



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.07.1998
COM(1998) 474 def.

Mededeling van de Commissie
aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank

BESCHERMING VAN DE EURO **BESTRIJDING VAN VALSEMUNTERIJ**

Inhoud

	blz.
1. INLEIDING.....	3
1.1. Doelstellingen en taken.....	3
1.2. Verantwoordelijkheden van de ECB, Europol en de Commissie.....	6
2. PRIORITAIRE ACTIETERREINEN.....	8
3. OPLEIDING.....	9
4. INFORMATIESYSTEEM.....	10
5. SAMENWERKING.....	13
6. STRAFRECHTELIJKE BESCHERMING/ONDERLINGE AFSTEMMING VAN DE WETGEVING VAN DE LIDSTATEN : INCRIMINATIE, SANCTIES, RECHTSHULP	14
7. STEUN VAN BESTAANDE INSTRUMENTEN.....	16
8. TERMIJNEN.....	16

1. INLEIDING

1.1. Doelstellingen en taken

De invoering van de Europese munt, de euro, onder goede omstandigheden maakt deel uit van een onomkeerbaar proces dat de instelling vergt van een kader voor de bescherming van de euro tegen namaak, bestaande uit strategieën voor preventie, opleiding, samenwerking en strafvervolgning.

Volgens Verordening nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998¹ zullen de bankbiljetten en muntstukken in euro op 1 januari 2002 in omloop worden gebracht in de lidstaten die aan de euro deelnemen². Overeenkomstig de bepalingen van het EG-Verdrag (artikel 105A) is alleen de ECB gemachtigd de emissie van bankbiljetten in euro toe te staan. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor het slaan van munten met goedkeuring van de ECB. Het Europees Monetair Instituut heeft belangrijke initiatieven genomen om een hoog niveau van technische bescherming van de biljetten te verzekeren en heeft daartoe veiligheidselementen vastgesteld die aan de meest recente technische ontwikkelingen voldoen.

De Raad van gouverneurs van de Europese Centrale Bank heeft op 7 juli 1998 een aantal richtsnoeren gegeven voor de bescherming van de eurobiljetten. Een specifieke aanbeveling betreft de bestrijding van valsemunterij; daarin wordt aan de Raad, de lidstaten, Europol en de Commissie gevraagd de nodige maatregelen te treffen³.

Het Europees Parlement van zijn kant heeft via zijn commissie begrotingscontrole de Commissie verzocht gerichte initiatieven op communautair niveau te ontwikkelen om de bescherming van de euro te verbeteren. Het Parlement steunt met name op de ervaring die is opgedaan op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

Nu is het zaak, in aansluiting op de werkzaamheden van het EMI, de voornaamste richtsnoeren vast te stellen voor de bescherming van de euro. De bestrijding van valsemunterij is hier een kernelement van.

De risico's houden voornamelijk verband met de aanzienlijke verspreiding van de euro, ook buiten de Gemeenschap. De euro zal geleidelijk in de gehele wereld een transactie- en reservemunt worden⁴.

¹ PB L 139 van 11.5.1998, blz. 2.

² Tijdens de overgangsfase, met name vóór en tijdens de periode van dubbele circulatie, kunnen daar nog andere vormen van criminaliteit bijkomen, in het bijzonder het witwassen van belangrijke tegoeden in nationale valuta.

³ Deze aanbeveling zal door de Commissie nauwgezet worden onderzocht.

⁴ Hetgeen betekent dat ook met de partnerlanden van de Gemeenschap een bijzondere vorm van samenwerking tot stand moet worden gebracht.

De beschermingsvoorwaarden zullen dus concreet afgestemd moeten zijn op die nieuwe dimensie. Het risico op namaak wordt altijd groter wanneer nieuwe biljetten of muntstukken worden uitgegeven. Dit geldt in nog hogere mate bij het in omloop brengen van de nieuwe Europese munt. Als internationale reservevaluta zal de euro een gemakkelijk converteerbare waarde zijn en aantrekkingskracht uitoefenen op alle soorten criminaliteit, met inbegrip van de georganiseerde misdaad. De risico's worden nog groter doordat de euro in omloop zal worden gebracht in een grondgebied dat slechts voor een deel onder de nationale jurisdictie valt en waar de nationale autoriteiten niet kunnen optreden, omdat hun interventiemogelijkheden beperkt zijn tot het nationale grondgebied. Dit geldt ook voor de technische vooruitgang (kleurenkopie, digitale offset), welke toegankelijk is voor de internationale georganiseerde misdaad, maar ook voor de "ambachtelijke" criminaliteit die beperkt is tot een bepaalde lidstaat of een kleine groep individuen.

Bij de bescherming van de euro zal ook rekening moeten worden gehouden met specifieke factoren zoals :

- het feit dat de Europese burger niet vertrouwd is met de biljetten en muntstukken. Ondanks de bewustmakingscampagnes is het duidelijk dat de gebruiker een aanpassingsperiode nodig zal hebben om even vertrouwd te worden met de euro als met zijn eigen nationale munt⁵;
- de zeer uiteenlopende ervaring van de bevoegde nationale diensten. Het is duidelijk dat de valsemunters rekening houden met de risico's, maar ook met de mogelijkheden tot afzet van het biljet of het muntstuk dat zij als mikpunt hebben genomen. Sommige nationale munten worden inderdaad zeer weinig nagemaakt;
- het gebrek aan ervaring van bepaalde personeelsleden en het gebrek aan opsporingsmiddelen. Er is behoefte aan opgeleid personeel en controle- en opsporingsinstrumenten⁶, vooral bij bepaalde financiële instellingen waarvan de winstgevendende activiteit grotendeels gebaseerd is op inzamelen, uitwisselen, vervoeren of in omloop brengen van deviezen;
- het grote aantal plaatsen van productie en papieren of metalen dragers. De ECB heeft uniforme voorwaarden inzake technische beveiliging vastgesteld voor de biljetten en de nationale Schatkist of Munt heeft dit gedaan voor de muntstukken, maar de lidstaten zullen uiteenlopende fabricage-, druk- en muntprocédés kunnen toepassen;
- de nationale zijde van de munten. De euromuntstukken zullen immers een gemeenschappelijke zijde en een nationale zijde hebben, waardoor het voor de

⁵ Enkele lidstaten hebben de ervaring opgedaan dat de gebruikers in sommige regio's bij het verschijnen van nagemaakte muntstukken stelselmatig alle uitwisselingen of betalingen in deze muntstukken weigeren.

