen zoals beschreven in de richtlijn.

In drie lidstaten is sprake van nalevingsproblemen, omdat de elementen invoeren, uitvoeren, ontvangen en zich verschaffen helemaal niet worden genoemd.

De voorwaarden van het plegen "met kennis van het feit dat het vals geld betreft" is in twee lidstaten uitdrukkelijk omgezet. In de andere lidstaten wordt dit element afgeleid uit de bredere context, waarbij de algemene bepalingen van het nationale strafrecht ook in aanmerking worden genomen.

3.2.4. Voorbereidingsdelicten — artikel 3, lid 1, onder d)

Krachtens artikel 3, lid 1, onder d), wordt het op bedrieglijke wijze vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen of in bezit hebben van i) werktuigen, voorwerpen, computerprogramma's en gegevens, en andere middelen welke naar hun aard bestemd zijn voor de vervaardiging van valse munt dan wel voor de verandering van munt, ii) of veiligheidskenmerken, zoals hologrammen, watermerken of andere muntbestanddelen die worden gebruikt om munt tegen valsemunterij te beveiligen, strafbaar gesteld als strafrechtelijk feit indien het opzettelijk wordt gepleegd.

In de richtlijn wordt vereist dat de voorbereidingsdelicten uit artikel 3, lid 1, onder d), als op zichzelf staande strafbare feiten worden omgezet, wat betekent dat deze niet onder een algemene regel voor medeplichtigheid, poging of uitlokking of onder een verwijzing naar de belangrijkste strafbare feiten zoals neergelegd in artikel 3 van de richtlijn kunnen vallen. Twaalf lidstaten hebben geen van de in artikel 3, lid 1, onder d), van de richtlijn genoemde strafbare feiten als op zichzelf staande strafbare feiten omgezet, maar eisen dat de belangrijke strafbare feiten productie en distributie uit artikel 3 ook worden gepleegd. Eén lidstaat heeft artikel 3, lid 1, onder d) helemaal niet omgezet.

Met betrekking tot het "op bedrieglijke wijze vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen of in bezit hebben" doen zich in twee lidstaten problemen voor. In één geval worden de elementen "ontvangen en zich verschaffen" niet volledig gedekt door de term "voor zichzelf verkrijgen" en in het tweede geval worden deze elementen helemaal niet genoemd in de nationale wetgeving en kunnen deze niet worden afgeleid.

Naast het feit dat zij artikel 3, lid 1, onder d), niet hebben omgezet als op zichzelf staande strafbare feiten, zijn er in sommige lidstaten ook problemen met punt i) van artikel 3, lid 1, onder d).

3.2.5. Gebruikmaking van legale faciliteiten - artikel 3, lid 2

Krachtens artikel 3, lid 2, wordt de strafbaarheid van de handelingen zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, onder a), b) en c), uitgebreid met gevallen waarin legale faciliteiten of materialen worden gebruikt voor de vervaardiging van munt, maar in strijd met de rechten van of de voorwaarden waaronder de bevoegde autoriteiten munten of bankbiljetten mogen uitgeven.

Hoewel de meeste lidstaten deze bepaling veelal uitdrukkelijk hebben omgezet, hebben vier lidstaten dit niet gedaan. De nationale omzettingsmaatregelen van een aantal andere lidstaten zijn niet duidelijk, omdat niet wordt verwezen naar de schending van de rechten van of de voorwaarden waaronder de bevoegde autoriteiten munten of bankbiljetten mogen uitgeven of omdat niet wordt verwezen naar alle handelingen zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, onder a), b) en c), van de richtlijn. In strijd met de richtlijn beperken sommige lidstaten de strafbaarheid tot de handelingen van personen die bevoegd zijn om wettige munt te produceren.

3.2.6. Nog niet uitgegeven bankbiljetten en muntstukken - artikel 3, lid 3

Uit hoofde van artikel 3, lid 3, zijn alle vormen en handelingen zoals bedoeld in artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn ook strafbaar met betrekking tot bankbiljetten en muntstukken die nog niet zijn uitgegeven, maar bestemd zijn om in omloop te worden gebracht als wettig betaalmiddel.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling veelal uitdrukkelijk omgezet. Vijf lidstaten hebben deze bepaling helemaal niet omgezet.

