



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 01.07.1998  
COM(1998) 395 def.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

*aan het Europees Parlement, de Raad,  
de Europese Centrale Bank en het Economisch en Sociaal Comité*

**EEN ACTIEKADER VOOR DE BESTRIJDING VAN  
FRAUDE EN VERVALSING IN VERBAND MET  
ANDERE BETAALMIDDELEN DAN CONTANTEN**



## **Inleiding**

Nu het potentieel voor groei in de Unie groter dan ooit is dankzij de komst van de interne markt en de informatiemaatschappij, wordt de georganiseerde misdaad echter een steeds grotere bedreiging voor de samenleving doordat zij zich over de nationale grenzen heen organiseert en profiteert van het vrije verkeer van goederen, kapitaal, diensten en personen. Technologische vernieuwingen zoals Internet en elektronische financiële diensten blijken niet alleen legitieme transacties te vergemakkelijken, maar het blijken ook handige hulpmiddelen te zijn om misdrijven te begaan of om de opbrengsten daarvan over te hevelen naar schijnbaar geoorloofde activiteiten.

Om de economische en sociale bedrijvigheid goed te laten verlopen ten behoeve van de gebruikers en verstrekkers van goederen en diensten, heeft de maatschappij degelijke, gebruiksvriendelijke, efficiënte en veilige betaalmechanismen nodig. Om het noodzakelijke vertrouwen te winnen, is het essentieel ervoor te zorgen dat er adequate garanties bestaan dat de betaalinstrumenten niet kunnen worden gebruikt voor of in verband met ongeoorloofde activiteiten.

De Europese Raad in Dublin van december 1996 gaf uitdrukking aan zijn vastberadenheid de georganiseerde misdaad te bestrijden en wees op de noodzaak van een samenhangende en gecoördineerde aanpak door de Unie. De Europese Raad in Amsterdam van juni 1997 zette dit vaste voornemen om in concrete actie en hechte zijn goedkeuring aan een Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit<sup>1</sup>, waarin de Raad en de Commissie onder andere worden verzocht het punt van fraude en vervalsing in verband met alle betaalmiddelen, met inbegrip van de elektronische, vóór eind 1998 te onderzoeken en aan te pakken<sup>2</sup>. In deze mededeling worden andere betaalinstrumenten dan contanten behandeld. De Commissie behandelt het vraagstuk van de vervalsing en namaking van euro-bankbiljetten en -muntstukken afzonderlijk.

Zuiver nationale fraude wordt internationale fraude. Misdrijven met betaalkaarten bijvoorbeeld kunnen overal worden gepleegd waar kaarten worden aanvaard als betaalmiddel of om geld op te nemen. Aangezien andere betaalmiddelen dan contanten in de regel kunnen worden aanvaard in niet-persoonlijke transacties, vervullen zij een belangrijke rol bij grensoverschrijdende transacties, ongeacht of zij in traditionele vormen of in de elektronische handel worden gebruikt. Voorts zijn bij fraude op grote schaal een groot aantal "specialisten" betrokken en wordt dit soort fraude meestal gepleegd door georganiseerde groepen criminelen. Het raffinement en de internationalisering van het criminele gedrag tonen aan dat een gecoördineerde actie op Europees niveau noodzakelijk is.

Het vraagstuk van de criminele activiteiten die zijn gericht op of te maken hebben met betaalinstrumenten, moet dringend worden aangepakt nu er institutionele, economische en technologische veranderingen gaande of op komst zijn, namelijk:

---

<sup>1</sup> Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, door de Raad goedgekeurd op 28 april 1997, PB C 251, 97/C 251/01, 15 augustus 1997.

<sup>2</sup> De Commissie werkt momenteel aan een Groenboek ter bestrijding van vervalsing en piraterij in de interne markt, dat ten doel heeft de intellectuele eigendom te beschermen en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt mogelijk te maken.

- de omschakeling op de ene munt die, vooral gedurende de overgangperiode vóór de invoering van euro-bankbiljetten en -muntstukken, zal worden vergemakkelijkt door de beschikbaarheid van doorzichtige en veilige elektronische betaalmechanismen;
- de komst van de informatiemaatschappij en de elektronische handel waarvoor, zoals wordt geïllustreerd in de mededeling "Een Europees initiatief op het gebied van de elektronische handel"<sup>3</sup>, efficiënte betalingsfaciliteiten vereist zijn.

In een in 1997 uitgevoerde studie van de Commissie over de vormen van fraude in de Europese Unie wordt met name gewezen op de frequentie van fraude met betaalkaarten en op de aanzienlijke bedragen die daarmee zijn gemoeid<sup>4</sup>. In december 1996 financierde de Commissie een conferentie die uitsluitend ging over georganiseerde misdaad met betrekking tot betaalkaarten, waar eveneens werd gewezen op deze tendensen en op de leemten in de nationale wetgeving<sup>5</sup>.

1. In deze mededeling wordt de evaluatie van het vraagstuk door de Commissie uiteengezet en wordt een kader van maatregelen voorgesteld om een "veilige omgeving" voor betaalinstrumenten en de onderliggende systemen te bevorderen. Het bestaat uit twee delen:
2. Eerst doet de Commissie (in bijlage 1) een voorstel voor een ontwerp van Gemeenschappelijk Optreden. Het doel van het Gemeenschappelijk Optreden is te verzekeren dat fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten in alle lidstaten wordt erkend als een misdrijf, waarvoor doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen gelden.
3. In de tweede plaats wordt een verdere reeks maatregelen uiteengezet (in bijlage 2) ter overweging door alle belanghebbenden. Om goed te kunnen beoordelen welke aanvullende maatregelen op dit gebied nodig zouden kunnen zijn, nodigt de Commissie alle belanghebbenden uit om uiterlijk op 31 december 1998 (schriftelijk) hun opmerkingen over deze maatregelen toe te zenden aan:

De Directeur-generaal - DG XV  
Europese Commissie  
Wetstraat 200  
B-1049 Brussel  
Fax: (+32 2)295 65 00  
E-mail: JOHN.MOGG@DG15.CEC.BE

<sup>3</sup> Mededeling aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's, COM(97) 157 van 15 april 1997.

<sup>4</sup> Het verslag van de studie - *Fraud Without Frontiers* - is gepubliceerd op <http://www.deloitte.ca/Whatsnew/Headlines/InternatFraud.htm>.

<sup>5</sup> In het eindverslag van het project Samenwerking ter bestrijding van de georganiseerde misdaad met betrekking tot betaalkaarten, dat werd georganiseerd door de Metropolitan Police, Engeland, en het Korps Landelijke Politiediensten, Nederland, worden het verrichte onderzoek en de resultaten van de conferentie beschreven.

## **1. Aard en omvang van het vraagstuk**

Hoewel andere betaalmiddelen dan contanten een voortdurend veranderende reeks systemen of instrumenten omvatten (zie afdeling 2.a), zijn de voornaamste statistische gegevens over de omvang van het probleem van fraude en vervalsing afkomstig van de oudere systemen, zoals cheques en betaalkaarten. De totale omzet van de betaalkaartensector nadert in snel tempo de 2.000 miljard USD per jaar, waarvan elk jaar ongeveer 3 miljard USD verloren gaat ten gevolge van criminaliteit met betaalkaarten. Hoewel dit slechts 0,15% van de totale omzet is, zijn er toch hoge bedragen mee gemoeid, en gezien de verwachte toeneming van de uitgifte van nieuwe kaarten met wel 25% per jaar, zijn de bedragen beslist niet te verwaarlozen. Ongeveer 25% van alle verliezen op betaalkaarten betreft uitgevers in de Europese Unie. Hoewel de verliezen van oudsher meestal in het binnenland optreden, komt het steeds meer voor dat zij hun oorsprong vinden in misdrijven met kaarten vanuit het buitenland.

Fraudebestrijdingsmaatregelen worden voornamelijk in het binnenland genomen, hetgeen soms heeft geleid tot althans tijdelijke dalingen van het aantal binnenlandse fraudegevallen, terwijl de criminaliteit zich aanpast door een evenredige toename op internationaal niveau. Naast het probleem van fraude en vervalsing in verband met cheques en betaalkaarten wordt een potentieel risico gevormd door de systeemfraude, d.w.z. aanvallen ("inbraak") op de onderliggende computernetwerken die ook van invloed kunnen zijn op de betaalinstrumenten en -systemen. Grensoverschrijdende criminaliteit met kaarten is derhalve een echt probleem voor de lidstaten van de Europese Unie alsook voor de sector van de betaalsystemen en de gebruikers.

Bij het aannemen van zijn resolutie over een ontwerp van Gemeenschappelijk Optreden met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen vervolgende instanties en de sector van de betaalkaarten op 15 mei 1998, drong het Europees Parlement aan op de noodzaak van een omvattend en consistent actieprogramma

Betaaldiensten worden niet in een juridisch vacuüm verstrekt. De bestaande communautaire regelgeving heeft ten doel één gemeenschappelijke ruimte tot stand te brengen waarin kapitaal, personen, goederen en diensten vrij kunnen circuleren. Bijlage I bevat een bekopt overzicht van de samenstellende elementen van een dergelijk kader.

## **2. De betaalsystemen en de deelnemers daaraan**

Deze afdeling bevat een beschrijving van de andere betaalinstrumenten dan contanten en van de onderliggende betaalsystemen - met hun kenmerken - de voornaamste deelnemers eraan en hun respectieve functies. Gezien de snelle ontwikkeling van de sector is de onderstaande tabel zuiver indicatief. Voorts kunnen de nieuwste betaalinstrumenten de houders de mogelijkheid bieden van allerlei functies gebruik te maken.