⁶ De haalbaarheid van een eenvoudig en efficiënt systeem voor het opsporen van vervalsingen zal met de betrokken beroepskringen moeten worden onderzocht om tot extra beschermingsmaatregelen te komen voorafgaande aan het politieonderzoek. Eventueel zullen prikkels in deze zin moeten worden overwogen.

gebruiker in andere landen, waar deze munten ook kunnen circuleren. moeilijker wordt ze te herkennen;

- de aanzienlijke toename van de wisselverrichtingen (periode van dubbele circulatie)⁷. De houders van nationale biljetten en muntstukken (met inbegrip van de grote criminaliteit en de georganiseerde misdaad) zullen hun geld binnen korte termijnen moeten wisselen;
- de circulatie van de euro buiten het grondgebied van de deelnemende lidstaten. De nieuwe munt zal niet alleen in de landen die aan de derde fase van de EMU deelnemen in omloop worden gebracht en worden gebruikt. Alle lidstaten van de Unie zullen ermee te maken krijgen en ook een groot aantal derde landen, in het bijzonder de aspirant-lidstaten⁸;
- de grenzen van het territorialiteitsbeginsel. De verscheidenheid van de rechtsstelsels en het behoud van de strafrechtelijke grenzen vormen a priori een belemmering voor de continuïteit van repressief optreden en de homogene bescherming van de munt;
- de mogelijkheden die door de technische vooruitgang worden geschapen. De ontwikkeling van de reproductietechnieken (laser, digitaal) is gemakkelijk toegankelijk voor de "ambachtelijke" namaak.

Om deze factoren, die vooral bij de invoering van de biljetten en muntstukken in euro zullen optreden, te neutraliseren, moeten aan de Unie de nodige middelen en regelingen worden verschaft om op preventieve en repressieve wijze een gecoördineerde bestrijding van de valsemunterij te organiseren.

De komende vervanging van de nationale munten door de Europese munteenheid en het bestaan van uiteenlopende benaderingen en structuren voor de preventie en de bestrijding van valsemunterij in de lidstaten moeten voor de Gemeenschap aanleiding zijn om de gepaste maatregelen te treffen voor een doelmatige coördinatie en samenwerking. Gestreefd moet worden naar een situatie waarbij het mogelijk is de Europese munt overal in de Unie een gelijke bescherming te bieden.

De Europese Raad van Madrid en het Verdrag van Amsterdam hebben deze gelijke bescherming opgedragen aan de instellingen en de lidstaten wat betreft het geld van de Europese belastingbetaler dat via de communautaire begroting wordt besteed. De

⁷ Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3.5.1998 betreffende de invoering van de euro, PB L 139 van 11.5.1998, stelt deze duur vast op maximaal zes maanden. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat tijdens perioden van migratiebewegingen en toeristisch verkeer een veel grotere vraag naar vreemd geld en betaling in contant geld optreden, en bovendien geconcentreerd op bepaalde punten (luchthavens, stations, havens, toeristische centra enz.).

⁸ Dit zal ongetwijfeld gevolgen hebben wat betreft de bronnen van vervalsingen en namaak. Uit de bekende cijfers over de nagemaakte coupures, die gebaseerd zijn op de mededelingen aan Interpol, blijkt dat de namaak van bepaalde nationale munten een internationale dimensie heeft aangenomen en dat een groot deel afkomstig is uit landen waar de munten niet courant worden gebruikt. Het duidelijkste voorbeeld van de risico's waarmee de euro te maken zal hebben is waarschijnlijk dat van de internationale reservemunt de dollar.

Europese burger heeft het recht om van de instellingen en de lidstaten te eisen dat zij zich op ditzelfde beginsel baseren om de Europese munt te beschermen.

De noodzaak van gemeenschappelijke concepten en wederzijdse verplichtingen impliceert een gemeenschappelijke uitlegging en regeling van geschillen in zaken die voor de rechter worden gebracht. Voor de verwezenlijking van dit doel is het nodig gepaste instrumenten te creëren ter bescherming van de communautaire belangen die aan gerechtelijke controle onderworpen zijn. Voor zover het om instrumenten gaat die onder het EG-Verdrag vallen, is het Hof van Justitie bevoegd. Waar de communautaire regeling moet worden aangevuld met instrumenten die onder titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen, zal gebruik moeten worden gemaakt van de overeenkomsten of protocollen die de controle door het Hof van Justitie mogelijk maken.

De preventie en bestrijding van namaak van de euro vereisen als hoogste prioriteit een intensieve voorbereiding van de invoering van de gemeenschappelijke munt. De preventiestrategieën moeten voldoende afraadend werken om de potentiële valsemunters af te schrikken en de namaak moeilijk, gevaarlijk en duur te maken. De samenwerking zal voldoende doelmatig moeten zijn en de beteugeling homogeen.

Dit algemene preventie- en bestrijdingsbeleid vergt de betrokkenheid van alle lidstaten, de instellingen en instanties van de Unie en de bevoegde internationale organisaties. Het juridische kader zal in de loop van het jaar 2000 moeten worden ingesteld, teneinde de effectieve invoering van de gepaste structuren ruim op tijd voor het in omloop brengen van de biljetten en muntstukken mogelijk te maken.