3.3. Uitlokking, medeplichtigheid en poging (artikel 4)

In artikel 4, lid 1 is bepaald dat uitlokking van en medeplichtigheid aan alle strafbare feiten zoals bedoeld in artikel 3 van de richtlijn strafbaar moeten worden gesteld.

Krachtens artikel 4, lid 2, is poging ook strafbaar, maar uitsluitend met betrekking tot de strafbare productie en distributie en niet tot voorbereidingsdelicten.

De algemene bepalingen uit het strafrecht van de meeste lidstaten voldoen aan deze voorwaarden. Enkele lidstaten hebben een specifieke verwijzing opgenomen met het oog op de strafbaarstelling van pogingen tot elk afzonderlijk strafbaar feit zoals beschreven in de richtlijn.

3.4. Sancties tegen natuurlijke personen (artikel 5)

In artikel 5, lid 1, worden lidstaten verplicht doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties in te voeren voor alle vormen van de strafbare feiten uit de artikelen 3 en 4 van de richtlijn.

Uit hoofde van artikel 5, lid 2, kunnen de in artikel 3, lid 1, onder d) (**voorbereidingsdelicten**) bedoelde strafbare feiten en de in artikel 3, leden 2 en 3, bedoelde strafbare feiten in verband met artikel 3, lid 1, onder d), worden bestraft met een maximumsanctie die in gevangenisstraf voorziet.

Uit hoofde van artikel 5, lid 3, kunnen de in artikel 3, lid 1, onder a) (**strafbare productie**) bedoelde strafbare feiten en de in artikel 3, lid 3, bedoelde strafbare feiten in verband met handelingen zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, onder a), worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van ten minste acht jaar.

Uit hoofde van artikel 5, lid 4, kunnen de in artikel 3, lid 1, onder b) en c) (**strafbare distributie**) bedoelde strafbare feiten en de in artikel 3, lid 3, bedoelde strafbare feiten in verband met handelingen zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b) en c), worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van ten minste vijf jaar.

3.4.1. Doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties - artikel 5, lid 1

De mate van naleving van artikel 5, lid 1, is vastgesteld aan de hand van:

a) de hoogte van de sancties voor gelijkwaardige strafbare feiten, zoals het vervalsen van andere betaalmiddelen dan contanten, of witwassen;
b) andere soorten strafbare feiten in het nationale recht waarvoor even zware sancties gelden.

Alle lidstaten voldeden aan deze algemene beoordelingscriteria. Voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties moet echter ook de hoogte van de sancties die is vastgesteld in artikel 5, leden 2 tot en met 4, worden nageleefd.

3.4.2. Maximale gevangenisstraf voor voorbereidingsdelicten - artikel 5, lid 2

Bijna alle lidstaten voorzien in gevangenisstraf als sanctie voor voorbereidingsdelicten.

3.4.3. Maximale gevangenisstraf van ten minste acht jaar - artikel 5, lid 3

Met betrekking tot artikel 5, lid 3 (strafbare productie) hebben dertien lidstaten de richtlijn naar behoren omgezet, in die zin dat deze lidstaten in hun nationale recht een maximale gevangenisstraf van ten minste acht jaar hebben vastgesteld voor sommige in de richtlijn genoemde gevallen.

Voor een aantal lidstaten is er sprake van omzettingsproblemen, omdat zij uitsluitend een maximale gevangenisstraf van ten minste acht jaar hebben vastgesteld voor "ernstigere" vormen van de strafbare productie en/of maximale gevangenisstraffen van minder dan acht jaar hebben vastgesteld voor "lichtere" zaken en/of voor zaken waarin sprake is van verzachtende omstandigheden. In sommige lidstaten bestaan definities van "ernstige" of "lichte" zaken of van verzachtende omstandigheden en in andere niet. In de richtlijn wordt de maximale gevangenisstraf van acht jaar echter niet uitsluitend beperkt tot bepaalde (ernstige of niet-lichte) categorieën van de strafbare feiten zoals bedoeld in artikel 5, lid 3.

3.4.4. Maximale gevangenisstraf van ten minste vijf jaar - artikel 5, lid 4

Met betrekking tot artikel 5, lid 4 (strafbare distributie) hebben elf lidstaten de bepaling nageleefd, in die zin dat zij een maximale gevangenisstraf van ten minste vijf jaar hebben vastgesteld voor de bedoelde strafbare feiten.