### **a) Indeling van betaalinstrumenten en -systemen naar functies**

Ten behoeve van de analyse kunnen betaalinstrumenten, met uitzondering van wettige betaalmiddelen (dat zijn bankbiljetten en grotendeels muntstukken), als volgt worden ingedeeld:

- *vooruitbetaalde papieren instrumenten* (bijvoorbeeld reischeques, vouchers, waardebonnen, enz.);

- *elektronische instrumenten met opgeslagen waarde* (dat zijn vooruitbetaalde kaarten en op software gebaseerd elektronisch geld);
- traditionele *papieren* instrumenten (bijvoorbeeld cheques);
- *traditionele (bijna-)elektronische* instrumenten (bijvoorbeeld alle soorten betaalkaarten, met uitzondering van vooruitbetaalde kaarten: kredietkaarten, debetkaarten, debetkaarten met uitgestelde debitering, T&F-kaarten);
- toepassingen voor *elektronisch bankieren op afstand* (thuis/telefonisch/PC).

## BETAALINSTRUMENTEN

(andere dan contanten)

| A1. Vooruit-betaalde papieren instrumenten | A2. Elektronische instrumenten met opgeslagen waarde |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------|

|                   |                                             |
|-------------------|---------------------------------------------|
| i) reischeques    | i) vooruit-betaalde kaarten                 |
| ii) vouchers      | ii) op software gebaseerd elektronisch geld |
| iii) waardebonnen |                                             |

| B1. Traditionele papieren instrumenten | B2. (bijna-) elektronische instrumenten | B3. Elektronisch bankieren op afstand |
|----------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|
|----------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|

|                                                                       |                                                                       |                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| i) cheques, wissels                                                   | i) alle soorten betaalkaarten (behalve vooruit-betaalde kaarten)      | i) thuis/telefonisch/PC                                               |
| ii) papieren en elektronische credit/debet-overschrijvings-opdrachten | ii) papieren en elektronische credit/debet-overschrijvings-opdrachten | ii) papieren en elektronische credit/debet-overschrijvings-opdrachten |

### b) Definitie van de deelnemers aan een betaalsysteem

In een betaalsysteem kunnen thans de volgende deelnemers (en functies) bijna steeds weer worden onderkend:

- *"de uitgever"*: dit is gewoonlijk de (financiële) instelling die bij de uitoefening van haar bedrijf (ingevolge een overeenkomst met de gebruiker) aan een gebruiker een instrument ter beschikking stelt dat kan worden gebruikt voor het verrichten van betalingen<sup>6</sup>;
- *"de gebruiker"*: dit is gewoonlijk een (natuurlijke en/of rechts)persoon die (ingevolge een overeenkomst met een uitgever) houder is van een betaalinstrument dat voor betalingen kan worden gebruikt;
- *"de ontvanger"*: dit is gewoonlijk het verkooppunt dat voor eigen rekening of voor rekening van het netwerk waarbij het is aangesloten, betalingen van goederen en diensten door houders die gebruik maken van een betaalinstrument, ontvangt;
- *"de verkrijger"*: dit is gewoonlijk de (financiële) instelling die informatie over de transactie van de ontvanger verkrijgt en verantwoordelijk is voor de afrekening met laatstgenoemde.

Aangezien bij alle systemen grote aantallen uitgevers, gebruikers, ontvangers en verkrijgers zijn betrokken, is het niet ongebruikelijk dat het systeem berust op in onderling overleg overeengekomen

<sup>6</sup> In het geval van elektronisch geld kunnen de uitgever van het elektronische geld, de uitgever van de kaart en de instelling die de kaart ter beschikking van de gebruiker stelt, verschillende entiteiten zijn.

procedures voor de clearing (d.w.z. de toezending, afstemming en bevestiging van betalingsopdrachten) en afwikkeling (d.w.z. de nakoming van de verplichtingen tussen de partijen door overboeking van de verschuldigde bedragen) van de transacties. In dit verband moet worden gedacht aan de rol van de exploitanten van netwerken (vaak, maar niet altijd telecommunicatienetwerken) als dragers van financiële informatie, hoewel zij niet direct deelnemen aan een betaalsysteem.

### **3. De informatiemaatschappij en de opkomst van de elektronische handel**

De wereldwijde informatierevolutie - met als meest treffende voorbeelden Internet en de groei van de elektronische handel - verandert reeds de wijze waarop ondernemingen en mensen met elkaar omgaan. Dit kan de belangrijkste stimulans voor de wereldeconomie in de komende eeuw worden. Het lijkt een belangrijk element van het bedrijfsleven te zijn geworden, dat ook het dagelijks leven beïnvloedt. Het Internet biedt derhalve de mogelijkheid om de aanloop- en de transactiekosten omlaag te brengen tot een fractie van die van de meer traditionele wijzen om transacties af te sluiten. Dit geldt vooral voor de sector van de financiële diensten en met name voor de systemen en instrumenten voor het verrichten van betalingen.

In de huidige context is het wellicht belangrijker te begrijpen of, en zo ja, hoe, de misdaad de informatietechnologie kan misbruiken. De vraag is of de informatiemaatschappij en met name de E-handel, met het daaruit voortvloeiende toegenomen gebruik van informatieoverdrachtsystemen, nieuwe gevaren doen ontstaan of slechts de traditionele patronen bespoedigen<sup>7</sup>.

In het kader van haar werkzaamheden over de informatiemaatschappij en elektronische handel heeft de Commissie reeds een aantal initiatieven genomen om met name een duidelijk kader voor de verdere ontwikkeling ervan tot stand te brengen teneinde investeringen in diensten op het gebied van elektronische handel te bevorderen, met alle voordelen vandien voor de EU in termen van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid.<sup>8</sup> Een spoedige voortgang en een geslaagde tenuitvoerlegging van deze initiatieven zullen ongetwijfeld bijdragen tot de totstandbrenging van een veiligere omgeving, hetgeen uiteindelijk ook de betaalsystemen en -instrumenten ten goede zal komen.

---

<sup>7</sup> In opdracht van DG XIII werd een studie uitgevoerd over met computers verband houdende criminele activiteiten (de studie COMCRIME), waaraan onlangs de laatste hand werd gelegd door Professor Sieber van de Universiteit van Würzburg en Professor Kaspersen van de Vrije Universiteit van Amsterdam.  
<http://www2.echo.lu/legal/en/comcrime/sieber.html>

<sup>8</sup> Deze initiatieven omvatten: de Mededeling "Een Europees initiatief op het gebied van de elektronische handel" [COM(97)157 def. van 15.4.1997]; het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad [COM(97)356 def. van 9.7.1997 (97/0198 (COD))] betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op, of bestaande uit, voorwaardelijke toegang; de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's [COM(97)503 def. van 1.10.1997] "Zorgen voor veiligheid van en vertrouwen in elektronische communicatie - naar een Europees kader voor digitale handtekeningen en encryptie"; het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad [COM(98)297 def. van 13.5.1998] betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen; de Mededeling "Mondialisering en de informatiemaatschappij - de behoefte aan een versterking van de internationale coördinatie" [COM(98)50 def.]; het voorgestelde Actieplan ter bevordering van het veilige gebruik van Internet PB C 48 van 13.2.1998, dat erop gericht is het vertrouwen in de netwerken te bevorderen door een aantal actiepunten en derhalve deel uitmaakt van de werkzaamheden om de elektronische handel te bevorderen.



#### 4. Strafrecht

##### a) Materieel recht - soorten misdrijven

Het strafrecht in verband met betaalinstrumenten is in alle lidstaten in het algemeen gebaseerd op het begrip "vervalsing" en "namaking". Deze termen hebben echter niet dezelfde betekenis in het strafrecht van alle lidstaten. In het algemeen zijn de twee elementen van deze gedragingen het maken van een vals instrument of het vervalsen van een echt instrument en het frauduleuze voornemen om het te gebruiken. Sommige rechtsstelsels omvatten andere vereisten, zoals het bestaan van een "wezenlijk effect".

In het strafrecht van alle lidstaten is de vervalsing van bankbiljetten en muntstukken strafbaar gesteld. Voor traditionele papieren instrumenten (cheques) zijn de verschillen tussen de wetgevingen van de lidstaten echter groter. Met betrekking tot betaalmethoden zoals betaalkaarten is het verschil nog groter. Om het misdrijf te plegen, moet de dader in sommige landen het betaalmiddel daadwerkelijk gebruiken en soms moet zelfs worden bewezen dat er opzet in het spel is. Uitsluitend het bezit van een gestolen of vervalste betaalkaart of de diefstal van een betaalkaart wordt niet in alle lidstaten als een misdrijf beschouwd. De moeilijkheden worden nog groter wanneer misdadigers vervalste betaalkaarten maken, gebruiken en bezitten, in plaats van verloren of gestolen kaarten te misbruiken. De meeste lidstaten hebben geen wetten die uitdrukkelijk betrekking hebben op misdrijven met betaalkaarten en moeten het doen met bestaande wetgeving die is opgesteld voor meer traditionele soorten van bedrog met gebruikmaking van documenten, en niet volledig is aangepast aan de technologische vernieuwingen.