1.2. Verantwoordelijkheden van de ECB, Europol en de Commissie

De bescherming van de euro, het tastbare element van de EMU, is in hoofdzaak een aangelegenheid van communautair belang (EG-Verdrag), ook al zal uiteraard gebruik moeten worden gemaakt van de instrumenten van titel VI om de strafrechtelijke bescherming van de munt te verbeteren.

De aanpak die de Commissie overweegt is van dezelfde aard als voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Hij omvat een aspect preventie, gebaseerd op uitwisseling van informatie en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten, waarvoor een communautair wettelijk kader nodig is, en daarnaast een aspect strafrechtelijke bescherming, gebaseerd op de instrumenten van titel VI van het VEU. Deze aanpak heeft betrekking op alle soorten bedreiging, of het gaat om georganiseerde misdaad dan wel om andere vormen van criminaliteit op het gebied van namaak die even schadelijk zijn.

ECB

Het EMI heeft belangrijke werkzaamheden verricht om de technische beveiliging van de biljetten en muntstukken te verzekeren en heeft besloten een technische gegevensbank te creëren in het kader van een centrum voor analyse van namaak van biljetten (CAC). De muntstukken vallen onder de bevoegdheid van de lidstaten, maar kunnen ook in de technische databank van de ECB worden opgenomen.

Deze technische databank met informatie over de valse eurobiljetten zal worden beheerd onder toezicht van de ECB. De in te voeren technische gegevens zullen worden verstrekt door het CAC.

De ECB en het ESCB zullen verantwoordelijk zijn voor de monetaire politiek en de emissie en het in omloop brengen van de biljetten. Daarom heeft het EMI al in juli 1996 de wens geuit dat zijn werkzaamheden worden overgenomen en aangevuld door andere communautaire instanties. Gegevens met een persoonlijk en operationeel karakter zullen een bijzondere behandeling moeten krijgen, buiten de door het EMI ontworpen technische gegevensbank om.

Europol

De Europol-Overeenkomst, die thans door alle lidstaten is geratificeerd, biedt de mogelijkheid de opdracht van Europol met betrekking tot de georganiseerde internationale criminaliteit uit te breiden (artikel 2)⁹. Dit betekent dat Europol een operationele bijdrage kan leveren aan de bestrijding van de namaak van de euro. Een besluit daartoe moet door de Raad bij algemene stemmen worden genomen op basis van de procedures van titel VI van het VEU.

Europol zal in het kader van zijn opdracht een informatiesysteem beheren dat op vrijwillige basis zal worden gevoed door de nationale diensten die de lidstaten vertegenwoordigen en door de verbindingsofficieren van de nationale eenheden. Rechtstreekse toegang van de nationale eenheden tot de gegevens (over inbreuken, ten laste gelegde feiten, data en plaatsen, gebruikte middelen, behandelende diensten en hun dossiernummers, vermoeden van lidmaatschap van een criminele organisatie enz.) wordt toegestaan op aanvraag, via de verbindingsofficieren, en voor de behoeften van een bepaald onderzoek (artikelen 7 en 8 van de overeenkomst).

De mededeling van deze gegevens is onderworpen aan de bijzondere regels van elke lidstaat. Europol zal gegevens aan derde landen en instanties kunnen doorgeven, waaronder bepaalde gemeenschappelijke organisaties en Interpol (artikel 18 en artikel 10, lid 4), maar alleen in individuele gevallen en wanneer het nodig is voor de preventie of de bestrijding van inbreuken. Tenzij de overeenkomst wordt gewijzigd bepalen en beperken deze regels de continue en rechtstreekse samenwerking met de ECB en de Commissie.

Commissie

De rol van de Commissie vult die van de ECB aan en zij neemt de toegevoegde waarde van de activiteiten van Europol over. De Commissie stelt de oprichting voor van een databank en een communautair informatiesysteem (zie later), dat in reële tijd toegankelijk is voor de bevoegde autoriteiten en voor Europol, die erdoor in staat wordt gesteld de analyses in het kader van haar eigen opdracht te verrichten.

⁹ Uittreksel uit artikel 2 van de overeenkomst: "voor zover er concrete aanwijzingen zijn voor het bestaan van een criminele structuur of organisatie en twee of meer lidstaten betrokken zijn bij de genoemde vormen van criminaliteit op een wijze die, gelet op de omvang, de ernst en de gevolgen van de strafbare feiten, een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten noodzakelijk maakt".

Het systeem voor de bescherming van de euro moet gebaseerd zijn op een geïntegreerde, globale aanpak en vereist een permanente, regelmatige voorstelling van de feiten en risico's. Voortdurend zal informatie uit diverse bronnen moeten worden samengebracht. Deze bronnen zijn voornamelijk de emissie-instellingen, de centrale banken, de handelsbanken, financiële instellingen of kredietinstellingen, alsmede douanediens ten en de politie. De verwerking van dit geheel van gegevens door de Commissie zal leiden tot een doelmatigere preventie en opsporing van onregelmatige gedragingen.

Daarom is de Commissie al in juli 1996 begonnen met beraadslagingen, in samenwerking met deskundigen van de lidstaten, over de evaluatie van de risico's en de behoefte aan communautaire voorzieningen om de namaak van de euro te voorkomen en te bestrijden. Na deze werkzaamheden werd door de diensten van de Commissie een tussentijds verslag opgesteld, op basis waarvan de Raad Ecofin op 19 mei bepaalde conclusies heeft bereikt. In deze conclusies wordt de nadruk gelegd op de hoogdringendheid van de invoering van een doeltreffende bescherming van de euro, dus vóór hij in omloop wordt gebracht.