Voor een aantal lidstaten is er sprake van omzettingsproblemen die vergelijkbaar zijn met die zoals hierboven beschreven betreffende artikel 5, lid 3: sommige lidstaten hebben een maximale gevangenisstraf vastgesteld van minder dan vijf jaar, of een straf van minder dan vijf jaar voor "lichte" of "zeer lichte" zaken met "verzachtende omstandigheden". Eén lidstaat past als maximale sanctie een gevangenisstraf van minder dan vijf jaar toe voor strafbare feiten in verband met de distributie van vervalste metalen munten, namelijk ten hoogste zes maanden of een boete als minimum en een gevangenisstraf van een jaar als maximum. Eén lidstaat heeft geen gevangenisstraf vastgesteld voor het ontvangen van valse munt.

3.4.5. De optionele bepaling (te goeder trouw verkregen/met kennis doorgegeven) - artikel 5, lid 5

Uit hoofde van artikel 5, lid 5, kunnen de lidstaten met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, onder b), bedoelde strafbare feiten voorzien in andere doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties dan die bedoeld in artikel 5, lid 4, met inbegrip van geldboetes en gevangenisstraffen, indien het valse geld te goeder trouw werd verkregen maar met kennis van het feit dat het vals geld betreft is doorgegeven. Achttien lidstaten hebben gebruikgemaakt van deze optie.

In de lidstaten die deze optie hebben toegepast, kunnen andere sancties van toepassing zijn dan die van lid 4, zoals andere (lagere) gevangenisstraffen, geldboetes of andere beperkingen.

3.5. Aansprakelijkheid van rechtspersonen (artikel 6)

Op grond van artikel 6, lid 1, zijn de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld voor de in de artikelen 3 en 4 genoemde strafbare feiten, indien deze te zijnen voordele zijn gepleegd door een persoon met bepaalde verantwoordelijkheden binnen de rechtspersoon, te weten:

a) een bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen;
b) een gezag om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen; of
c) een gezag om binnen de rechtspersoon toezicht uit te oefenen.

In artikel 6, lid 2, is bepaald dat een rechtspersoon eveneens aansprakelijk moet kunnen worden gesteld wanneer de strafbare feiten zoals bedoeld in de artikelen 3 en 4 konden worden gepleegd als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in artikel 6, lid 1, bedoelde persoon.

In artikel 6, lid 3 is bepaald dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een rechtspersoon de strafvervolging van natuurlijke personen die een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 3 en 4 hebben gepleegd, niet uitsluit.

3.5.1. Aansprakelijkheid van rechtspersonen - artikel 6, lid 1

Alle lidstaten hebben regelingen ingevoerd waarmee wordt gewaarborgd dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor deze strafbare feiten.

Een ruime meerderheid van de lidstaten heeft de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor strafbare feiten die zijn gepleegd door personen met bepaalde verantwoordelijkheden binnen de rechtspersoon, overeenkomstig de richtlijn beperkt. Hoewel een aantal lidstaten de bewoordingen in de richtlijn letterlijk of bijna letterlijk hebben omgezet, hebben andere ervoor gekozen niet de verantwoordelijkheden maar de posities en functies binnen de rechtspersoon te beschrijven (zoals een manager, lid van de raad van bestuur of van een wettelijke instantie, leidinggevende of iets vergelijkbaars). In deze gevallen gaan de desbetreffende posities volgens de respectieve nationale wetgevingen gepaard met een recht of bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen, respectievelijk om beslissingen te nemen of om binnen de rechtspersoon toezicht uit te oefenen.

Enkele lidstaten kozen zeer algemene termen, zoals "bazen", "verantwoordelijke personen", "personen die namens de rechtspersoon optreden" of pasten een "doctrine van redelijke toewijzing" toe om de aansprakelijkheid van rechtspersonen vast te stellen.

3.5.2. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen in geval van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle - artikel 6, lid 2

De meeste lidstaten hebben artikel 6, lid 2, omgezet.

3.5.3. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen zonder uitsluiting van aansprakelijkheid van natuurlijke personen - artikel 6, lid 3

De meeste lidstaten hebben artikel 6, lid 3, omgezet.

