

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2409

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Gezamenlijke mededeling Bouwen aan sterke cyberbeveiliging voor de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2407)

Fiche: Verordening agentschap ENISA en Europees kader voor Cyberbeveiligingscertificering (Kamerstuk 22 112, nr. 2408)

Fiche: Richtlijn fraude niet-chartaal geldverkeer

Fiche: Verordening betreffende het Europees Burgerinitiatief (Kamerstuk 22 112, nr. 2410)

Fiche: Mededeling vernieuwde strategie voor het industriebeleid van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2411)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Richtlijn fraude niet-chartaal geldverkeer

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een richtlijn betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 september 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 489
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0489&rid=2>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2017)298, SWD(2017)299 en SEC(2017)390
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 83, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissingsprocedure

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het richtlijnvoorstel heeft betrekking op de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met niet-chartale betaalmiddelen (andere betaalmiddelen dan contant geld). De voorgestelde richtlijn vervangt het Kaderbesluit over dat onderwerp uit 2001 (Kaderbesluit 2001/413/JBZ), dat vanwege technologische en maatschappelijke ontwikkelingen verouderd is. Met het richtlijnvoorstel wordt beoogd een helder, robuust en techniekneutraal wettelijk kader te bieden, operationele obstakels die onderzoek en vervolging bemoeilijken weg te nemen en preventie te bevorderen. In de Gezamenlijke mededeling weerbaarheid, afschrikking en defensie: bouwen aan sterke cyberbeveiliging voor de EU is een snelle aanvaarding van deze richtlijn als een van de «key actions» aangemerkt. Over de gezamenlijke mededeling is een apart BNC-fiche opgesteld.

De richtlijn bevat – evenals het huidige Kaderbesluit – een aantal strafbaarstellingen. Nieuw ten opzichte van het Kaderbesluit uit 2001 is dat wordt voorgesteld niet alleen fysieke betaalinstrumenten, zoals creditcards en betaalpassen, maar ook niet-fysieke betaalinstrumenten onder het bereik van de strafbaarstellingen in de richtlijn te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan gegevens die gebruikt kunnen worden om een betalingsopdracht te initiëren – bijvoorbeeld gebruikersnamen, wachtwoorden en pincodes die gebruikt worden bij internetbankieren – waarmee fraude kan worden gepleegd. Daardoor vallen ook gedragingen

als «carding»¹, «phishing»² en «pharming»³ onder de voorgestelde strafbaarstellingen. Daarnaast wordt voorgesteld virtuele valuta («virtual currencies»), zoals «bitcoins», onder het bereik van de richtlijn te brengen.

Ook nieuw ten opzichte van het Kaderbesluit zijn de bepalingen over de beschikbaarheid van strafvorderlijke bevoegdheden en het tijdig verstrekken van informatie aan de politieke en justitiële autoriteiten, het rapporteren van misdrijven, het verstrekken van informatie aan slachtoffers, preventie (bewustwording) en het bijhouden van statistieken.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment wordt het huidige Kaderbesluit geëvalueerd. Op basis daarvan is een aantal problemen geconstateerd. Deze problemen hebben enerzijds te maken met de te beperkte reikwijdte van (de strafbaarstellingen in) het Kaderbesluit en anderzijds met de uitvoeringspraktijk («operational obstacles»). Vervolgens worden verschillende beleidsopties besproken om deze problemen te adresseren. Het gaat om een optie waarbij de implementatie van het Kaderbesluit wordt verbeterd (A) en drie opties (B-D) waarbij wordt uitgegaan van een nieuw wetgevend instrument. De beste optie, volgens de Commissie, is de optie waarbij sprake is van een nieuw wetgevend instrument, waarin ook bepalingen zijn opgenomen over het stimuleren van publiek-private samenwerking en bewustwordingsmaatregelen (in de Impact assessment optie C). De kosten voor de implementatie van deze optie zijn eenmalig € 561.000,- voor de lidstaten en jaarlijks (voor alle lidstaten gezamenlijk) € 2.285.140,-, aldus het impact assessment. Er zouden geen aanvullende kosten zijn voor private partijen. Daar staat tegenover dat het voorstel zou bijdragen aan het eerder vaststellen van fraude en – door betere samenwerking – een effectievere en efficiëntere aanpak.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Fraude met niet-contante betaalmiddelen is in Nederland reeds strafbaar, er zijn voldoende opsporingsbevoegdheden beschikbaar en er is sprake van een passende strafdreiging. De overheid werkt samen met de financiële sector bij de bestrijding van deze vorm van fraude in de Electronic Crime Taskforce (ECTF). Deze taskforce is een publiek-private samenwerking van banken, politie en het openbaar ministerie. Bestrijding van fraude begint bij preventie. Dit geldt ook voor fraude met niet-contante betaalmiddelen (elektronisch geld). Aanbieders van niet-contante betaalmiddelen nemen preventieve maatregelen en lichten daarbij afnemers van hun diensten voor over mogelijke risico's van fraude en diefstal van gegevens. Financiële dienstverleners, zoals banken, betaalvereniging Nederland en creditcardmaatschappijen doen het nodige aan voorlichting.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland onderschrijft het belang van een krachtig strafrechtelijk instrumentarium om fraude met niet chartaal geld aan te pakken. Daarbij past dat alle lidstaten een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke

¹ Het handelen in gestolen gegevens (bijvoorbeeld creditcardgegevens).

² «Phishing» is een methode die wordt gebruikt om waardevolle persoonlijke gegevens, zoals gebruikersnaam, wachtwoord en pincode te verkrijgen. In veel gevallen wordt daarvoor een valse email verstuurd.

³ Bij «pharming» worden personen omgeleid naar een valse website.

bescherming hebben ten aanzien van deze vaak grensoverschrijdende vorm van criminaliteit. De techniek neutrale aanpak, waardoor ook nieuwe vormen van fraude – zoals «carding», «phishing» en «pharming» – onder het bereik van de richtlijn worden gebracht, kan worden onderschreven. De Nederlandse wetgeving voldoet in belangrijke mate al aan het richtlijnvoorstel, ook als het gaat om bepalingen die nieuw zijn ten opzichte van het Kaderbesluit.

Een aandachtspunt is de samenhang met en aansluiting bij andere richtlijnen die raken aan dit onderwerp. Het gaat onder andere om het richtlijnvoorstel tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, welk voorstel eveneens een definitie van virtuele valuta bevat. De onderhandelingen over dat richtlijnvoorstel lopen op dit moment nog. Ook de samenhang met het begin 2018 verwachte richtlijnvoorstel over electronic evidence⁴ moet in het oog worden gehouden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Hoewel veel lidstaten tijdens een eerste bespreking van het voorstel benadrukten het voorstel nog te bestuderen, lijken de lidstaten in algemene zin een positieve grondhouding aan te nemen ten opzichte van het voorstel. Het krachtenveld in het Europees Parlement is op dit moment nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Nederland is positief over de keuze voor de rechtsgrondslag ten aanzien van de in het voorstel opgenomen bepalingen op het terrein van het materiële strafrecht. Op grond van artikel 83, eerste lid, VWEU is de EU bevoegd om op het terrein van het materiële strafrecht regels te stellen. Op grond van dit artikel kunnen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden. De vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en georganiseerde criminaliteit worden in dit artikel expliciet genoemd als vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie.

Dit richtlijnvoorstel bevat ook een aantal bepalingen die niet op het terrein van het materiële strafrecht liggen. Op grond van de «zwaartepunttheorie» kan evenwel met artikel 83, eerste lid, VWEU als rechtsgrondslag worden volstaan, ook als er bepalingen over andere terreinen in het instrument zijn opgenomen, zolang het zwaartepunt van het instrument ligt op het materiële strafrecht.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Fraude met niet-chartaal geld heeft in veel gevallen een grensoverschrijdende dimensie. In een typische zaak wordt het slachtoffer in het ene land geskimd, waarna wordt getracht het geld in een ander land op te nemen met een vervalste

⁴ Zie de Gezamenlijke mededeling weerbaarheid, afschrikking en defensie: bouwen aan sterke cyberbeveiliging voor de EU, §3.2.

betaalkaart. Met het eerdere Kaderbesluit werd de noodzaak om dit fenomeen op het niveau van de Europese Unie aan te pakken reeds erkend. Het nieuwe richtlijnvoorstel kan in aanvulling op het eerdere Kaderbesluit Uniebreed de strafrechtelijke aanpak van fraude met niet-fysieke betaalinstrumenten – door onder andere «phishing», «pharming» en «carding» – versterken.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de strafbepalingen in het Kaderbesluit en de techniekneutrale benadering dragen bij aan de Unierechtelijke aanpak van nieuwe en toekomstige vormen van fraude met niet chartale betaalmiddelen en gaan niet verder dan daarvoor noodzakelijk is.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet geen directe budgettaire implicaties voor de EU-begroting.

Indien directe budgettaire implicaties plaatsvinden zullen deze moeten worden opgevangen binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020, welke moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Volgens de Impact assessment van de Commissie zijn de kosten voor het opstellen en de implementatie van het richtlijnvoorstel in deze vorm eenmalig € 561.000. De kosten voor implementatie en naleving worden in de Impact Assessment geschat op € 2.285.140,- per jaar voor alle lidstaten gezamenlijk. Deze schattingen zijn gebaseerd op een aantal aannames en gemiddelden. Een impactanalyse zal inzicht moeten geven in de financiële consequenties voor de betrokken uitvoeringsdiensten in Nederland.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Er zijn naar verwachting geen financiële consequenties voor decentrale overheden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Een impactanalyse zal inzicht moeten geven in de consequenties voor de betrokken uitvoeringsdiensten in Nederland.

Er zijn naar verwachting geen consequenties voor decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Voor de implementatie van de richtlijn is naar verwachting aanpassing van nationale wet- en regelgeving nodig. De Nederlandse wetgeving voldoet in belangrijke mate reeds aan het richtlijnvoorstel. Naar verwachting moeten een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering worden aangepast.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Op grond van het voorgestelde artikel 19 moet het richtlijnvoorstel binnen twee jaar na de inwerkingtreding is zijn geïmplementeerd. Voor die datum dienen de lidstaten de nodige wetgevende en administratieve maatregelen te hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen. Deze termijn behoeft verdere bespreking ten aanzien van haalbaarheid van tijdige aanpassing van nationale wet- en regelgeving afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen over het voorstel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Vier jaar na inwerkingtreding van de richtlijn zal de Commissie een rapport bij het Europese Parlement en de Raad indienen over de implementatie van de richtlijn voor de lidstaten. Acht jaar na de inwerkingtreding zal de Commissie de richtlijn evalueren en daarover een rapport uitbrengen aan het Europese Parlement en de Raad. Zie hierover artikel 20 van het richtlijnvoorstel. Het kabinet steunt deze bepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het doel van het voorstel is bijdragen aan het eerder vaststellen en – door betere samenwerking – een effectievere en efficiëntere aanpak van fraude met niet-chartaal geld.

Door de Nationale Politie wordt de impact op de werkprocessen nader geïnventariseerd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.