2. PRIORITAIRE ACTIETERREINEN

Bij de werkzaamheden van de *ad hoc*-groep die de Commissie in het kader van het Raadgevend Comité fraudebestrijding heeft opgericht, wordt rekening gehouden met de ervaring van de Commissie, de deskundigen van de lidstaten, Europol, het EMI en Interpol om prioritaire krachtlijnen vast te stellen.

De groep heeft zich geconcentreerd op bepaalde aspecten van de dragers (papier voor de biljetten en metaal voor de muntstukken). In hoofdzaak gaat het om de gegevens die nuttig zijn voor de uitwisseling van informatie, het samenvoegen van de gegevens en de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten teneinde inbreuken te voorkomen en op te sporen en doeltreffend op te treden tegen alle vormen van illegale activiteiten die nadelig zijn voor de euro. Dit systeem zal functioneel moeten zijn voordat de biljetten en muntstukken in omloop worden gebracht en gedurende een voldoende lange proefperiode om de risico's van gebrekkige werking te kunnen beoordelen.

Op 1 januari 2002, wanneer de biljetten en muntstukken in alle deelnemende landen tegelijkertijd worden ingevoerd, zullen de vereiste regelingen en instrumenten operationeel moeten zijn.

Het is dus van belang het beraad over de regelgeving voort te zetten die nodig is om de preventie te versterken, de nodige medewerking van de nationale autoriteiten te verkrijgen om de opsporingen te vergemakkelijken en de mededeling van de vaststellingen verplicht te maken. De regeling zal de respectieve verplichtingen van de deelnemende landen moeten omvatten, alsook die van de andere lidstaten van de Unie. Rekening zal moeten worden gehouden met de vereiste samenwerking met internationale instanties en derde landen.

De bescherming moet ook een samenwerkingssysteem omvatten dat verder gaat dan de actiemiddelen van de klassieke internationale wederzijdse hulp, welke tot dusver slechts bedoeld was voor de samenwerking tussen de autoriteiten van soevereine nationale staten met het oog op de bescherming van hun munt.

Dit betekent dat bij de diensten van de Commissie een communautaire structuur moet worden opgericht die als correspondent moet optreden met de Europese emissie-instellingen (de ECB voor de biljetten, de lidstaten voor de muntstukken) en andere partners in de Unie (Europol) en de wereld (ICPO Interpol).

Om deze redenen moeten initiatieven worden genomen ter zake van :

- opleiding¹⁰,
- informatie- en communicatiesystemen en databanken¹¹,
- samenwerking, wederzijdse bijstand, technische en operationele bijstand bij de onderzoeken¹²,
- vaststelling van de namaakactiviteiten en van ontradende sancties.

3. OPLEIDING

De invoering van de euro vereist een nieuwe aanpak van de opleiding om de valsemunterij beter te voorkomen en te bestrijden. Daarom is de Commissie verzocht een discussiedocument over het beroepsopleidingsbeleid in de Gemeenschap op te stellen. Het beleid inzake beroepsopleiding zal gebaseerd moeten zijn op een evenwichtige en coherente verdeling van de inspanningen tussen de verschillende niveaus (lidstaten, Gemeenschap, Unie), met name in kostendoelmatigheidstermen, en met inachtneming van de principes subsidiariteit en evenredigheid.

Uitgaande van de krachtlijnen van het vergaderdocument¹³ van de diensten van de Commissie dat werd opgesteld op verzoek van de groep "Politiesamenwerking" van de Raad, is de Commissie voornemens in 1999 een "proefactie" te beginnen met het oog op de vaststelling van een "meerjarig actieplan" inzake beroepsopleiding.

Op douanegebied kan worden overwogen het toepassingsgebied van het communautaire opleidingsprogramma MATTHAEUS, dat het aspect opleiding als bedoeld in het besluit DOUANE 2000 betreft, uit te breiden tot de bestrijding van de namaak van de euro.

¹⁰ Alle betrokken actoren, met inbegrip van de financiële instellingen en allen die in een zo vroeg mogelijk stadium de opsporing kunnen verbeteren, moeten bij deze acties worden betrokken. Gepaste systemen zijn nodig om de beschikbaarheid van de vereiste middelen en technieken te stimuleren (systeem van positieve prikkels b.v.).

¹¹ Toegangsvoorwaarden, vaststelling van een gemeenschappelijk rooster van politionele, strategische en operationele informatie, wijze van transmissie van de informatie (invoering van een geautomatiseerd mechanisme dat berust op normalisatie van de boodschappen, waarbij de systemen technisch compatibel zijn).

¹² Rekening houdend met de behoefte aan nauwere coördinatie op Europees vlak voor de bescherming van de euro en de noodzaak deze samenwerking met partners buiten de Gemeenschap uit te breiden, gelet op de internationale dimensie van de valsemunterij.

¹³ Bij wijze van voorbereidend element is een vergaderdocument "Deskundigengroep namaak euro : aanpak inzake opleiding" voorgelegd aan de groep "Politiesamenwerking".

De Commissie zal ook rekening houden met de eisen die verband houden met de uitbreiding van de Unie, teneinde de specifieke opleidingsacties voor de bescherming van de euro op te nemen in haar pretoetredingsstrategie.

Binnen de perken van de beschikbare middelen kunnen ook de actoren uit de particuliere sector die een rol kunnen spelen bij de opsporing van vals geld bij bepaalde gerichte opleidingsacties worden betrokken.

4. INFORMATIESYSTEEM

De deskundigen hebben zich vooral gericht op de uitwisseling van informatie en de gemeenschappelijke normen daarvoor, teneinde te voorkomen dat de mededelingen betrekking zouden hebben op een waaier van te uiteenlopende gedragingen van land tot land die zich slecht lenen voor een steekhoudende analyse en een goed begrip van het verschijnsel op het niveau van de Unie.

De mechanismen tot bescherming van de gemeenschappelijke munt tegen illegale activiteiten berusten voornamelijk op “inlichtingenwerk”. Zij moeten dus worden gebaseerd op inzameling, verwerking en evaluatie van gegevens over valse biljetten en munten en op informatie over fabricage, bezit, vervoer en in omloop brengen van vals geld.

Deze gegevens vallen uiteen in twee grote categorieën :

- technische informatie over de verzameling van de gegevens, de fabricageprocédés en de technische bijzonderheden van het valse geld. Dit soort informatie zal worden behandeld door het centrum voor analyse van namaak (CAC) onder de verantwoordelijkheid van de ECB. Dezelfde aanpak wordt thans onderzocht voor de muntstukken;
- administratieve, douane- en politionele informatie die wordt verzameld over de valsemunterij, zowel op strategisch als op operationeel vlak.

Stelselmatige verwerking van de inlichtingen geeft een algemeen beeld en vergemakkelijkt de identificatie van de namaakcircuits en/of -netwerken. Alle details moeten worden verzameld en geordend vanaf onderzoek, inlichtingenwerk of aangifte tot afsluiting van het onderzoek, de rechtszaak en de toepassing van sancties. Dit zal een doelmatig preventiebeleid mogelijk maken dat berust op inlichtingen die voortdurend worden bijgewerkt.

Er dienen gemeenschappelijke uitwisselingsnormen en regelmatige meldingsverplichtingen via een netwerk van boodschappendiensten te worden vastgesteld. De technologie van het netwerk AFIS Mail, die al ruim tien jaar met succes voor de applicatie SCENT (Secure Enforcement Network) wordt toegepast door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de Commissie die met de bestrijding van fraude op het gebied van de douane en de landbouw belast zijn, vormt in dit verband een interessant middel voor een snelle uitwisseling van informatie.

De databank moet gebruiksvriendelijk en rechtstreeks toegankelijk zijn om onmiddellijk gegevens te kunnen vergelijken met het oog op de operationele activiteit.

Het systeem moet, voor zover dat mogelijk is, compatibel zijn met de informatiesystemen die in de lidstaten bestaan en met het systeem van Europol. Het systeem van de Commissie moet ook aangepast zijn aan de technieken en werkmethoden van de nationale opsporingsdiensten. Er dienen toegangsregels te worden vastgesteld. Het systeem zal voortdurend worden gevoed en bijgewerkt en dienen voor technische, operationele en strategische doeleinden. Het zal de samenvoeging van de verschillende soorten informatie vergemakkelijken en daardoor een algemeen beeld geven. Aldus zal het, in reële tijd, doeltreffende en gecoördineerde interventies op communautair niveau mogelijk maken en wordt het risico voorkomen dat verschillende opsporingsdiensten met eenzelfde zaak bezig zijn zonder dat te weten.

De organisatie van de verschillende onderdelen van het informatiesysteem vereist, naast de nationale regelgeving, een gepast juridisch kader op communautair niveau. De behoeften zijn duidelijk vastgesteld door de deskundigengroep. Een communautaire regelgeving zal het vereiste juridische kader moeten verschaffen voor het verzamelen en uitwisselen van informatie tussen de autoriteiten die met de bescherming van de euro tegen namaak belast zijn.

Het communautaire acquis inzake bescherming van de financiële belangen, dat een aantal regelingen omvat voor het bepalen van de concepten, de inzameling en de uitwisseling van informatie met het oog op samenwerking, is een nuttig referentiekader¹⁴. Voor alle gebieden van de begroting bestaat al een informatiesysteem. Het omvat enerzijds de communautaire databank IRENE met gevoelige gegevens over fraudes en onregelmatigheden die door de lidstaten zijn gemeld. Deze databank is nog niet toegankelijk voor de lidstaten. Op het gebied van de wederzijdse bijstand tussen de douaneautoriteiten van de lidstaten en de Commissie (Verordening (EG) nr. 515/97) bestaat anderzijds het DIS (douane-informatiesysteem), een gemakkelijk te gebruiken gegevensbank die voortdurend wordt bijgewerkt en toegankelijk is voor de lidstaten en de Commissie. Deze door de Commissie beheerde databank bevat ook gevoelige gegevens die onder de regels op de bescherming van dergelijke gegevens vallen.

Voorts biedt titel V van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de goede toepassing van de voorschriften op douane- en landbouwgebied uiteraard de mogelijkheid om met het oog op preventie, opsporing en vervolging van onregelmatigheden op douanegebied, met inbegrip van de namaak van de euro, nuttige

¹⁴ Bestaande verordeningen voor de verschillende budgettaire sectoren : Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad (PB L 155 van 7.6.1989), gewijzigd bij Verordening (Euratom, EG) nr. 1355/96 van de Raad (PB L 175 van 13.7.1996) voor de eigen middelen; Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad (PB L 94 van 28.4.1970), Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad (PB L 388 van 31.12.1989), Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad (PB L 67 van 14.3.1991) voor het EOGFL-Garantie; Verordening (EEG) nr. 4253/88 (PB L 374 van 31.12.1988), Verordeningen (EG) nrs. 1681/94 (Structuurfondsen, PB L 178 van 12.7.1994) en 1831/94 van de Commissie (Cohesiefonds, PB 191 van 27.7.1994); Verordening (CE) nr. 515/97 van de Raad (wederzijdse bijstand, PB L 82 van 22.3.1997, voorheen Verordening (EEG) nr. 1468/81 van de Raad (PB L 144 van 2.6.1981)).

Het is ook mogelijk gebruik te maken van bepalingen die de financiële instellingen verplichten vals geld in te houden en in beslag te nemen, de politie te waarschuwen en eventueel ook de centrale bank.

informatie in te voeren in de centrale databank DIS (douane-informatiesysteem). Het DIS biedt bovendien het voordeel de elektronische beelden te kunnen opnemen die nodig zijn in het kader van de bestrijding van valsemunterij.

Uitgaande van deze voorbeelden, die hun nut al hebben bewezen, zal de regelgeving het volgende moeten omvatten :

- een definitie van alle activiteiten die met namaak van de munt gemoeid zijn¹⁵, om een overal gelijke uitwisseling van informatie mogelijk te maken;
- de verplichting voor de lidstaten om de Commissie alle relevante informatie mede te delen over de namaak en vervalsing van de euro;
- oprichting van een geautomatiseerd systeem met een “netwerk van boodschappendiensten” en een “centrale gegevensbank” die rechtstreeks toegankelijk is voor de nationale autoriteiten. Dit regelmatig bij te werken systeem heeft tot doel valsemunterij te voorkomen, op te sporen en te vervolgen en moet derhalve strategische gegevens, operationele gegevens en gerechtelijke gegevens bevatten. Het moet een interactief, hanteerbaar systeem zijn met rechtstreekse toegang voor de bevoegde instanties;
- bepalingen over de wijze van uitwisseling van informatie (en de toegang tot de databanken) met de communautaire instanties of die van de Unie, internationale organisaties (Interpol) en derde landen. De toegangsvoorwaarden kunnen verschillend zijn naar gelang van de opdracht van de verschillende autoriteiten. Er moge aan worden herinnerd dat krachtens artikel 29, derde alinea, van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 op voorstel van de Commissie kan worden besloten internationale of regionale organisaties (zoals Europol) toegang te verlenen tot de databank DIS, mits tegelijkertijd met die organisaties een protocol wordt gesloten;
- bepalingen over de bescherming van persoonsgegevens naar het voorbeeld van hetgeen bepaald is in Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad¹⁶ voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraude en andere onregelmatigheden. De bepalingen van het Verdrag van Amsterdam

¹⁵ De noodzaak en het nut van deze stap zijn aangetoond voor de bescherming van de financiële belangen, waar het systeem van informatie, communicatie, administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand berust op het begrip onregelmatigheid als omschreven in artikel 1 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad (PB L 312 van 23.12.1995). De lidstaten wijzen instanties aan die met de administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand en het informatiesysteem worden belast.

Zie ook Verordening (EG) nr. 3295/94 van de Raad tot vaststelling van maatregelen om het in het vrije verkeer brengen, de uitvoer, de wederuitvoer en de plaatsing onder een schorsingsregeling van nagemaakte of door piraterij verkregen goederen te verbieden (PB L 341 van 22.12.1994), waar een definitie wordt gegeven van nagemaakte of door piraterij verkregen goederen, onder meer om de uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen de nationale douanediens ten en de Commissie te vergemakkelijken.

¹⁶ PB L 292 van 15.11.1996. Zie ook Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad.

(zie met name artikel 286 van het EG-Verdrag) bevestigen deze principes en de toepassing van de communautaire regels inzake bescherming van gegevens bij de Commissie;

- de verplichting voor de handelsbanken en de financiële instellingen vervalsingen te melden aan de bevoegde autoriteiten, verplichting waarop eventueel een administratieve sanctie kan staan¹⁷.

5. SAMENWERKING

Voor de overgang van de bescherming van nationale belangen naar de bescherming van communautaire belangen zijn samenwerking en coördinatie tussen de nationale instanties met de hulp van de instellingen en instanties van de Unie nodig.

Valsemunterij is steeds en in alle landen beschouwd als een criminele activiteit die de grondvesten van de staat aantast. Daarom is al in 1929 in het internationale verdrag tot beteugeling van de valsemunterij¹⁸ voorgesteld gespecialiseerde centrale structuren op te richten om deze illegale activiteit te voorkomen en te bestrijden. Deze gespecialiseerde diensten worden geacht rechtstreeks met elkaar in contact te staan en informatie uit te wisselen over zaken van valsemunterij.

Voor het in omloop brengen van de euro is het nodig dat de bestaande netwerken worden gevaloriseerd en versterkt. Een essentieel element is de administratieve en operationele bijstand op het niveau van de Commissie. Een dergelijke communautaire structuur zou zorgen voor de communicatie en de samenwerking met de contactpunten van de lidstaten en de autoriteiten die de biljetten en muntstukken uitgeven, alsmede met Europol en de ICPO-Interpol.

Dank zij deze samenwerking zal het analyseniveau worden verbeterd, zowel uit strategisch als uit operationeel oogpunt, en zullen de middelen ter bestrijding van namaak worden uitgebreid, met name in het kader van gemeenschappelijke strategieën.

Wat het operationele aspect betreft, hangt de doeltreffendheid van de verrichtingen in het veld af van de betrouwbaarheid van de informatie, de snelheid van uitwisseling tussen de gemachtigde contactpunten en de kwaliteit van de samenwerking tussen de autoriteiten.

De totstandbrenging van de voorwaarden voor de meest ruime samenwerking op basis van loyaliteit en vertrouwen van de diensten is een absolute noodzaak.

De lidstaten beschikken al over de structuren. Rest nog een juridisch kader voor de nodige organisatorische aanpassingen op het niveau van de Unie en om de voorwaarden

¹⁷ Verbetering van de acties op dit niveau is bevorderlijk voor een vroegtijdige opsporing van vals geld. Hoewel zij van preventieve aard zijn, maken dergelijke acties de repressie doeltreffender, in zover zij nuttige instrumenten kunnen zijn voor een doeltreffende en snelle beteugeling en een snelle overdracht van informatie aan de bevoegde autoriteiten mogelijk maken, reeds vóór of zo spoedig mogelijk na het delict. Regelmatige terugkoppeling naar deze operatoren kan hen aanmoedigen het vroegtijdige waarschuwingssysteem te verbeteren en verder te ontwikkelen.