3.6. Sancties tegen rechtspersonen (artikel 7)

In artikel 7 is bepaald dat de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties tegen rechtspersonen moeten vaststellen, waaronder al dan niet strafrechtelijke geldboetes. De lidstaten mogen andere niet-geldelijke sancties vaststellen. Onder a) tot en met e) worden niet-uitputtende opties voor dergelijke aanvullende sancties genoemd.

De mate van naleving van artikel 7 is vastgesteld aan de hand van:

a) de hoogte van de sancties voor gelijkwaardige strafbare feiten, zoals het vervalsen van andere betaalmiddelen dan contanten, of witwassen;
b) andere soorten strafbare feiten in het nationale recht waarvoor even zware sancties gelden.

Wat betreft punt a) moet de hoogte van de sancties voor gelijkwaardige strafbare feiten op of rond het niveau liggen van die voor valsemunterij uit hoofde van de richtlijn. Wat betreft punt b) moeten strafbare feiten waarvoor de hoogte van de sancties gelijk is aan die voor valsemunterij uit hoofde van de richtlijn, qua ernst en gevaar voor publieke goederen of belangen gelijkwaardig zijn aan of vergelijkbaar zijn met valsemunterij.

Wanneer – zoals het geval was in de meeste lidstaten – de hoogte van boetes niet was gekoppeld aan het voordeel van het strafbare feit of de omzet van de rechtspersoon en wanneer de boetes als laag werden beschouwd, zijn de optionele sancties in aanmerking genomen. Wanneer in het respectieve nationale recht werd voorzien in nadere cumulatieve sancties (bijv. uitsluiting van de aanspraak op gunstige overheidsregelingen, rechterlijk bevel tot ontbinding enz.), werd het sanctiesysteem in die lidstaat in principe geacht te voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn.

Afgaande op deze criteria heeft een ruime meerderheid van de lidstaten artikel 7 van de richtlijn omgezet. Slechts één lidstaat heeft de hoogte van de boetes niet gekoppeld aan het voordeel dat met het strafbare feit werd verkregen en heeft niet voorzien in andere cumulatieve sancties dan boetes.

3.7. Rechtsmacht (artikel 8)

Op grond van artikel 8, lid 1, zijn de lidstaten verplicht hun rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de in de artikelen 3 en 4 genoemde strafbare feiten, volgens:

a) het territorialiteitsbeginsel (strafbare feiten die geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van de lidstaat zijn gepleegd);
b) het actief personaliteitsbeginsel (strafbare feiten die zijn gepleegd door een onderdaan van de lidstaat).

In artikel 8, lid 2, wordt de extraterritoriale rechtsmacht vastgesteld en worden de lidstaten die de euro als munt hebben verplicht om ook hun rechtsmacht te vestigen ten aanzien van strafbare feiten die in het buitenland zijn gepleegd, ten minste wanneer deze betrekking hebben op de euro en:

a) wanneer de persoon die het strafbaar feit heeft gepleegd, is aangetroffen op het grondgebied van de lidstaat en niet is uitgeleverd;
b) wanneer de valse munt is aangetroffen op het grondgebied van de lidstaat.

In artikel 8, lid 2, tweede alinea, is bepaald dat deze lidstaten er met het oog op strafbare productie (artikel 3, lid 1, onder a)) en strafbare feiten die verband houden met strafbare productie (artikel 3, leden 2 en 3, en artikel 4) voor zorgen dat hun extraterritoriale rechtsmacht niet afhangt van de strafbaarstelling van de handelingen op de plaats waar deze zijn gepleegd.

3.7.1. Territorialiteitsbeginsel — artikel 8, lid 1, onder a)

Alle lidstaten hebben het territorialiteitsbeginsel van artikel 8, lid 1, onder a), vastgelegd door middel van uitdrukkelijke algemene bepalingen dat strafbare feiten die in hun geheel op hun grondgebied zijn gepleegd, onder hun rechtsmacht vallen. In de meeste lidstaten bevat de nationale wetgeving uitdrukkelijke bepalingen die de rechtsmacht ook uitbreiden naar strafbare feiten die "gedeeltelijk" op het nationale grondgebied zijn gepleegd. Andere lidstaten maken geen onderscheid tussen "geheel" en "gedeeltelijk", waaruit zou kunnen worden afgeleid dat beide onder de rechtsmacht vallen.

Bijna alle lidstaten hebben het actief personaliteitsbeginsel van artikel 8, lid 1, onder b), naar behoren omgezet. In de lidstaten geldt doorgaans als vereiste dat de persoon die het strafbare feit heeft gepleegd, ten tijde van het strafbare feit een onderdaan is. Sommige lidstaten breiden hun rechtsmacht ook uit naar personen die hun nationaliteit hebben verkregen nadat het strafbare feit is gepleegd.

Er doen zich bijvoorbeeld problemen met betrekking tot artikel 8, lid 1, onder a), voor als handelingen die gedeeltelijk op het nationale grondgebied zijn gepleegd, volgens de omzettingswet van de nationale rechtsmacht zijn uitgesloten als de persoon die het strafbare feit heeft gepleegd zich in het buitenland bevindt.

3.7.2. Extraterritoriale rechtsmacht (artikel 8, lid 2)

De meeste lidstaten die de euro als munt hebben, hebben artikel 8, lid 2, onder a), omgezet. De meeste lidstaten hebben uitdrukkelijk verwezen naar alle elementen van de bepaling uit de richtlijn, met inbegrip van het feit dat de persoon die het strafbare feit heeft gepleegd niet

wordt uitgeleverd. De bestaande bepalingen inzake rechtsmacht van de andere lidstaten worden breed genoeg geacht om alle elementen van artikel 8, lid 2, onder a), te omvatten.

De meeste lidstaten hebben artikel 8, lid 2, onder b), helemaal niet omgezet.

De meeste lidstaten hebben artikel 8, lid 2, tweede alinea, omgezet. De rechtsmacht is ofwel (al dan niet uitdrukkelijk) gevestigd, ongeacht of het strafbare feit in de staat waarin het is gepleegd strafbaar is gesteld, of er is een uitdrukkelijke uitzondering van het algemene beginsel van dubbele strafbaarheid vastgelegd voor strafbare feiten die in de richtlijn worden genoemd en die zijn omgezet in het nationale recht.

Voor sommige lidstaten is er sprake van omzettingsproblemen, omdat zij het beginsel van dubbele strafbaarheid toepassen op de strafbare feiten uit de richtlijn, en dus altijd eisen dat de handelingen ook strafbaar zijn op de plaats waar zij zijn gepleegd. In een andere lidstaat hoeft alleen niet aan het beginsel van dubbele strafbaarheid te worden voldaan als het strafbare feit in strijd is met de belangen van de lidstaat of als de persoon die het strafbare feit heeft gepleegd niet kan worden uitgeleverd.

3.8. Onderzoeksbevoegdheden (artikel 9)

In artikel 9 worden de lidstaten verplicht de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat doeltreffende onderzoeksbevoegdheden, zoals die welke worden gebruikt bij georganiseerde of andere zware criminaliteit, ter beschikking staan van personen, eenheden of diensten die bevoegd zijn voor het onderzoeken of vervolgen van de in de artikelen 3 en 4 genoemde strafbare feiten.

In de meeste lidstaten hangt het van de hoogte van de sancties voor een bepaalde categorie strafbare feiten af of de meest verregaande onderzoeksmaatregelen kunnen worden ingezet. In de wetgeving van andere lidstaten wordt uitdrukkelijk verwezen naar de strafbare feiten waarop bepaalde onderzoeksmaatregelen van toepassing zijn.

De onderzoeksmaatregelen die in alle lidstaten beschikbaar zijn voor ernstige misdrijven zijn onderschepping van communicatie, geheim toezicht met inbegrip van elektronisch toezicht, controle van bankrekeningen en andere financiële onderzoeken. Afhankelijk van de nationale wetgeving zijn er in afzonderlijke lidstaten andere onderzoeksbevoegdheden beschikbaar.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling omgezet. Er doen zich problemen voor wanneer bepaalde onderzoeksbevoegdheden gelden voor kredietinstellingen, betalingsdienstaanbieders en andere marktdeelnemers zoals bedoeld in artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1338/2001, maar niet voor andere "personen" (bijv. natuurlijke en rechtspersonen).

In sommige lidstaten komen de voorbereidingsdelicten van artikel 3, lid 1, onder d), van de richtlijn helemaal niet in aanmerking voor onderzoeksmaatregelen voor ernstige misdrijven of slechts voor enkele hiervan. Enkele lidstaten hebben in strijd met de richtlijn "lichte" vormen van de strafbare feiten uit de richtlijn ingevoerd die volgens hun nationale recht niet in aanmerking komen voor het gebruik van onderzoeksbevoegdheden voor ernstige misdrijven.

3.9. Verplichte overlegging van valse eurobankbiljetten en euromunten ter analyse en opsporing van vervalsingen (artikel 10)

In artikel 10 worden de bevoegde autoriteiten van de lidstaten ertoe verplicht tijdens gerechtelijke procedures onverwijld toe te staan dat de nationale analysecentra en de nationale analysecentra voor muntstukken vervalste eurobankbiljetten en euromunten onderzoeken, met als doel analyse, identificatie en opsporing van verdere vervalsingen. De bevoegde autoriteiten leggen onverwijld de nodige exemplaren over en uiterlijk op het moment waarop er een definitieve beslissing over de gerechtelijke procedure is gewezen.

Slechts zeven lidstaten hebben deze bepaling omgezet in hun nationale wetgeving. De meeste lidstaten hebben deze bepaling niet naar behoren omgezet. Hoewel sommige lidstaten deze bepaling helemaal niet hebben omgezet, hadden de meeste lidstaten problemen met de volledige omzetting van de afzonderlijke elementen van de bepaling. De meeste omzettingsproblemen hadden betrekking op i) de termijn waarbinnen de valse munt moest worden overgelegd en ii) de doelen (analyse, identificatie en opsporing van verdere vervalsingen) waarvoor de valse munt moet worden onderzocht.

3.10. Statistieken (artikel 11)

Artikel 11 behelst de verplichting van de lidstaten om ten minste om de twee jaar statistische gegevens te verstrekken aan de Europese Commissie.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling niet of niet naar behoren omgezet. In 2018 hebben de meeste lidstaten op verzoek van de Commissie statistisch materiaal uit hun nationale databanken verstrekt. In sommige lidstaten is er verdere ruimte voor verbetering waar het gaat om de nauwkeurigheid van de statistische gegevens en de coördinatie tussen de autoriteiten van verschillende lidstaten voor de inzameling van deze gegevens.

4. Conclusies

De richtlijn is vastgesteld teneinde het juridische kader te versterken met bepalingen betreffende de hoogte van sancties, onderzoeksbevoegdheden en de analyse, identificatie en opsporing van valse eurobankbiljetten en euromunten tijdens gerechtelijke procedures.

De richtlijn biedt de EU over het algemeen toegevoegde waarde door niet alleen de euro maar ook andere munten door middel van strafrechtelijke maatregelen beter te beschermen tegen vervalsing, met verbeterde bepalingen over de hoogte van sancties, onderzoeksbevoegdheden en de analyse, identificatie en opsporing van valse eurobankbiljetten en euromunten tijdens gerechtelijke procedures.

De meeste lidstaten hebben de artikelen 3 en 4 van de richtlijn met betrekking tot de strafbaarstelling van bepaalde strafbare feiten, de bepalingen van artikel 5 met betrekking tot de invoering van een maximale gevangenisstraf van ten minste vijf jaar voor de distributie en een maximale gevangenisstraf van ten minste acht jaar voor de productie van valse munt, en de bepalingen van artikel 9 met betrekking tot de verplichting voor lidstaten om bepaalde onderzoeksbevoegdheden beschikbaar te stellen, naar behoren omgezet.

Uit de beoordeling blijkt dat het op dit moment niet nodig is om de richtlijn te herzien, maar dat de toepassing ervan moet worden verbeterd. Over het algemeen hebben de meeste lidstaten de meeste bepalingen uit de richtlijn omgezet. Zoals in de vorige paragrafen is aangegeven, hebben vrijwel alle lidstaten echter problemen met de omzetting van een of meerdere bepalingen.

De Commissie blijft de naleving van de richtlijn door de lidstaten beoordelen en treft passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de bepalingen ervan in de hele Europese Unie worden nageleefd.