Er bestaat een wisselwerking tussen misbruik van computer- en informatietechnologie en fraude in verband met betalingen, wanneer de fraudeur gebruik maakt van een elektronisch betaalsysteem, of zelfs altijd wanneer de betalingstransactie elektronisch wordt verwerkt. Crimineel misbruik van computers om de begunstigde van een betaling, de betaalkaartensector, of de financiële instelling te benadelen, wordt niet altijd gedekt door de bestaande wetgeving. Toegang zonder toestemming is niet altijd strafbaar. Het manipuleren van gegevens om illegaal geld over te maken, valt niet noodzakelijk onder het begrip oplichterij, wanneer dit bedrog of het uitbuiten van een misvatting vereist, hetgeen niet gemakkelijk zou kunnen worden toegepast bij gecomputeriseerde communicatie.

Criminele organisaties maken gebruik van dergelijke verschillen en opereren vanuit de minst beschermde markt. Die verschillen tussen de rechtsstelsels van de lidstaten veroorzaken grote moeilijkheden bij het onderzoek en de vervolging van fraude over de nationale grenzen heen.

Een eerste conclusie is derhalve dat bij een poging om een paneuropees probleem te regelen, moet worden vermeden uit te gaan van deze geïjkte termen en in plaats daarvan alle aandacht moet uitgaan naar *het gedrag* dat het probleem veroorzaakt.

Een tweede conclusie is dat alle *indelingen die zijn gebaseerd op of afhankelijk zijn van instrumenten*, moeten worden afgeschaft en vervangen door meer duurzame en flexibele categorieën. Criminaliteit is immers niet a priori en op zichzelf instrumentspecifiek. Veeleer kunnen misdrijven:

- (i) gericht zijn op het betaalinstrument zelf, en op de veiligheidskenmerken die de toegang tot het gebruik van het betaalinstrument mogelijk maken, beperken en/of beschermen;
- (ii) gericht zijn op de betalingstransactie zelf, inclusief het systeem voor het geven van de betalingsopdrachten, alsmede voor het verzamelen, verwerken, clearen en afrekenen van de betalingstransacties, en/of
- (iii) verband houden met de middelen om de criminele activiteit voor te bereiden en uit te oefenen, inclusief de (vervaardiging van de) uitrusting voor het maken van apparatuur.

Daarom wordt voorgesteld een beschrijving te geven van de soorten gedrag die moeten worden bestreden, en daarbij het gebruik van gevestigde misdrijven te vermijden en de aandacht te richten op het doelwit van de misdadiger. Deze classificatie moet “aan de intentie gerelateerd” en “instrument-neutraal” zijn, teneinde de misdrijven niet al te nauwkeurig te hoeven codificeren, want een dergelijke aanpak zou kunnen worden ondergraven door nieuwe technologieën of diensten en zou kunnen leiden tot uiteenlopende interpretaties van de misdrijven.

Tenslotte dient erop te worden gewezen dat een aan het gedrag gerelateerde aanpak reeds is gevolgd - blijkbaar met succes - in de Verenigde Staten, waar oudere strafwetgeving ter bescherming van de consumenten in verband met kredietkaarten in combinatie met nieuwere wetgeving die is gericht op de meeste soorten manipulaties met *toegangsmiddelen* alle niet op papier gebaseerde betaalmethoden dekt, met bijzondere nadruk op producten voor toegang op afstand.

#### b) Procesrecht

Om een vonnis te mogen vellen over het gedrag van een persoon, moet de rechtbank de zekerheid hebben dat zij de bevoegdheid of het recht heeft om over die persoon te oordelen.

In het strafrecht is het criterium voor de bevoegdheid gewoonlijk dat het misdrijf heeft plaatsgevonden op het grondgebied van de staat waar de rechtbank is gevestigd, hoewel in sommige lidstaten en voor sommige misdrijven de nationaliteit van de misdadiger een doorslaggevend element zal zijn, ongeacht waar het misdrijf werd begaan. Voor de meeste misdrijven tegen andere betaalmiddelen dan contanten, en vooral bij op telecommunicatie-infrastructuur gebaseerde systemen, kan een transactie een of meer rechtsgebieden doorkruisen op de weg tussen de initiatiefnemer (de schuldlige) en het doelwit (het slachtoffer) of omgekeerd. Afhankelijk van de opzet van het strafrecht in de betrokken staten kunnen de verzendende en de ontvangende staat tegelijkertijd bevoegd zijn. Het tegenovergestelde kan ook het geval zijn, namelijk dat geen van de staten bevoegd is. Elk voorstel betreffende de onderlinge aanpassing van de bepalingen van het materiële strafrecht moet derhalve worden gevolgd door een bespreking van het vraagstuk van de bevoegdheid, en elke bespreking over wederzijdse bijstand moet worden voorafgegaan door een dergelijke bespreking.

De samenwerking tussen gerechtelijke autoriteiten in strafzaken gebeurt voornamelijk door de verlening van wederzijdse rechtshulp en door uitleveringsovereenkomsten.

In het eerstgenoemde geval kan een lidstaat die misdrijven wil vervolgen maar bewijsmateriaal uit een andere lidstaat nodig heeft, de staat in kwestie om dat bewijsmateriaal verzoeken en het ontvangen. De desbetreffende afspraken zijn hoofdzakelijk gebaseerd op bilaterale overeenkomsten tussen staten en op

het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp van 1959 en het bijbehorende protocol. De lidstaten werken momenteel aan een ontwerp van overeenkomst van de Europese Unie om de bepalingen van het Verdrag van 1959 aan te vullen voor zover zij van toepassing zijn op de lidstaten van de Europese Unie.

De toekomstige overeenkomst moet de geldende procedures verbeteren en efficiënter maken. In Aanbeveling 16 van het door de Europese Raad van Amsterdam goedgekeurde Actieplan wordt gewezen op het belang hiervan voor een efficiënte justitiële samenwerking bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad.

Er gelden ook uitleveringsovereenkomsten volgens welke iemand die van een ernstig misdrijf wordt beschuldigd of voor een dergelijk misdrijf is veroordeeld, aan een lidstaat kan worden uitgeleverd door een andere lidstaat teneinde in eerstgenoemde lidstaat te worden vervolgd of zijn/haar straf uit te zitten. Het voornaamste instrument dat een dergelijke samenwerking regelt, is het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 1957 en de bijbehorende protocollen. Om de toepassing van dit verdrag aan te vullen en te vergemakkelijken, stelden de lidstaten in 1995 een EU-Overeenkomst aangaande de verkorte procedure tot uitlevering vast, die voorziet in een vereenvoudigde procedure voor personen die in uitlevering toestemmen. De EU-Overeenkomst van 1996 betreffende uitlevering behelst een verdere verbetering van de voorwaarden voor uitlevering tussen lidstaten, in die zin dat meer soorten misdrijven tot uitlevering kunnen leiden doordat de vonnisdrempel waarboven een misdrijf tot uitlevering kan leiden, wordt verlaagd.

## **5. Internationale aspecten**

Om ervoor te zorgen dat de aanpak wereldwijd coherent en verenigbaar met die van de EU is, is het belangrijk dat alle partijen (autoriteiten, de sector en gebruikersgroepen) ernaar streven hun initiatieven in de internationale fora en werkgroepen te coördineren om zoveel mogelijk wereldwijd afspraken te maken. Zo hebben de G-8 na de Top in Halifax een deskundigengroep op hoog niveau inzake transnationale georganiseerde misdaad opgericht, de zogenoemde "Lyon Group". Deze heeft onder andere gesproken over het opzetten van gezamenlijke projecten om specifieke vormen van georganiseerde misdaad te onderzoeken en te bestrijden. In dit verband werd bijzondere aandacht besteed aan fraude met betaalkaarten en andere toegangsmiddelen. De Commissie neemt momenteel deel aan al deze besprekingen om te voorkomen dat er dubbel werk wordt gedaan en om de coördinatie te vergemakkelijken.

Voorts wordt door een werkgroep in het kader van de Raad van Europa (de PC-CY of "computermisdrijven"-werkgroep) momenteel gewerkt aan een ontwerp-verdrag betreffende computermisdrijven, dat met name een lijst bevat waarin onderscheid wordt gemaakt tussen traditionele misdrijven die in een computermilieu kunnen worden begaan (bijvoorbeeld "oplichterij") en nieuwe misdrijven die intrinsiek verband houden met computers (bijvoorbeeld "hacking").

Naast de lopende uitwisseling van informatie met landen in Midden- en Oost-Europa en de met PHARE-middelen gefinancierde projecten, bieden de onder titel VI vallende programma's GROTUS en OISIN mogelijkheden voor de financiering van individuele projecten die gericht zijn op het verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking door het bevorderen van de kennis, opleiding

en competentie van de betrokken groepen praktici in de lidstaten, en staan deze programma's ook open voor deelnemers uit de landen die kandidaat voor toetreding zijn.

In het kader van de pre-toetredingsstrategie en de toetredingspartnerschappen wordt tenslotte aandacht besteed aan de ontwikkeling van programma's om rekening te houden met het beleid voor bestrijding van de georganiseerde misdaad. Eventueel zou hierbij ook het probleem van fraude en vervalsing in verband met niet-contante betaalsystemen kunnen worden betrokken.

## **6. Naar een beleid van de Unie: gedeelde verantwoordelijkheid**

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van mening dat het antwoord moet worden gezocht in een aanpak waarbij alle partijen betrokken zijn, en niet in geïsoleerde deelinitiatieven. Zeer belangrijk in dit verband is bovendien, dat de verantwoordelijkheid wordt gedeeld door alle (direct of indirect) betrokken partijen, waarbij de diverse verantwoordelijkheden hiërarchisch moeten worden geordend.