¹⁸ Verdrag ondertekend te Genève op 20 april 1929, Volkenbond, Verdragen, deel CXII nr. 2623, blz. 371.

te scheppen voor een doelmatige, nauwe en regelmatige samenwerking tussen de verschillende nationale interventiediensten, alsmede tussen deze laatste en de instellingen en bevoegde instanties van de Unie.

De regeling zal het volgende moeten omvatten :

- de verplichting tot samenwerking en bijstand¹⁹ tussen de bevoegde nationale autoriteiten, de Commissie, Europol en de ECB;
- bepalingen over de samenwerking en de wederzijdse administratieve bijstand tussen de Gemeenschap en derde landen (bijzondere clausules in associatie-, samenwerkings- of partnerschapsovereenkomsten tussen de Gemeenschap en die derde landen);
- de oprichting van een gespecialiseerd forum om een doelmatig overleg tot stand te brengen tussen de nationale autoriteiten, de instellingen en de Europese instanties;
- nadere omschrijving van de rol inzake operationele bijstand van de Commissie, uitgaande van artikel 7 van Protocol nr. 2 over de bescherming van de financiële belangen, alsmede van de rol van Interpol op basis van de nieuwe voorschriften van titel VI, artikel 30 e.a. van het Verdrag van Amsterdam.

6. STRAFRECHTELIJKE BESCHERMING / ONDERLINGE AFSTEMMING VAN DE WETGEVING VAN DE LIDSTATEN : INCRIMINATIE, SANCTIES, RECHTSHULP

Samen met de voorbereiding van het geheel van de regelgeving (omschrijving van concepten, inzameling van gegevens, uitwisseling van informatie, samenwerking) moet een strafrechtelijk luik inzake incriminaties, sancties²⁰ en onderlinge rechtshulp worden uitgewerkt om overal in de Unie dezelfde bescherming tot stand te brengen.

Het vraagstuk van de definitie en de rechten van het slachtoffer, alsmede de vertegenwoordiging bij strafrechtelijke vervolging, thans geregeld door het nationale recht, moet aan een onderzoek worden onderworpen om een oplossing te vinden die is afgestemd op de monetaire belangen van de EMU.

Incriminaties

De rechtsstelsels verschillen, met name op het gebied van het materiële strafrecht. In de eerste plaats moet dus worden gestreefd naar onderlinge afstemming van de incriminaties voor valsemunterij.

Dit vraagstuk heeft zich al in dezelfde termen gesteld voor de definitie van witwassen bij de opstelling van de communautaire richtlijn²¹, de omschrijving van onregelmatigheid in

¹⁹ Op basis van de bestaande verordeningen, zie voetnoten 15, 16 en 17.

²⁰ Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad betreffende de invoering van de euro bepaalt slechts dat de lidstaten gepaste sancties moeten nemen tegen valsemunterij.

²¹ Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991, PB L 166 van 28.6.1991; Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995, PB L 312 van 23.12.1995; overeenkomst van 26 juli 1995, PB C 316 van 27.11.1995.

het kader van de verordening over de bescherming van de financiële belangen en ook bij het omschrijven van fraude in verband met de overeenkomst over de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen.

Deze doelstelling is zo belangrijk omdat de lidstaten tegenover criminele activiteiten die de communautaire belangen schaden, afzonderlijk niet in staat zijn voor een gelijkwaardig beschermingsniveau overal in de Unie te zorgen. Gemeenschappelijke definities zullen het gebruik van de informatie, de internationale samenwerking op strafrechtelijk gebied en het opleggen van sancties vergemakkelijken.

Het is nodig de nadruk te leggen op de nood aan een gemeenschappelijke definitie van strafrechtelijke inbreuken in verband met het geheel van activiteiten inzake namaak van biljetten en muntstukken. De feiten met betrekking tot de fabricage van vals geld, of die welke eraan voorafgaan, ermee samengaan of erop volgen, moeten op uniforme wijze worden bepaald, met inachtneming van de technische vooruitgang (fotokopie, digitale reproductie). Van de precieze identificatie van de elementen van de inbreuken zal de doeltreffendheid en homogeniteit afhangen van het beschermingssysteem dat overal in de Gemeenschap op hetzelfde peil moet staan. De definitie uit het Verdrag van Genève van 20 april 1929 is hiervoor een interessant uitgangspunt.

Ontradende sancties

Uit de eerste stand van zaken als opgemaakt door het EMI blijkt dat de maximumstraffen sterk van land tot land verschillen. Dit strookt niet met het doel van een overal gelijke bescherming. Er moet dus worden nagedacht over middelen om te komen tot een homogene ontrading.

Als referentiepunt kunnen de ervaringen en resultaten dienen die zijn opgedaan bij de bescherming van de financiële belangen. Een specifieke incriminatie van valsemunterij op basis van de gemeenschappelijke definitie van de namaak van de euro zoals boven werd besproken, kan in eerste instantie op het niveau van de Unie worden aangevuld met de vaststelling van een minimale strafmaat, zodat de risico's kleiner worden die verband houden met het bestaan van zones waar de repressie geringer is.

Onderlinge rechtshulp

Onderlinge rechtshulp is nodig voor een doeltreffende en homogene repressie overal in de Unie. De krachtlijnen van het Verdrag van Genève inzake gerechtelijke samenwerking bij de bestrijding van valsemunterij kunnen ook hier als uitgangspunt voor verder beraad en de nodige initiatieven dienen²².

De voorwaarden van de gerechtelijke samenwerking op het gebied van de bescherming van de euro moeten worden omschreven en verder gaan dan het ontwerp van overeenkomst betreffende de onderlinge rechtshulp dat thans in onderhandeling is, met name op de punten die betrekking hebben op het erkennen en in beslag nemen van bewijsmateriaal, de rol van de Commissie en de ECB in de bijstand van de nationale autoriteiten en de rechtstreekse gerechtelijke bijstand.

²² Uitlevering (artikelen 8,9, 10 en 16), rechtreekse overdracht van rogatoire commissies tussen gerechtelijke autoriteiten (artikel 16).

7. STEUN VAN BESTAANDE INSTRUMENTEN

De mogelijke synergieën en de complementariteit tussen het communautaire kader, de instellingen, de intergouvernementele instrumenten en de bestaande internationale organisaties moeten nauwkeurig worden geëvalueerd. Uit de werkzaamheden van de deskundigen is gebleken dat de reeds bestaande internationale samenwerkingsstructuren tegen valsemunterij een belangrijke rol kunnen spelen, in het bijzonder bij de betrekkingen met derde landen waar de Europese munt ook zal worden gebruikt of de rol van transactievaluta en internationale reservevaluta zal spelen.

De uitwisseling van informatie over de namaak van de euro en de operationele samenwerking met alle landen in de wereld moeten derhalve worden opgevoerd, met name via de bevoegde internationale organisaties. Deze samenwerking zal worden aangevuld en nader omschreven in het kader van specifieke clausules in de samenwerkingsovereenkomsten tussen de Gemeenschap en de derde landen (zie boven).

De inwerkingtreding van de Europol-Overeenkomst is gepland voor oktober 1998²³. De Raad kan eventueel bij algemene stemmen besluiten de opdracht van Europol uit te breiden tot valsemunterij. Het is in dit verband dat hij een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van de internationale georganiseerde misdaad, in samenwerking met de Commissie, de ECB en de lidstaten.

Bij de bescherming van de euro zal ook gebruik moeten worden gemaakt van andere internationale instrumenten, zoals het Verdrag van Genève²⁴, om de monetaire belangen van de Gemeenschap in alle derde landen buiten de Unie te beschermen²⁵.

De ICPO (Interpol) wordt van namaak met een internationaal karakter op de hoogte gehouden via een systeem van melding door de nationale afdelingen van Interpol. De organisatie stelt op basis hiervan jaarstatistieken op van het valse geld dat in andere landen circuleert. De EMU zal dus, evenals de lidstaten vóór de invoering van de euro, gebruik moeten kunnen maken van de steun van Interpol. Deze zal rekening houden met het bestaan van de EMU en zal de aan de euro deelnemende landen beschouwen als een enkele monetaire ruimte.

8. TERMIJNEN

De programmering van deze acties moet gelijk oplopen met de etappes van de EMU.

²³ PB C 316 van 27.11.1995. De Europol-Overeenkomst kan eerst van kracht worden als een aantal instrumenten voor de werking van deze dienst zijn ingesteld. Deze instrumenten worden bedoeld in artikel 45, lid 4, van de overeenkomst (reglement van orde, statuut van het personeel, financieel reglement, protocol over privileges en immuniteiten, enz.). Door de verscheidenheid van deze instrumenten is het moeilijk een juiste prognose te geven van de werkelijke inwerkingtreding van deze politiedienst.

²⁴ Zie voetnoten op blz. 13.

²⁵ Specifieke clausules om de samenwerking te intensiveren kunnen worden opgenomen in de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en haar partnerlanden.

De ECB heeft een besluit genomen over de invoering van de technische databank.

De Commissie zal, overeenkomstig haar aanpak en de conclusies van de Raad van 19 mei 1998, de invoering van de middelen voor de bescherming van de euro voorbereiden, en wel voordat dat de biljetten en muntstukken op 1 januari 2002 in omloop worden gebracht.

Daartoe zal de Commissie :

- de evaluatie van de situatie en de behoeften aan informatie en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten met de deskundigen voorzetten;
- wetgevende initiatieven nemen ter aanvulling van het optreden van de ECB. Deze initiatieven zullen leiden tot :
 - de invoering van een regeling ter vergemakkelijking van de uitwisseling van informatie en de organisatie van nauwe en regelmatige samenwerking met het oog op de voorkoming en de bestrijding van valsemunterij,
 - de noodzakelijke onderlinge afstemming van de normen en tot versterking van de onderlinge rechtshulp op strafrechtelijk gebied om een homogene repressie te verzekeren²⁶;
- de mogelijkheid onderzoeken om in de loop van het begrotingsjaar 1999 een proefactie uit te voeren op het gebied van de opleiding ten behoeve van allen die betrokken zijn bij het systeem van preventie, opsporing en repressie van valsemunterij, actie die een aanvulling zal zijn op het beroepsopleidingsbeleid van de lidstaten. Op basis van die actie zullen richtsnoeren worden gegeven voor een meerjarig opleidingsbeleid.

De Commissie is van oordeel dat een voldoende lange proeftijd nodig is om de haalbaarheid van de in te voeren technische middelen en structuren te testen. Daarom stelt zij voor de wetgevende instrumenten uiterlijk in het jaar 2000 vast te stellen. De beschermingssystemen zullen dan met ingang van 1 januari 2001 kunnen worden ingevoerd en “ingereden”.

*

* *

²⁶ Voor ogen moet worden gehouden dat een wetgevende actie van de Commissie op basis van de derde pijler inzake gerechtelijke samenwerking afhankelijk is van het kracht worden van het Verdrag van Amsterdam, dat de Commissie initiatiefrecht geeft.

ISSN 0254-1513

COM(98) 474 def.

DOCUMENTEN

NL

09 10 01 06

Catalogusnummer : CB-CO-98-492-NL-C

ISBN 92-78-38609-X

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg