

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 17 december 2007

op verzoek van de Raad van de Europese Unie inzake een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1338/2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij

(CON/2007/42)

(2008/C 27/01)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 23 oktober 2007 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Raad van de Europese Unie om een advies inzake een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1338/2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij ⁽¹⁾ (hierna het „voorstel” genoemd).

De bevoegdheid van de ECB om een advies uit te brengen is gebaseerd op de derde zin van artikel 123, lid 4 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap welke de grondslag vormt voor het voorstel. De bevoegdheid van de ECB om een advies te geven is tevens gebaseerd op het eerste streepje van artikel 105, lid 4 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, in samenhang met artikel 106 van het Verdrag, aangezien het voorstel betrekking heeft op de bescherming van eurobankbiljetten en -muntstukken. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Zoals gememoreerd in de toelichting bij het voorstel, heeft de ECB kortelings Aanbeveling ECB/2006/13 van 6 oktober 2006 betreffende de vaststelling van bepaalde maatregelen om eurobankbiljetten effectiever te beschermen tegen valsemunterij ⁽²⁾ (hierna de „ECB-Aanbeveling”) vastgesteld. In de ECB-Aanbeveling stelt de ECB dat enerzijds in het algemeen strafrecht en de regels van strafvordering niet binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, anderzijds die bevoegdheid wel gegeven is, indien noodzakelijk om de effectiviteit van het gemeenschapsrecht te verzekeren ⁽³⁾. De ECB heeft specifiek aanbevolen dat de Commissie „in overweging zou nemen een voorstel te doen voor de uitbreiding van de bevoegdheden van NAC's (nationale analysecentra voor vervalsingen) en van NCB's (nationale centrale banken) die geen NAC's zijn, zodat zij geïdentificeerde en geanalyseerde exemplaren van valse bankbiljetten mogen bewaren, alsook ten behoeve van (testen ingevolge) het Kader (voor de detectie van vervalsingen en voor de sortering op fitness door kredietinstellingen en andere professionele geldverwerkers) om dergelijke bankbiljetten mogen verzoeken en deze rechtmatig binnen de EU mogen vervoeren. Met name dient artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1338/2001 te worden gewijzigd, en artikel 4, lid 3 dienovereenkomstig te worden geschrapt. Dit laatste lid dient minimaal zo te worden

⁽¹⁾ COM(2007) 525 definitief.

⁽²⁾ PB C 257 van 25.10.2006, blz. 16.

⁽³⁾ Arrest van 13 september 2005 *Commissie tegen de Raad* (C-176/03, ECR I-7879) en arrest van 23 oktober 2007 *Commissie tegen de Raad* (C-440/05, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

gewijzigd dat de volle toepassing van artikel 4, lid 2 niet wordt verhinderd door het gebruiken of bewaren van valse bankbiljetten als bewijsmiddel in het kader van strafzaken, behalve wanneer een dergelijke toepassing in het licht van de hoeveelheid en de soort in beslag genomen vervalsingen onmogelijk is". Het Voorstel houdt geen rekening met deze aanbevelingen.

- 1.2. In beginsel verwelkomt de ECB elk gebruik van een rechtshandeling uit de eerste pijler dat onder het Verdrag is aangenomen ter bescherming van de euro tegen valsemunterij, in plaats van een rechtshandeling uit de derde pijler gebaseerd op de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, aangezien rechtshandelingen uit de eerste pijler binnen het kader van de Economische en Monetaire Unie van de Gemeenschap ⁽¹⁾ de enige passende juridische middelen verschaffen voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij.

2. Specifieke opmerkingen

- 2.1. De voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik van de titel van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1338/2001 van 28 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij ⁽²⁾, teneinde ertoe te verplichten nieuwe en oude klassen van valse bankbiljetten af te geven voor andere doeleinden dan identificatie, volgt de ECB-Aanbeveling gedeeltelijk. De voorgestelde wijziging van artikel 4, lid 2 voorkomt evenwel niet dat verondersteld valse bankbiljetten ingevolge artikel 4, lid 3 in strafzaken worden gebruikt of bewaard, hetgeen haaks staat op uitbreiding van het toepassingsbereik van de titel en de effectiviteit van de gewijzigde bepaling in gevaar brengt. De toepassing van de bepaling blijft zowel geheel afhankelijk van nationaal strafrecht, alsook van de discretionaire bevoegdheid van politieke en justitiële instanties. Denkbaar ware dat monsters van nieuwe of bijzonder gevaarlijke vervalsingen in een land bij een inbeslagneming zouden worden ontdekt, en dat de justitiële of vervolgingsinstanties zullen weigeren exemplaren van deze bankbiljetten vrij te geven voor tests, of dat nationaal strafrecht het vrijgeven niet toestaat, waardoor zij de strekking van de nieuwe bepaling zouden frustreren. Zoals in paragraaf 2 van de ECB-Aanbeveling wordt gesteld, wil de ECB de rechten van verdachten in strafzaken niet schaden. In dit opzicht gaat de belangenafweging in Verordening (EG) nr. 1338/2001 die door het voorstel wordt gehandhaafd, evenwel ten koste van de bescherming van de euro tegen valsemunterij. Om die bescherming te verzekeren, zouden de ECB en de NCB's monsters van bankbiljetten moeten kunnen ontvangen, die in strafzaken als bewijs gebruikt of bewaard werden, tenzij dat onmogelijk is, rekening houdend met de hoeveelheid en de soort in beslag genomen vervalsingen.
- 2.2. Zoals gememoreerd in de toelichting bij het voorstel, heeft de ECB reeds een kader voor de detectie van valse bankbiljetten aangenomen ⁽³⁾, dat de Eurostelsysteem NCB's binnen hun nationale juridische kaders moeten implementeren. De ECB heeft dat gedaan om haar taken uit hoofde van artikel 106, lid 1 van het Verdrag en artikel 16 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank te vervullen, ten einde de integriteit en de kwaliteit van de eurobankbiljetten in omloop te waarborgen en, in het verlengde daarvan, te verzekeren dat het publiek het vertrouwen in eurobankbiljetten behoudt. De voorgestelde wijziging van artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1338/2001 zou dat moeten expliciteren door te verwijzen naar de bevoegdheid van de ECB inzake het uitwerken van sorteringsnormen voor zowel circulatiegeschiktheid, alsook de echtheidscontroles van eurobankbiljetten en naar het daarvoor reeds door het Eurostelsysteem verrichte werk.
- 2.3. De voorgestelde wijziging van artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1338/2001 verplicht „kredietinstellingen, alsmede alle andere instellingen die beroepshalve deelnemen aan de verwerking en verstrekking aan het publiek van bankbiljetten en munten” ertoe te waarborgen dat alle ontvangen bankbiljetten en munten op echtheid worden gecontroleerd en dat vervalsingen worden opgespoord. Enerzijds is het doel van de verplichting duidelijk en wenselijk, anderzijds, de formulering „andere instellingen die beroepshalve deelnemen aan de verwerking en verstrekking aan het publiek van bankbiljetten en munten” bestrijkt geen organisaties, die al dan niet beroepshalve zelfbedieningsapparaten exploiteren voor de distributie van eurobankbiljetten aan het publiek. De praktische implementatie van het ECB-Kader op nationaal niveau toont de beperktheid van de term aan, met name voor detailhandelaren die geldautomaten (cash points) bijvullen. Door deze beperking ten aanzien van de geadresseerden van de verplichting in artikel 6, ontstaat wellicht een maas in de wet, waardoor eurobankbiljetten en -munten niet in overeenstemming met de ECB- en Commissieprocedures gecontroleerd worden, ten nadele van het publiek en de kredietinstellingen in het eurogebied, die aan striktere standaards onderworpen zullen zijn. Een bredere definitie zou derhalve de meest adequate oplossing zijn.

⁽¹⁾ Zie tevens Aanbeveling ECB/1998/7 van 7 juli 1998 betreffende de vaststelling van bepaalde maatregelen ter vergroting van de rechtsbescherming van eurobankbiljetten en -munten.

⁽²⁾ PBL 181 van 4.7.2001, blz. 6.

⁽³⁾ Zie Het Kader voor de detectie van vervalsingen en voor de sortering op fitness door kredietinstellingen en andere professionele geldverwerkers op: www.ecb.int/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotes2005nl.pdf

- 2.4. Het Voorstel zal aan artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1338/2001 een bepaling toevoegen die van de lidstaten vergt wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen voor de toepassing van verplichting voor krediet- en andere instellingen te waarborgen dat eurobankbiljetten en -munten op echtheid worden gecontroleerd en dat valse bankbiljetten overeenkomstig de door de ECB en de Commissie vast te leggen procedures worden gedetecteerd. Lidstaten zouden uiterlijk op 31 december 2009 wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen aan moeten nemen, en de ECB en de Commissie daarover onverwijld moeten informeren. De ECB is van mening dat de ECB en de Commissie de termijnen voor deze implementatie dienen vast te stellen, zowel om praktische als ook om juridische redenen, aangezien de ECB en de Commissie de procedures ter ondersteuning van deze verplichting dienen vast te stellen. Praktisch gezien vereist het opleggen van implementatietermijnen deskundige kennis inzake de know-how en de capaciteiten van de lokale handelaren. Er moet ook rekening worden gehouden met de migratiekosten en de kosten voor de vervaardiging en de aankoop van de nieuwe detectors. Daarom zou de enkele termijn in het voorstel niet flexibel kunnen zijn. Juridisch gezien zou het orgaan dat bevoegd is om de procedures vast te stellen voor de uitwerking van sorteringnormen inzake de fitness en de controle van de echtheid van de eurobankbiljetten of -munten, het orgaan moeten zijn dat de toepassingstermijnen vaststelt. Daarom wordt voorgesteld deze termijn te schrappen, en in plaats daarvan te bepalen dat de toepassingstermijnen voor deze verplichting, overeenkomstig de door de ECB en de Europese Commissie vast te stellen procedures, binnen het kader van diezelfde procedures worden vastgesteld.
- 2.5. Of munten op hetzelfde niveau als bankbiljetten binnen de werkingssfeer van de verordening zouden moeten vallen, mede gezien haar bevoegdheid inzake eurobankbiljetten betreffende aangelegenheden, merkt de ECB op dat deze aanpak detailhandelbetaling in de lidstaten zou kunnen bedreigen, aangezien de technische haalbaarheid van het voorgestelde controlevereiste voor munten, in tegenstelling tot bankbiljetten, vooralsnog niet vaststaat.
- 2.6. Een tweede voorstel voor een verordening is noodzakelijk krachtens welke met name aangaande de wijzigingen van artikel 4 en 5 de werking van het voorstel ⁽¹⁾ ook zal gelden voor lidstaten buiten het eurogebied, aangezien het niet geheel duidelijk is of sprake is van een dynamische verwijzing naar Verordening (EG) nr. 1338/2001 in Verordening (EG) nr. 1339/2001 van de Raad van 28 juni 2001 die de werking van Verordening (EG) nr. 1338/2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij uitbreidt tot lidstaten die de euro niet als hun munteenheid hebben aangenomen ⁽²⁾. Binnen de context van de „door de Europese Centrale Bank vast te stellen procedures” waarnaar het voorstel in artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1338/2001 zal verwijzen, is zoals hiervoor vermeld de ECB evenwel de aangewezen instantie om te beslissen over de implementatie van haar met eurobankbiljetten verband houdende procedures. In dit opzicht en gezien het beperkte geografische gebied waarin de euro wettig betaalmiddel is, heeft de ECB in juli 2006 besloten ⁽³⁾ dat deze procedures in werking zullen treden in lidstaten die recentelijk deelnemende lidstaten zijn geworden, zodra deze de euro hebben aangenomen.

3. Formuleringsvoorstellen

Voorzover het bovenvermelde advies tot wijzigingen in de ontwerpverordening zou leiden, zijn formuleringsvoorstellen bijgevoegd in de bijlage.

Gedaan te Frankfurt am Main, 17 december 2007.

De President van de ECB

Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ Dit gold recentelijk voor andere teksten tot wijziging van de bescherming van de euro betreffende rechtshandelingen, d.w.z. Besluit 2006/849/EG van de Raad van 20 november 2006 tot wijziging en uitbreiding van de werking van Besluit 2001/923/EG tot vaststelling van een actieprogramma inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (programma Pericles) (PB L 330 van 28.11.2006, blz. 28) en Besluit 2006/850/EG van de Raad van 20 november 2006 waarbij de toepassing van Besluit 2006/849/EG tot wijziging en uitbreiding van de werking van Besluit 2001/923/EG tot vaststelling van een actieprogramma inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (programma Pericles) wordt uitgebreid tot de niet-deelnemende lidstaten (PB L 330 van 28.11.2006, blz. 28).

⁽²⁾ PB L 181 van 4.7.2001, blz. 11.

⁽³⁾ Zie het ECB-document „Overgangsregeling voor de implementatie van het bankbiljetten-recirculatie kader in de nieuwe deelnemende lidstaten” beschikbaar op de website van de ECB op:
<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotesframework2006nl.pdf>

BIJLAGE

FORMULERINGSVOORSTELLEN

Door de Commissie voorgestelde tekst

Door de ECB voorgestelde wijzigingen ⁽¹⁾

Wijziging 1
Artikel 1, lid 1

Verordening (EG) nr. 1338/2001 wordt als volgt gewijzigd:

Verordening (EG) nr. 1338/2001 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

a) de titel wordt vervangen door:

a) de titel wordt vervangen door:

„Verplichte inlevering van valse bankbiljetten”.

„Verplichte inlevering van valse bankbiljetten”.

b) aan het einde van lid 2 wordt de volgende zin toegevoegd:

b) aan het einde van lid 2 wordt de volgende zin toegevoegd:

„Om de echtheidscontrole van in omloop zijnde eurobankbiljetten te vergemakkelijken, wordt het vervoer van valse biljetten tussen de bevoegde nationale autoriteiten en de instellingen en organen van de Europese Unie toegestaan.”

„Om de echtheidscontrole van in omloop zijnde eurobankbiljetten te vergemakkelijken, wordt het vervoer van valse biljetten tussen de bevoegde nationale autoriteiten en de instellingen en organen van de Europese Unie toegestaan.”

c) **lid 3 wordt vervangen door:**

„Lid 2 wordt zo toegepast dat het niet belet dat vermeend valse bankbiljetten worden gebruikt of bewaard binnen het kader van strafprocedures rekening houdend met de hoeveelheid en de soort in beslag genomen vervalsingen.”

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 2.1 van het advies

Wijziging 2
Artikel 1, lid 3, onder a)

3. Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

3. Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

a) lid 1 wordt vervangen door:

a) lid 1 wordt vervangen door:

„1. De kredietinstellingen, alsmede alle andere instellingen die beroepshalve deelnemen aan de verwerking en verstrekking aan het publiek van bankbiljetten en munten, met inbegrip van de instellingen waarvan de activiteit bestaat in het wisselen van bankbiljetten of munten van verschillende valuta's, zoals wisselkantoren, hebben de verplichting om alle ontvangen eurobankbiljetten en -munten op echtheid te controleren voordat deze opnieuw in omloop worden gebracht. Deze controle wordt verricht overeenkomstig de procedures die door de Europese Centrale Bank en door de Commissie voor respectievelijk eurobankbiljetten en -munten worden vastgesteld.

De in de eerste alinea bedoelde instellingen zijn verplicht om alle ontvangen eurobankbiljetten en -munten waarvan zij weten of voldoende redenen hebben om te vermoeden dat deze vals zijn, uit omloop te nemen. Zij leveren die onverwijld in bij de bevoegde nationale autoriteiten.”

„1. De kredietinstellingen, alsmede alle andere instellingen die ~~beroepshalve~~ deelnemen aan de verwerking en verstrekking aan het publiek van bankbiljetten en munten, met inbegrip van:

— instellingen waarvan de activiteit bestaat in het **beroepshalve** wisselen van bankbiljetten of munten van verschillende valuta's, zoals wisselkantoren **en**

— **detailhandelaren en andere economische subjecten zoals casino's die als nevenactiviteit door middel van geldautomaten bankbiljetten verwerken en verstrekken aan het publiek**

hebben de verplichting om alle ontvangen eurobankbiljetten en -munten ~~op echtheid~~ te controleren voordat deze opnieuw in omloop worden gebracht. Deze controles worden verricht overeenkomstig de procedures die door de Europese Centrale Bank en door de Commissie voor respectievelijk eurobankbiljetten en -munten worden vastgesteld, **overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en rekening houdend met de bijzonderheden van respectievelijk eurobankbiljetten en -munten.**

De in de eerste alinea bedoelde instellingen, **detailhandelaren en andere economische subjecten**, zijn verplicht om alle ontvangen eurobankbiljetten en -munten waarvan zij weten of voldoende redenen hebben om te vermoeden dat deze vals zijn, uit omloop te nemen. Zij leveren die onverwijld in bij de bevoegde nationale autoriteiten.”

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 2.3 van het advies

⁽¹⁾ Vetgedrukte tekst betreft door de ECB voorgestelde toe te voegen tekst. In het corpus van de tekst doorgeslagen tekst stelt de ECB voor te schrappen.

Wijziging 3

Artikel 1, lid 3, onder b)

b) aan het einde van lid 3 wordt de volgende zin toegevoegd:

„In afwijking van het bepaalde in de eerste alinea van dit lid worden de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen voor de toepassing van de eerste alinea van lid 1 van dit artikel uiterlijk 31 december 2009 aangenomen. Zij stellen de Commissie en de Europese Centrale Bank onverwijld daarvan in kennis.”

b) aan het einde van lid 3 wordt de volgende zin toegevoegd:

„In afwijking van het bepaalde in de eerste alinea van dit lid worden de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen voor de toepassing van de in de eerste alinea van lid 1 van dit artikel **bedoelde procedures uiterlijk 31 december 2009 aangenomen in overeenstemming met de in deze procedures bepaalde termijnen** aangenomen. Zij De **Lidstaten** stellen de Commissie en de Europese Centrale Bank onverwijld daarvan in kennis.”

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 2.4 van het advies

Wijziging 4

Artikel 2

Deze verordening is van toepassing in de deelnemende lidstaten als gedefinieerd in het eerste streepje van artikel 1 van Verordening (EG) nr. 974/98 ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ PB L 139 van 11.5.1998, blz. 1.

Deze verordening is van toepassing in de deelnemende lidstaten als gedefinieerd in het eerste streepje van artikel 1 van Verordening (EG) nr. 974/98 ⁽¹⁴⁾.

De procedures van artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1338/2001 zullen in de deelnemende lidstaten van toepassing zijn zoals bepaald in artikel 6, lid 3, onder b).

⁽¹⁴⁾ PB L 139 van 11.5.1998, blz. 1.

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 2.5 van het advies