*In de eerste plaats* moeten de instrumenten en de onderliggende systemen en kenmerken die het gebruik ervan mogelijk maken, technisch geschikt zijn om de mogelijkheden tot misbruik te beperken. Dit is de "conditio sine qua non" en de eerste stap naar een effectief antwoord op de criminaliteit. De sector als geheel (en de deelnemende financiële instellingen afzonderlijk) moeten de primaire verantwoordelijkheid dragen om te streven naar steeds veiliger toepassingen voor het verrichten van betalingen, en om de gebruikers duidelijk te informeren over de werkelijke mate van veiligheid van de verschillende producten die zij aanbieden voor het verrichten van betalingen. Deze verantwoordelijkheid moet worden uitgebreid tot de exploitanten van de netwerken, die ervoor moeten zorgen dat de financiële informatie veilig kan worden uitgewisseld.

Het lijkt echter geen twijfel dat technische veiligheid alleen slechts zal helpen voor zover daardoor de beschermingsdrempel wordt verhoogd. Het is niet en moet niet worden gezien als de uiteindelijke oplossing. Alle betrokkenen en autoriteiten moeten ook het adequate kader helpen bevorderen en toepassen om:

- aan te zetten tot maatregelen met het oog op vroegtijdige opsporing (preventie), en
- een veiligheidsnetwerk tot stand te brengen voor het bestraffen van misdrijven waar deze zich hebben voorgedaan (sancties).

*In de tweede plaats* is de misdaad in geen geval een geografisch beperkt verschijnsel, en al helemaal niet in het licht van de informatierevolutie. Voor een grotere doeltreffendheid moet waar mogelijk worden gezorgd voor een consistente aanpak op internationaal niveau. Dit geldt vooral voor de georganiseerde misdaad, die steeds weer heeft laten zien met hoeveel gemak zij zich kan verplaatsen naar en kan opereren vanuit veiliger oorden.

## **Gemeenschappelijk Optreden betreffende fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten**

Ter bestrijding van criminaliteit in de vorm van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, stelt de Commissie een ontwerp van Gemeenschappelijk Optreden voor. Het heeft ten doel te verzekeren dat fraude met alle vormen van andere betaalmiddelen dan contanten als misdrijf wordt erkend en kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties in alle EU-lidstaten, en dat geschikte samenwerkingsmechanismen tot stand worden gebracht om deze misdrijven efficiënt te vervolgen. Dit doet niets af aan het recht van de lidstaten om nog andere vormen van bijvoorbeeld computercriminaliteit, zoals het zich zonder toestemming toegang verschaffen tot een op informatietechnologie gebaseerd betaalsysteem, strafbaar kunnen stellen.

Het Gemeenschappelijk Optreden vermijdt opzettelijk het gebruik van strikt gedefinieerde kwalificaties volgens het bestaande strafrecht, want deze dekken niet overal dezelfde elementen. In plaats daarvan worden de diverse gedragingen die in de gehele Unie misdrijven moeten zijn, zodanig beschreven dat het Gemeenschappelijk Optreden niet uitsluitend op specifieke soorten andere betaalinstrumenten dan contanten van toepassing is. Daartoe is de lijst van artikel 2 opgesteld op grond van het directe doel van de dader. Het gaat om het onmiddellijke doelwit van de fraudeur, ongeacht of de aanval is gericht tegen het betaalinstrument of tegen het maken van betaalinstrumenten, dan wel tegen een of meer betalingstransacties, of tegen het eigenlijke systeem voor het geven van opdrachten tot en het verzamelen, verwerken, clearen en afwickelen van de betalingstransacties.

Daarom werd de voorkeur gegeven aan actie in de vorm van een Gemeenschappelijk Optreden: dit geeft aan welk resultaat moet worden bereikt, terwijl de keuze van de methode aan de nationale autoriteiten wordt overgelaten. Het voorgestelde Gemeenschappelijk Optreden is uiteraard opgesteld op grond van het Verdrag van Maastricht. Het zal moeten worden aangepast aan het nieuwe rechtskader en de vorm krijgen van een kaderbesluit als het Verdrag van Amsterdam van kracht wordt.<sup>9</sup> In het kader van het bestaande Verdrag maken artikel 3, punten 6 en 7, en artikel 6, die handelen over justitiële samenwerking, formeel geen deel uit van het initiatief van de Commissie. Zij worden ter overweging door de Commissie voorgelegd om de tekst te voltooien. Tenslotte moet het voorstel worden gezien in de context van andere instrumenten die reeds zijn vastgesteld of nog in bespreking zijn, zoals het Gemeenschappelijk Optreden waarbij deelneming aan een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld<sup>10</sup>, het Gemeenschappelijk Optreden inzake de totstandbrenging van een Europees justitieel netwerk<sup>11</sup> en de ontwerp-overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Dit betekent met name dat artikel 35 van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing zal zijn, waarin wordt bepaald dat het Hof van Justitie bevoegd is, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van kaderbesluiten, afhankelijk van door de lidstaten afgelegde verklaringen. Het voorziet ook in de mogelijkheid memories of schriftelijke opmerkingen bij het Hof in te dienen en verleent het Hof de bevoegdheid de wettigheid van kaderbesluiten na te gaan en uitspraak te doen in elk geschil tussen lidstaten betreffende de uitlegging van kaderbesluiten wanneer de Raad er niet in slaagt het geschil te regelen binnen zes maanden te rekenen vanaf het tijdstip waarop een van zijn leden het hem heeft voorgelegd.

<sup>10</sup> Ontwerp van Gemeenschappelijk Optreden, door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarbij deelneming aan een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld in de lidstaten van de Europese Unie (niet gepubliceerd).

<sup>11</sup> Voorstel voor een Gemeenschappelijk Optreden inzake de totstandbrenging van een Europees justitieel netwerk (niet gepubliceerd).

<sup>12</sup> Ontwerp-overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (niet gepubliceerd).

### **Aanvullende acties**

Voorts wordt in bijlage 2 een reeks aanvullende acties uiteengezet. Alle belanghebbenden worden verzocht deze acties te overwegen om de nodige maatregelen voor hun effectieve tenuitvoerlegging te nemen. Om goed te kunnen beoordelen welke aanvullende maatregelen, inclusief wetgeving, op dit gebied nodig zouden kunnen zijn, is de Commissie voornemens een brede discussie met alle belanghebbenden te stimuleren en ze aan te moedigen om te reageren op de in deze mededeling aan de orde gestelde vraagstukken. (Schriftelijke) opmerkingen over deze acties moeten uiterlijk op 31 december 1998 worden ingediend.

**GEMEENSCHAPPELIJK OPTREDEN  
TER BESTRIJDING VAN  
FRAUDE EN VERVALSING IN VERBAND MET ANDERE  
BETAALMIDDELEN DAN CONTANTEN**

## TOELICHTING

### Toelichting op de artikelen

#### Artikel 1

Artikel 1 bevat definities van termen die in het Gemeenschappelijk Optreden worden gebruikt. Deze definities laten meer specifieke definities in de lidstaten onverlet.

1. De punten 1 en 2 bevatten kerndefinities voor het Gemeenschappelijk Optreden. In punt 1 wordt "*betaalinstrument (ander dan contanten)*", namelijk alle betaalinstrumenten met uitzondering van bankbiljetten en muntstukken.
2. In punt 2 wordt "*betalingstransactie*" gedefinieerd als elke transactie voor het verkrijgen van geld of waarde, het verrichten of ontvangen van betalingen voor goederen, diensten of andere objecten van waarde, en/of het geven van een opdracht tot overmaking van gelden, door middel van een betaalinstrument.
3. De definities omvatten software en houden verband met artikel 2, onder k), waarin een opsomming wordt gegeven van verboden activiteiten in verband met uitrusting voor het maken van apparatuur.
4. De definitie van "*rechtspersoon*" is overgenomen uit het tweede protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen<sup>13</sup>.
5. "*Witwassen van geld*" wordt gedefinieerd zoals in Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.
6. De term "*onderdaan*" moet worden opgevat overeenkomstig de verklaringen van de lidstaten betreffende artikel 6, lid 1, onder b), van het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957. Het Uitleveringsverdrag zal van toepassing zijn op ernstige gevallen zoals bedoeld in artikel 3, punt 3, onder a), van dit Gemeenschappelijk Optreden.

#### Artikel 2

In artikel 2 wordt het gedrag beschreven dat volgens het Gemeenschappelijk Optreden strafbaar zou moeten worden gesteld in alle lidstaten, indien dit nog niet het geval is, en zou moeten worden onderworpen aan de bepalingen van de artikelen 3, 4, 5 en 6. De in artikel 2 opgesomde gedragingen dekken niet inbreuken op contractuele verplichtingen zonder meer.

- a) komt typisch overeen met diefstal van cheques of kaarten;
- b) dekt bijvoorbeeld het maken van geheel valse kaarten en het vervalsen van bestaande kaarten;

---

<sup>13</sup> PB C 221 van 19.7.1997, blz. 11.



- c) komt overeen met het verkopen, overdragen, enz., van valse of vervalste betaalinstrumenten, alsmede echte instrumenten, maar zonder toestemming van de wettige houder;
- d) dekt het welbewust bezitten van een onder a) of b) vallend betaalinstrument;
- e) doelt op het daadwerkelijke gebruik van een onder a) of b) vallend betaalinstrument;
- f) regelt het geval waarin een handelaar of dienstverlener welbewust een betaling aanvaardt die wordt verricht onder de onder e) bedoelde omstandigheden;
- g) handelt over gevallen waarin bijvoorbeeld echte op de kaart voorkomende identificatiegegevens zonder toestemming van de wettige houder worden gebruikt om telefonisch een betaling te verrichten;
- h) dekt het geval waarin volledig valse gegevens voor hetzelfde doel worden gebruikt; dit moet niet worden geïnterpreteerd als een verbod op het gebruik van pseudoniemen als identificatie door de wettige houder;
- i) betreft de situatie waarin bijvoorbeeld de binnen het verwerkingssysteem circulerende informatie opzettelijk wordt gewijzigd om de betalingsopdracht te leiden naar een andere rekening dan die van de wettige begunstigde van de opdracht;
- j) regelt het geval waarin identificatiegegevens worden overgedragen aan een persoon die geen recht op die informatie heeft en deze zou (kunnen) gebruiken om waarde of geldelijk voordeel te verkrijgen;
- k) heeft betrekking op de middelen om één van de hierboven beschreven criminele gedragingen voor te bereiden of in praktijk te brengen;
- l) dekt het bezit van bijvoorbeeld speciaal ontworpen hologrammen of papier voor het drukken van cheques;
- m) breidt de strafbaarheid uit tot eenieder die behulpzaam is bij of aanzet tot één of meer van de hierboven beschreven gedragingen, of die daar welbewust van profiteert.

### **Artikel 3**

1. Volgens dit artikel moeten de lidstaten hun bestaande wetgeving en praktijken toetsen om ervoor te zorgen dat de in de punten 1 tot en met 7 vermelde maatregelen worden getroffen.
2. In punt 1 wordt bepaald dat de in artikel 2 opgesomde gedragingen als misdrijven moeten worden gekwalificeerd.
3. In punt 2 wordt bepaald dat een rechtspersoon aansprakelijk moet zijn voor de in de punten 1 en 5 bedoelde misdrijven, te zijnen voordele gepleegd door elke persoon die individueel of als deel van een orgaan van de rechtspersoon optreedt volgens de in de nationale wetgeving vastgestelde modaliteiten. Deze tekst is opgesteld naar het model van artikel 3 van het tweede protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, maar zodanig gewijzigd, dat de persoon die het misdrijf pleegt, geen leidende positie in de organisatie hoeft te hebben en dat uit gebrekkig toezicht of gebrekkige controle voortvloeiende aansprakelijkheid er niet onder valt.

4. Punt 3 verplicht de lidstaten zorg te dragen voor een passende bestraffing van misdrijven. Voor zover het natuurlijke personen betreft, zijn de bepalingen opgesteld naar het model van bepalingen in de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, het protocol bij die overeenkomst en de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn. De straffen moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.<sup>14</sup>

Bij de naleving van deze regels hebben de lidstaten enige vrijheid bij het bepalen van de aard en de ernst van de straffen waarin kan worden voorzien. Deze behoeven niet altijd vrijheidsberoving te omvatten. Er kunnen boetes worden opgelegd naast of in plaats van gevangenisstraf.

Het artikel verplicht de lidstaten echter wel in de ernstigste gevallen te voorzien in straffen die vrijheidsberoving inhouden en aanleiding kunnen geven tot uitlevering. De lidstaten zullen in het licht van hun respectieve rechtstradities moeten beslissen welke criteria bepalend zijn voor de ernst van een misdrijf.

Met betrekking tot rechtspersonen zij opgemerkt dat in sommige rechtsgebieden het begrip strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen niet bestaat. Dit feit wordt erkend in artikel 4 van het tweede protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en dat artikel heeft model gestaan voor deze bepaling, maar in deze tekst zijn geen sancties opgenomen die geschikt zijn voor misdrijven waarbij ambtenaren van de Gemeenschap en nationale ambtenaren zijn betrokken. De eis is dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn, de minimumverplichting is het opleggen van strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke boetes.

5. Aangezien nog niet alle lidstaten het Europese Verdrag van 1990 betreffende witwassen, opsporing, inbeslagneming en confiscatie van vruchten van criminele activiteiten hebben geratificeerd, wordt in punt 4 bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om inbeslagneming en confiscatie of onttrekking mogelijk te maken van instrumenten en opbrengsten van de in punt 1 bedoelde misdrijven en van witwassen van geld, of van bezittingen waarvan de waarde overeenkomt met die opbrengsten. In beslag genomen of geconfisqueerde instrumenten, opbrengsten of andere bezittingen moeten worden behandeld overeenkomstig de nationale wetgeving.

6. De bepalingen betreffende witwassen van geld van het Europese Verdrag van 1990 worden zodanig toegepast, dat zij gelden voor misdrijven overeenkomstig de verklaringen van de partijen bij dat verdrag. De EG-richtlijn is thans beperkt tot opbrengsten uit misdrijven in verband met drugshandel, hoewel de richtlijn in de toekomst zou kunnen worden uitgebreid tot alle ernstige misdrijven. In punt 5 wordt witwassen van geld in verband met de opbrengsten van de in dit Gemeenschappelijk Optreden bedoelde misdrijven bestempeld als een misdrijf. Witwassen van geld wordt in artikel 1 gedefinieerd overeenkomstig Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991.

7. Het internationale karakter van fraude in verband met andere betaalmiddelen dan contanten betekent dat voor een doeltreffende bestrijding ervan de regels betreffende bevoegdheid en uitlevering duidelijk moeten zijn en zo progressief als de nationale rechtsstelsels maar toelaten, om te voorkomen dat personen aan vervolging ontsnappen. Daarom zijn de bepalingen in dit punt opgesteld naar het

---

<sup>14</sup> De uitdrukking is overgenomen uit een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (zaak 68/88, arrest van 21.9.1989, Jurispr. 2965), waar het als volgt wordt geformuleerd: "daartoe dienen de lidstaten er met name op toe te zien, dat overtredingen van het Gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

model van bepalingen die worden gebruikt voor vormen van criminaliteit met specifieke internationale dimensies. Als model zijn gebruikt de bepalingen tot regeling van bevoegdheid die zijn opgenomen in de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, het protocol bij die overeenkomst en de Overeenkomst betreffende de bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Gemeenschappen of ambtenaren van de lidstaten van de Europese Unie zijn betrokken.

8. Punt 6 bevat een aantal criteria op grond waarvan de nationale politieke en justitiële autoriteiten bevoegd zijn de in het Gemeenschappelijk Optreden bedoelde misdrijven te vervolgen.

Een lidstaat dient bevoegd te zijn in twee situaties:

- wanneer het misdrijf geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied wordt gepleegd, ongeacht het statuut of de nationaliteit van de betrokkene (territorialiteitsbeginsel);
- wanneer de dader een onderdaan is (actief personaliteitsbeginsel). Dit criterium betekent dat bevoegdheid mogelijk is ongeacht de *lex loci delicti*. Het is aan de lidstaten te vervolgen voor in het buitenland gepleegde misdrijven. Dit is vooral van belang voor lidstaten die hun onderdanen niet uitleveren.

Aangezien niet alle lidstaten in hun rechtstraditie extraterritoriale bevoegdheid erkennen, kunnen de lidstaten echter, onverminderd de in punt 7 opgenomen verplichting, hun bevoegdheid beperken tot de eerste van deze twee situaties. Zelfs indien zij dit niet doen, kunnen zij de regel betreffende de bevoegdheid in de tweede situatie uitsluitend in specifieke gevallen of onder specifieke voorwaarden toepassen.

9. Met punt 7 wordt het feit in aanmerking genomen dat sommige lidstaten hun onderdanen niet uitleveren en wordt getracht te verzekeren dat personen die worden beschuldigd van fraude met andere betaalmiddelen dan contanten, niet aan vervolging ontsnappen doordat uitlevering principieel wordt geweigerd wegens hun nationaliteit.

Een lidstaat die zijn onderdanen niet uitlevert, moet de nodige maatregelen nemen om bevoegd te zijn ten aanzien van de misdrijven in kwestie wanneer deze door zijn onderdanen worden gepleegd buiten zijn grondgebied. De misdrijven kunnen zijn gepleegd in een andere lidstaat of in een derde land. In dergelijke omstandigheden moet de aangezochte lidstaat de zaak aan zijn gerechtelijke autoriteiten voorleggen met het oog op vervolging. De bepaling is niet bedoeld om de nationale regels betreffende de strafrechtelijke procedures te beïnvloeden. De verzoekende lidstaat moet de dossiers, de informatie en de bewijsstukken betreffende het misdrijf overdragen aan de lidstaat die het misdrijf moet vervolgen. De verzoekende lidstaat moet op de hoogte worden gesteld van het feit dat tot vervolging wordt overgegaan en van het resultaat ervan.

#### **Artikel 4**

Artikel 4 voorziet in samenwerking tussen openbare en particuliere diensten en organen die verantwoordelijk zijn voor de betaalsystemen, en de autoriteiten die belast zijn met het onderzoek en de bestraffing van de in het Gemeenschappelijk Optreden bedoelde misdrijven. Elke lidstaat moet, onder naleving van zijn interne recht, de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de betrokken organen de bevoegde autoriteiten op de hoogte brengen wanneer er gegronde redenen zijn om te vermoeden dat een misdrijf is gepleegd, en alle nuttige inlichtingen verstrekken en, zonodig, als deskundigen bij de procedures betrokken zijn. Dit artikel is opgesteld naar het model van de bepalingen

van het Gemeenschappelijk Optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen<sup>15</sup>.

### **Artikel 5**

Deze bepaling beoogt te verduidelijken dat elke lidstaat ervoor moet zorgen dat de verplichtingen zoals die voortvloeien uit Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, ook worden nagekomen in verband met de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in dit Gemeenschappelijk Optreden. De mogelijkheid van uitwisseling van persoonsgegevens doet zich met name voor met betrekking tot artikel 4. De voorgestelde tekst is aldus geformuleerd in afwachting van een toekomstige algemene discussie over het vraagstuk van de gegevensbescherming in onder Titel VI vallende kwesties.

### **Artikel 6**

1. Dit artikel heeft ten doel meer gebruik te maken van de instrumenten betreffende internationale samenwerking waarbij lidstaten partij zijn en die op dit Gemeenschappelijk Optreden van toepassing zullen zijn.

Internationale samenwerking tussen justitiële autoriteiten op strafrechtelijk gebied vindt hoofdzakelijk plaats door de verlening van wederzijdse rechtsbijstand en door uitleveringsovereenkomsten.

Afspraken over wederzijdse bijstand zijn vervat in een aantal bilaterale en multilaterale overeenkomsten, met name het Europees Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp van 1959 en het protocol daarbij van 1978, de Overeenkomst van 1990 betreffende het Akkoord van Schengen en het Benelux-Verdrag. De lidstaten van de EU werken momenteel aan een ontwerp van Europees Verdrag en een protocol ter aanvulling van de bepalingen van het Europees Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp van 1959 en het protocol daarbij.

Afspraken betreffende uitlevering zijn opgenomen in het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 1957 en de protocollen daarbij, alsmede in de Overeenkomst betreffende het Akkoord van Schengen en het Benelux-Verdrag. De lidstaten hechten in 1995 hun goedkeuring aan een EU-Overeenkomst aangaande de verkorte procedure tot uitlevering, die voorziet in een verkorte procedure voor personen die in uitlevering toestemmen. Een in 1996 ondertekende Overeenkomst betreffende uitlevering brengt verdere verbetering in de voorwaarden die van toepassing zijn op uitlevering tussen lidstaten. De beide instrumenten zullen van kracht worden als de nationale ratificatieprocedures zijn afgerond.

Er is overeenstemming bereikt over of er bestaan plannen voor andere EU-instrumenten om de georganiseerde misdaad aan te pakken, die ook van invloed zullen zijn op de bestrijding van fraude met andere betaalmiddelen dan contanten. Voorbeelden zijn het Gemeenschappelijk Optreden inzake de totstandbrenging van een justitieel netwerk om de justitiële samenwerking tussen de lidstaten te vergemakkelijken, en het Gemeenschappelijk Optreden waarbij deelneming aan een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld.

2. Volgens lid 1 moeten de lidstaten elkaar zoveel mogelijk wederzijdse bijstand verlenen bij de opsporing, de vervolging en de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in verband met de in dit Gemeenschappelijk Optreden bedoelde misdrijven.

3. In lid 2 wordt bepaald dat bij een bevoegdheidsconflict de lidstaten elkaar raadplegen teneinde hun optreden te coördineren om doeltreffend te vervolgen.

---

<sup>15</sup> PB L 63 van 4.3.1997, blz. 2.

4. Volgens lid 3 moeten de lidstaten verzekeren dat gegevens over in het Gemeenschappelijk Optreden bedoelde misdrijven, gegevens over personen die veroordeeld zijn voor dergelijke misdrijven, en gegevens die nuttig zijn voor het onderzoek en de vervolging, zodanig georganiseerd worden dat zij doeltreffend kunnen worden gebruikt en uitgewisseld met andere lidstaten. Deze bepaling is opgesteld naar het model van een soortgelijke bepaling in het Gemeenschappelijk Optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen<sup>16</sup>.

#### **Artikel 7**

Dit is een standaardartikel dat betrekking heeft op de verbintenis en de follow-up voor de uitvoering van dit Gemeenschappelijk Optreden. Het bepaalt dat de Raad vóór eind 2000 aan de hand van een verslag van de Commissie zal beoordelen of de lidstaten hun verplichtingen zijn nagekomen.

---

<sup>16</sup> PB L 63 van 4.3.1997, blz. 2.

## **GEMEENSCHAPPELIJK OPTREDEN**

**door de Raad aangenomen**

**op grond van artikel K. 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie**

**inzake fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid op artikel K.3, lid 2, onder b),

Gezien het verslag van de groep op hoog niveau betreffende de georganiseerde criminaliteit, dat door de Europese Raad te Amsterdam van 16 en 17 juni 1997 werd goedgekeurd, inzonderheid aanbeveling nr. 18 van het Actieplan;

Overwegende dat fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten dikwijls op internationale schaal plaatsvinden;

Overwegende dat andere door de Raad overeengekomen instrumenten zoals het Gemeenschappelijk Optreden inzake de totstandbrenging van een Europees justitieel netwerk en het Gemeenschappelijk Optreden waarbij deelneming aan een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld in de lidstaten van de Europese Unie, ook zullen bijdragen tot de bestrijding van fraude met andere betaalmiddelen dan contanten;

Onder erkenning van het belang van de werkzaamheden van verschillende internationale organisaties (namelijk de Raad van Europa, de G8, de OESO, Interpol en de VN);

Overwegende dat de Raad van mening is dat de ernst en de ontwikkeling van sommige vormen van fraude in verband met andere betaalmiddelen dan contanten veelomvattende oplossingen vereisen, waaronder zowel repressieve maatregelen als preventieve strategieën op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid van de sector van de betaalsystemen, de individuele gebruikers en de autoriteiten;

Overwegende dat de Commissie een mededeling getiteld "Een actiekader voor de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten" heeft ingediend, waarin wordt gepleit voor een beleid van de Unie dat betrekking heeft op zowel de preventieve als de repressieve aspecten van het vraagstuk;

Overwegende dat dit Gemeenschappelijk Optreden een element van een dergelijke veelomvattende aanpak is;

Overwegende dat voor een onderlinge aanpassing van de wetgeving waarbij fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten strafbaar wordt gesteld, een duidelijk rechtsinstrument nodig is,

**HEEFT HET VOLGENDE GEMEENSCHAPPELIJK OPTREDEN AANGENOMEN:**

## Artikel 1 – Definities

Voor dit Gemeenschappelijk Optreden, en onverminderd meer specifieke definities in de wetgeving van de lidstaten,

1. wordt onder "*betaalinstrument (ander dan contanten)*" verstaan: een instrument, met uitzondering van wettige betaalmiddelen (dat zijn bankbiljetten en muntstukken) dat alleen of in combinatie met een ander (betaal)instrument de wettige houder/betaler in staat stelt geld of waarde te verkrijgen, betalingen voor goederen, diensten of andere objecten van waarde te verrichten of te ontvangen, een opdracht of boodschap te geven waarin wordt verzocht om of anderszins machtiging wordt verleend tot de overmaking van gelden (in de vorm van een geldelijke vordering op een partij) aan de order van een ontvanger;
2. wordt onder "*betalingstransactie*" verstaan: het verkrijgen van geld of waarde, het verrichten of ontvangen van betalingen voor goederen, diensten of andere objecten van waarde, en/of het geven van een opdracht of boodschap waarin wordt verzocht om of anderszins machtiging wordt verleend tot de overmaking van gelden (in de vorm van een geldelijke vordering op een partij) aan de order van een ontvanger, door middel van een betaalinstrument;
3. wordt onder "*uitrusting voor het maken van apparatuur*" verstaan: alle uitrusting (inclusief software) die is ontworpen of aangepast voor de toegang tot, of de vervaardiging of manipulatie van een betaalinstrument of een betalingstransactie of een onderdeel daarvan, en tevens uitrusting die is ontworpen of aangepast voor het wijzigen of manipuleren van informatie of gegevens op of in een betaalinstrument of een betalingstransactie;
4. wordt onder "*rechtspersoon*" verstaan: ieder lichaam dat deze hoedanigheid krachtens het toepasselijke recht bezit, met uitzondering van de staten of andere overheidslichamen in de uitoefening van hun openbare macht, en van de publiekrechtelijke internationale organisaties;
5. wordt onder "*witwassen van geld*" verstaan: de daden zoals gedefinieerd in het derde streepje van artikel 1 van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld;
6. wordt "*onderdaan*" van een lidstaat geïnterpreteerd overeenkomstig de verklaringen van die staat ingevolge artikel 6, lid 1, onder b), van het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957.

## **Artikel 2 – Beschrijving van gedragingen**

Om fraude en vervalsing in verband met andere betaalinstrumenten dan contanten en betalingstransacties te bestrijden, verbindt elke lidstaat zich ertoe zijn desbetreffende nationale wetgeving te toetsen met betrekking tot de in de artikelen 3, 4, 5 en 6 uiteengezette maatregelen ten aanzien van de volgende soorten gedrag:

- a) ontvreemding van een betaalinstrument;
- b) namaking of vervalsing van een betaalinstrument;
- c) het welbewust verhandelen van een betaalinstrument zonder toestemming van de houder;
- d) het welbewust bezitten van een ontvreemd, nagemaakt of vervalst betaalinstrument;
- e) het welbewust gebruiken van een ontvreemd, nagemaakt of vervalst betaalinstrument;
- f) het welbewust aanvaarden van een betaling die wordt verricht onder de onder e) bedoelde omstandigheden;
- g) het welbewust zonder toestemming gebruiken van identificatiegegevens om een betalingstransactie te beginnen of te verwerken;
- h) het welbewust gebruiken van fictieve identificatiegegevens om een betalingstransactie te beginnen of te verwerken;
- i) manipulatie van relevante gegevens waaronder informatie over een bankrekening, of andere identificatiegegevens, om een betalingstransactie te beginnen of te verwerken;
- j) het zonder toestemming overdragen van identificatiegegevens om een betalingstransactie te beginnen of te verwerken;
- k) het zonder toestemming maken, verhandelen, bezitten of gebruiken van uitrusting voor het maken van apparatuur met het doel:
  - een betaalinstrument of een onderdeel daarvan te vervaardigen of te wijzigen;
  - een betalingstransactie te beginnen of te verwerken, of
  - informatie of gegevens op of in een betaalinstrument of een betalingstransactie te wijzigen of te manipuleren;
- l) het welbewust zonder toestemming bezitten van een onderdeel of deel van een betaalinstrument;
- m) het als medeplichtige of uitlokker betrokken zijn bij, of het welbewust verkrijgen van waarde of geldelijk voordeel uit een van de hierboven beschreven gedragingen met criminele bedoelingen.



### **Artikel 3 - Op nationaal niveau te treffen maatregelen**

Elke lidstaat toetst zijn bestaande wetgeving en praktijken om ervoor te zorgen dat:

1. de in artikel 2 uiteengezette soorten gedrag als misdrijven worden gekwalificeerd;
2. een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld voor de in de punten 1 en 5 bedoelde misdrijven, te zijnen voordele gepleegd door elke persoon die individueel of als deel van een orgaan van de rechtspersoon optreedt volgens in de nationale wetgeving van de lidstaat vast te stellen modaliteiten;
3. de straffen voor deze misdrijven en voor opzettelijke deelneming daaraan of poging daartoe:
  - a) voor zover het natuurlijke personen betreft, doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties zijn waaronder althans in ernstige gevallen vrijheidstraffen die tot uitlevering kunnen leiden;
  - b) voor zover het rechtspersonen betreft, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties zijn waaronder strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke boetes;
4. de nodige maatregelen worden genomen om inbeslagneming en, onverminderd de rechten van derden te goeder trouw, confiscatie of onttrekking mogelijk te maken van instrumenten en opbrengsten van de in de punten 1 en 5 bedoelde misdrijven, of van bezittingen waarvan de waarde overeenkomt met die opbrengsten. In beslag genomen of geconfisqueerde instrumenten, opbrengsten of andere bezittingen worden door de lidstaat behandeld overeenkomstig zijn nationale wetgeving;
5. het witwassen van geld in verband met de opbrengsten van de in punt 1 bedoelde misdrijven wordt bestempeld als een misdrijf;
6. hij bevoegd is ten aanzien van de in de leden 1 en 5 bedoelde misdrijven in de volgende gevallen:
  - a) het misdrijf wordt geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied gepleegd;
  - b) de dader is een onderdaan van de betrokken lidstaat.

Met inachtneming van het bepaalde in punt 7 kan elke lidstaat de uitoefening van zijn bevoegdheid beperken tot de in punt 6.a) bedoelde gevallen. Een lidstaat die een dergelijke beperking niet toepast, kan niettemin zijn bevoegdheid uitsluitend in specifieke gevallen of onder specifieke voorwaarden uitoefenen in de in punt 6.b) bedoelde gevallen;

7. indien hij zijn onderdanen niet uitlevert, hij bevoegd is ten aanzien van de in de punten 1 en 5 bedoelde misdrijven wanneer deze door zijn onderdanen buiten zijn grondgebied zijn gepleegd.

Elke lidstaat legt de zaak voor aan zijn bevoegde autoriteiten om in voorkomend geval tot vervolging over te gaan indien één van zijn onderdanen ervan wordt beschuldigd in een andere lidstaat een in de punten 1 en 5 bedoeld misdrijf te hebben gepleegd en hij die persoon uitsluitend op grond van zijn nationaliteit niet uitlevert aan die andere lidstaat. Om vervolging mogelijk te maken, worden de dossiers, de informatie en de bewijsstukken betreffende het misdrijf overgedragen overeenkomstig de procedures van artikel 6 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957. De verzoekende lidstaat wordt op de hoogte gesteld van het feit dat tot vervolging wordt overgegaan en van het resultaat daarvan.

#### **Artikel 4 – Medewerking van openbare en particuliere diensten of organen**

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de openbare en particuliere diensten en organen die betrokken zijn bij het beheren en volgen van en het toezicht houden op de betaalsystemen, onder naleving van het interne recht van de lidstaat, samenwerken met de autoriteiten die met het onderzoek en de bestraffing van de in dit Gemeenschappelijke Optreden bedoelde misdrijven zijn belast. Met name zouden zij:

- die autoriteiten op eigen initiatief op de hoogte moeten brengen wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een van die misdrijven is gepleegd;
- op verzoek dan wel op eigen initiatief aan die autoriteiten alle nuttige inlichtingen moeten verstrekken;
- zonodig als deskundigen bij de procedures betrokken moeten zijn.

#### **Artikel 5 - Gegevensbescherming**

Met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens zal dit Gemeenschappelijk Optreden zo worden uitgevoerd dat gezorgd wordt voor een gelijkwaardig beschermingsniveau als waarin wordt voorzien door Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Gegevens mogen uitsluitend worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor zij zijn verstrekt.

#### **Artikel 6 - Samenwerking tussen de lidstaten**

1. Overeenkomstig de geldende verdragen, multilaterale of bilaterale overeenkomsten of afspraken verlenen de lidstaten elkaar zoveel mogelijk wederzijdse bijstand met betrekking tot de procedures betreffende in dit Gemeenschappelijk Optreden bedoelde misdrijven.
2. Indien verscheidene lidstaten bevoegd zijn met betrekking tot in dit Gemeenschappelijk Optreden bedoelde misdrijven, raadplegen deze staten elkaar teneinde hun optreden te coördineren om doeltreffend te vervolgen.
3. Elke lidstaat verzekert dat gegevens over in dit Gemeenschappelijk Optreden bedoelde misdrijven en over personen die veroordeeld zijn voor dergelijke misdrijven, alsmede gegevens die nuttig kunnen zijn voor onderzoek en vervolging van dergelijke misdrijven, zodanig georganiseerd worden dat zij gemakkelijk toegankelijk zijn en doeltreffend gebruikt en met andere lidstaten uitgewisseld kunnen worden, met inachtneming van de nationale wetgeving betreffende de geheimhouding van de procedures.

#### **Artikel 7 - Verbintenis en follow-up**

1. Elke lidstaat legt zijn bevoegde autoriteiten passende voorstellen betreffende de uitvoering van dit Gemeenschappelijk Optreden ter aanneming voor.
2. De Raad beoordeelt vóór eind 2000 aan de hand van een verslag van de Commissie of de lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van dit Gemeenschappelijk Optreden zijn nagekomen.
3. Dit Gemeenschappelijk Optreden wordt in het Publicatieblad bekendgemaakt.
4. Het treedt in werking op de dag waarop het wordt bekendgemaakt.

**Acties ter voorkoming van fraude**

- a) *De sector van de betaalsystemen als geheel, inclusief de netwerkexploitanten*, wordt verzocht:
- 1) de veiligheid van het aangeboden betaalproduct en van de systemen voor de verwerking van met dat product op gang gebrachte transacties, inclusief het daarvoor gebruikte netwerksysteem, te bevorderen;
  - 2) de veiligheid van de instrumenten die voorwaardelijke en op herkenning gebaseerde toegang tot het gebruik van hun betaalproducten mogelijk maken, te verhogen;
  - 3) structuren voor de uitwisseling van informatie op te zetten en lering te trekken uit de ervaring, terwijl ook een hoge mate van vertrouwelijkheid moet worden gegarandeerd en de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, met name hun recht op privacy, moeten worden beschermd.

Voorts wordt de *sector van de betaalsystemen* verzocht:

- 4) opleidingsprogramma's op te stellen die in de eerste plaats bedoeld zijn voor het eigen personeel van de financiële instellingen, alsmede de nodige capaciteiten te ontwikkelen voor het systematisch aangeven van criminele activiteiten bij de bevoegde instanties;
- 5) voorlichtingsmateriaal voor gebruikers van betaalproducten (voornamelijk kleinhandelaars en houders) te bevorderen.

Naar de mening van de Commissie moet de sector bij het ontwerpen van het betaalinstrument en de onderliggende systemen (onder 1 en 2) en het aangeven van de (potentiële) fraude bij de daarvoor bedoelde structuren (onder 3), vooral voor ogen houden dat het noodzakelijk is dat misdrijven in een vroeg stadium kunnen worden opgespoord.

Met het oog op een harmonische en concurrentiebevorderende ontwikkeling van de markt voor betaaldiensten dient er naar de mening van de Commissie voorts op te worden gelet dat de acties onder 1) en 2) niet ten onrechte de mededinging en de ontwikkeling van de informatiemaatschappij als geheel belemmeren, met name door praktijken die neerkomen op beperkingen van de toegang tot een systeem of van het vrije verkeer van grensoverschrijdende diensten, alsmede door exclusiviteitsovereenkomsten.

- b) *Individuele uitgevers en individuele gebruikers (kleinhandelaars en houders)* worden verzocht:

te streven naar een redelijke en eerlijke verdeling van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid tussen de verschillende partijen bij een betaalsysteem (d.i. tussen uitgever/houder, tussen verkrijger/kleinhandelaar), die bevorderlijk is voor:

- de naleving van de voorwaarden voor de uitgifte, het gebruik en de aanvaarding van een betaalinstrument;
- een procedure waarbij zo spoedig mogelijk aangifte wordt gedaan.

Als algemene beleidsdoelstelling moet er naar de mening van de Commissie in de eerste plaats voor worden gezorgd dat individuele gebruikers geen nadeel ondervinden van misdrijven met betrekking tot het gebruik van een betaalinstrument en betaalsystemen, tenzij kan worden bewezen dat zij aan de criminele activiteit hebben deelgenomen. Aangezien de deelnemende (financiële) instellingen verantwoordelijk zijn voor de technologische aspecten, mag bovendien de bewijslast niet op de houder komen te rusten.

Niettemin moeten de gebruikers worden geïnformeerd over de veiligheidsmaatregelen die zij moeten naleven, en hebben zij als burgers de burgerplicht om actief deel te nemen aan fraudebestrijding, met name door zo spoedig mogelijk aangifte te doen van anomalieën, vooral in de informatie die zij ontvangen na een transactie.

c) *De autoriteiten worden verzocht:*

- initiatieven voor het verzamelen van informatie over en het geven van grotere bekendheid aan fraudegevallen te coördineren en daarbij eventueel de sector te betrekken<sup>17</sup>;
- de sector, individuele uitgevers en gebruikers te helpen bij hun streven naar de totstandbrenging van een veilige omgeving. Op het niveau van de Europese Unie zal dit gepaard gaan met de instelling van een ondersteunend reglementair en niet-reglementair kader. Met het oog hierop heeft de Commissie al een aantal initiatieven genomen.

*Op het niveau van de Unie*

De Commissie wijst erop dat de bestaande communautaire regelgeving voornamelijk gericht is op de totstandbrenging van een interne markt waar een vrij verkeer van financiële diensten en vooral betaaldiensten mogelijk is.

Voorts is de EG-wetgeving op dit gebied er voornamelijk op gericht de Verdragsbepalingen effectief toe te passen. Dit is bereikt door de coördinatie van de bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van financiële instellingen. Deze bepalingen worden geschaagd door een aantal specifieke bepalingen tot harmonisatie van de grondregels van het bedrijfseconomisch toezicht.

<sup>17</sup> Het Verenigd Koninkrijk heeft onlangs een Gemeenschappelijk Optreden voorgesteld voor de totstandbrenging van een netwerk van contactpunten in de lidstaten om de uitwisseling van informatie over fraude met kredietkaarten te verbeteren. In de Algemene Vergadering van Interpol in oktober 1997 werd een voorstel aangenomen om een universeel classificatiestelsel voor "slechte" kredietkaarten tot stand te brengen, waardoor het secretariaat van Interpol feitelijk de functie van een clearinginstelling zou krijgen voor het verzamelen van informatie met behulp van de kredietkaartensector, en voor het verspreiden daarvan via reeds bestaande contactlijnen tussen Interpol en de nationale politiekorpsen. Bij de PC- YC van de Raad van Europa is door Belgische deskundigen een voorstel ingediend voor de totstandbrenging van contactpunten met betrekking tot computermisdrijven in het algemeen.

Een aantal specifieke initiatieven van de Commissie zijn gericht op het tot stand brengen van een passend reglementair kader met betrekking tot het onderwerp van deze Mededeling.

In dit verband werkt de Commissie momenteel aan een ontwerp-voorstel dat ten doel heeft de financiële integriteit van uitgevers van elektronisch geld te garanderen en aldus het vertrouwen van de consumenten in dit nieuwe betaalmiddel te bevorderen.

Voorts heeft de Commissie in de specifieke context van de informatiemaatschappij en elektronische handel onlangs reeds een aantal maatregelen goedgekeurd, waaronder het voorstel voor een richtlijn betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op, of bestaande uit, voorwaardelijke toegang, en het voorstel voor een richtlijn betreffende elektronische handtekeningen. Bovendien heeft zij op het gebied van veilige betaalsystemen voor elektronische handel verscheidene O&O-initiatieven voor de gehele sector in het kader van diverse programma's op het gebied van informatie- en telecommunicatietechnologie geconfinancierd<sup>18</sup>.

De Commissie heeft onlangs reeds een aanbeveling<sup>19</sup> gedaan betreffende transacties door middel van elektronische betaalinstrumenten en met name de betrekkingen tussen de uitgever en de houder, met een opsomming van de minimumvereisten inzake doorzichtigheid, verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en verhaal. De Commissie heeft beloofd de tenuitvoerlegging ervan te zullen volgen tot eind 1998. Indien de tenuitvoerlegging niet bevredigend is, zal de Commissie een richtlijn op dit gebied voorstellen.

Voorts heeft de Commissie aangekondigd dat zij ook voornemens is een eerdere aanbeveling<sup>20</sup> uit 1987 te moderniseren en aan te passen om een duidelijk kader tot stand te brengen voor de betrekkingen tussen verkrijgers en ontvangers met betrekking tot elektronische betaalinstrumenten. In dit verband kan de Commissie de mogelijkheid overwegen bijzondere voorwaarden toe te passen op de incassering in verband met betaalkaarten om de afwezigheid of de herhaling van fraude in aanmerking te nemen. Dit zou bijdragen tot de vermindering van de risicofactor van het betaalinstrument en het onderliggende systeem.

---

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld project AC'026 SEMPÉR - Secure Electronic Marketplace for Europe.

<sup>19</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Monetair Instituut en het Economisch en Sociaal Comité - "Het versterken van het vertrouwen van de cliënt in elektronische betaalinstrumenten in de interne markt"; COM(97) 353 def. van 9.7.1997; PB L 208 van 2.8.1997, blz. 52.

<sup>20</sup> Aanbeveling 87/598/EEG van de Commissie van 8 december 1987 met betrekking tot een Europese gedragscode inzake het elektronische betalingsverkeer (betrekkingen tussen financiële instellingen, handelaars-dienstverleners en consumenten), PB L 365 van 24 december 1987, blz. 72.

**De communautaire regelgeving terzake**

Deze bijlage bevat een beknopt overzicht van de hoofdelementen van de Gemeenschapswetgeving die het regelgevingskader vormt waarbinnen financiële en met name betaaldiensten worden aangeboden, overgebracht en gebruikt.

De primaire rechtsbron is het EG-Verdrag. In de eerste plaats behelzen de artikelen 73 B tot 73 G van het EG-Verdrag het vrije verkeer van kapitaal en betalingen binnen de Gemeenschap en ten opzichte van derde landen, een noodzakelijke voorafgaande voorwaarde voor de integratie van de binnenlandse financiële markten en derhalve voor een interne markt voor financiële diensten. In de tweede plaats zijn de artikelen 52 (vrijheid van vestiging) en 59 (vrij verrichten van diensten) van het Verdrag hoekstenen van de interne markt voor financiële diensten, doordat zij ondernemingen in staat stellen respectievelijk zich te vestigen (en een vergunning te krijgen) in een lidstaat, onder toezicht van de autoriteiten van die lidstaat, en om vrij diensten te verrichten in de gehele Gemeenschap op grond van uitsluitend de vergunning van de lidstaat van vestiging.

De secundaire rechtsbron op het gebied van financiële diensten wordt gevormd door de Gemeenschapswetgeving tot uitvoering van de bovengenoemde Verdragbepalingen.

Dit is eerste en vooral gebeurd door de coördinatie van de bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van financiële instellingen, met name die van kredietinstellingen, beleggingsondernemingen en verzekeringsondernemingen. Deze bepalingen gaan vergezeld van en worden ondersteund door een aantal specifieke bepalingen tot harmonisatie van de grondregels inzake het bedrijfseconomisch toezicht.

Een van de richtlijnen op het gebied van financiële diensten is een richtlijn van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld<sup>21</sup>. Aangezien witwassen van geld dikwijls in internationaal verband geschiedt om de criminele herkomst van het geld en de opbrengsten daarvan beter te kunnen verhullen, legt de richtlijn de grondslag voor internationale coördinatie van niet-strafrechtelijke aard, waarbij aan de lidstaten een aantal eisen worden gesteld: zo moeten zij witwassen van geld verbieden, kredietinstellingen en financiële instellingen moeten hun cliënten identificeren en transacties boven bepaalde bedragen registreren, instellingen moeten transacties waarvan zij vermoeden dat ze verband houden met witwassen van geld, onderzoeken en melden, en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van dit verschijnsel, moeten samenwerken met de krediet- en financiële instellingen en hun toezichthoudende autoriteiten.

---

<sup>21</sup> Richtlijn van de Raad van 10 juni 1991; PB L 166/77 van 28.6.1991.

Hoewel de richtlijnen op het gebied van financiële diensten in de eerste plaats gericht zijn op de financiële-dienstensector, gaan zij ook over de rechten en belangen van de consumenten. Zij bevatten een aantal bepalingen die de rechten van de consumenten op juiste en volledige informatie, alsmede hun legitieme belangen beschermen, en toegang geven tot rechtsmiddelen om herstel te verkrijgen.

Sinds enige tijd wordt steeds meer druk uitgeoefend om de nadruk te leggen op het idee dat de interne markt voor financiële diensten niet alleen voor het bedrijfsleven is. In mei 1996 besloot de Commissie tot het uitgeven van een Groenboek *Financiële diensten: voldoen aan de verwachtingen van de consument*, om een uitvoerige discussie over het consumentenbeleid in de financiële-dienstensector te bevorderen. Op 26 juni 1997 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een follow-up Mededeling *Financiële diensten: het vertrouwen van de consument versterken*<sup>22</sup>. In de mededeling worden een aantal initiatieven aangekondigd, waarvan er sommige reeds van start zijn gegaan (bv. een vervolg op de aanbeveling betreffende nieuwe betaalmiddelen) of op stapel staan, zoals een toekomstig voorstel betreffende de verkoop van financiële diensten op afstand.

---

<sup>22</sup> COM(97)309 def. van 26.6.1997.





ISSN 0254-1513

COM(98) 395 def.

# DOCUMENTEN

NL

09 10

---

Catalogusnummer : CB-CO-98-432-NL-C

ISBN 92-78-37891-7

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg