



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 14 september 2017
(OR. en)

12181/17

**Interinstitutioneel dossier:
2017/0226 (COD)**

**DROIPEN 120
CYBER 126
JAI 784
TELECOM 206
MI 626
IA 138
CODEC 1400**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	13 september 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 489 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 489 final.

Bijlage: COM(2017) 489 final



Brussel, 13.9.2017
COM(2017) 489 final

2017/0226 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere
betaalmiddelen dan contanten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ**

{SWD(2017) 298 final}
{SWD(2017) 299 final}

INHOUD

TOELICHTING	3
1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL	3
1.1. Motivering en doel van het voorstel	3
1.2. De noodzaak relevante internationale normen en verplichtingen in acht te nemen en fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten doeltreffend te bestrijden	5
1.3. Samenhang met bestaande bepalingen op het beleidsterrein	5
1.4. Samenhang met andere beleidsgebieden van de EU	7
2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID	8
2.1. Rechtsgrondslag	8
2.2. Variabele geometrie	9
2.3. Subsidiariteit	9
2.4. Evenredigheid	10
2.5. Keuze van instrument	10
3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN	10
3.1. Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving	10
3.2. Raadpleging van belanghebbenden	11
3.3. Effectbeoordeling	14
3.4. Gezonde regelgeving en vereenvoudiging	15
3.5. Grondrechten	16
4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING	17
5. OVERIGE ELEMENTEN	17
5.1. Uitvoeringsplannen en regelingen voor monitoring, evaluatie en verslaglegging ..	17
5.2. Toelichtende stukken	17
6. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL	18
6.1. Samenvatting van de voorgestelde maatregel	18
6.2. Gedetailleerde toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel	21
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ	25
TITEL I: ONDERWERP EN DEFINITIES	31
TITEL II: STRAFBARE FEITEN	33

TITEL III: RECHTSMACHT EN ONDERZOEK	35
TITEL IV: UITWISSELING VAN INFORMATIE EN MELDING VAN MIDRIJVEN	36
TITEL V: BIJSTAND AAN SLACHTOFFERS EN PREVENTIE	37
TITEL VI: SLOTBEPALINGEN	37

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

1.1. Motivering en doel van het voorstel

De vigerende EU-wetgeving die gemeenschappelijke minimumregels bevat inzake de strafbaarstelling van fraude met andere betaalmiddelen dan contanten, hierna ook "niet-contante betaalmiddelen" genoemd, wordt gevormd door Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten¹.

In het kader van de Europese veiligheidsagenda² wordt erkend dat het Kaderbesluit de huidige werkelijkheid niet langer weergeeft en onvoldoende aansluit bij nieuwe uitdagingen en technologische ontwikkelingen, zoals virtuele valuta en mobiele betalingen.

In 2013 bereikte de fraude met binnen de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA) uitgegeven kaarten een bedrag van 1,44 miljard EUR, wat neerkomt op een toename van 8 % ten opzichte van het vorig jaar. Hoewel er alleen met betrekking tot betalingen per kaart gegevens over fraude voorhanden zijn, kan toch worden gesteld dat kaarten qua aantal transacties het voornaamste instrument voor niet-contante betalingen in de EU zijn³.

Een doeltreffende aanpak van fraude met niet-contante betaalmiddelen is belangrijk omdat deze fraude een bedreiging voor de veiligheid vormt. Fraude met niet-contante betaalmiddelen genereert inkomsten voor de georganiseerde criminaliteit en maakt als zodanig andere criminele activiteiten mogelijk, zoals terrorisme en de handel in verdovende middelen en in mensen. Volgens Europol worden inkomsten uit fraude met niet-contante betaalmiddelen vooral gebruikt voor de financiering van:

- reizen:
 - vluchten: de ervaring die van 2014 tot 2016 is opgedaan met de uitvoering van de operaties in het kader van de Global Airline Action Day⁴, laat zien dat er een duidelijk verband is tussen fraude met niet-contante betaalmiddelen, fraude met vliegtickets en andere vormen van zware en georganiseerde criminaliteit, waaronder terrorisme. Van sommigen van de personen die met een frauduleus verkregen vliegticket reisden, was bekend dat zij bij andere strafbare feiten waren betrokken of werd vermoed dat zij daarbij betrokken waren;
 - andere fraude inzake reizen (dat wil zeggen de verkoop van en het reizen met tickets die op frauduleuze wijze zijn verkregen). Gekraakte creditcards waren het voornaamste instrument voor de aankoop van illegale tickets. Daarnaast werd onder meer gebruik gemaakt van gekraakte klantenbonusrekeningen, phishing bij reisbureaus en frauduleuze vouchers. Naast criminelen ging het bij

¹ [Publicatieblad L 149 van 02.06.2001, blz. 1.](#)

² Mededeling van de Commissie "*Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa,*" [COM\(2015\) 192 final](#).

³ Europese Centrale Bank, [Fourth report on card fraud](#), juli 2015 (meest recente beschikbare gegevens)

⁴ Voor nadere informatie zie [hier](#).

degenen die met frauduleus verkregen tickets reizen onder andere om slachtoffers van mensenhandel en “geldezels”⁵.

- accommodatie: rechtshandavingsinstanties melden ook dat fraude met niet-contante betaalmiddelen ook wordt gepleegd voor het faciliteren van misdrijven die tijdelijke accommodatie vergen, zoals mensenhandel, irreguliere immigratie en handel in verdovende middelen.

Europol heeft ook gemeld dat de criminele markt voor fraude met betaalkaarten in de EU wordt gedomineerd door goed gestructureerde criminele groeperingen, die mondiaal actief zijn⁶.

Bovendien vormt fraude met niet-contante betaalmiddelen op tweeërlei wijze een obstakel voor de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt:

- Zij veroorzaakt aanzienlijke directe economische verliezen, zoals blijkt uit de op 1,44 miljard EUR geschatte omvang van fraude met betaalkaarten waarvan hierboven melding is gemaakt. Luchtvaartmaatschappijen verliezen bijvoorbeeld ten gevolge van fraude met betaalkaarten globaal gezien ongeveer 1 miljard USD per jaar⁷.
- De fraude doet het consumentenvertrouwen afnemen, met als mogelijke gevolgen een verminderde economische activiteit en een beperkte betrokkenheid bij de digitale eengemaakte markt. Volgens de meest recente Eurobarometer inzake cyberveiligheid⁸ heeft de overgrote meerderheid van internetgebruikers (85 %) de indruk dat er een steeds groter risico bestaat om slachtoffer van cybercriminaliteit te worden. Bovendien is 42 % van de gebruikers bezorgd over de veiligheid van onlinebetalingen. Vanwege zorgen over de veiligheid is 12 % minder geneigd om digitale transacties aan te gaan, zoals bij onlinebankieren.

Een evaluatie van het vigerende wetgevingskader van de EU⁹ bracht drie problemen aan het licht die de huidige situatie inzake fraude met niet-contante betaalmiddelen in de EU in de hand werken:

1. Sommige misdrijven kunnen binnen het huidige wettelijke kader niet **doeltreffend worden onderzocht en vervolgd**.
2. Sommige misdrijven kunnen als gevolg van operationele belemmeringen niet doeltreffend worden onderzocht en vervolgd.
3. Criminelen maken misbruik van lacunes in de **preventie** om te frauderen.

⁵ De term “[geldezel](#)” verwijst naar een persoon die de opbrengsten uit een misdrijf overbrengt van het ene land naar het andere. Geldezels ontvangen de opbrengsten op hun rekening; hun wordt vervolgens gevraagd het geld op te nemen en telegrafisch over te maken naar een andere, vaak buitenlandse, rekening, waarbij zij een deel van het geld voor zichzelf houden.

⁶ Europol, [Situation Report: Payment Card Fraud in the European Union](#), 2012.

⁷ [IATA](#), 2015.

⁸ Europese Commissie, [Speciale Eurobarometer 423 — Internetveiligheid](#), februari 2015

⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie – Effectbeoordeling bij het voorstel voor een Richtlijn betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, SWD(2017)298.

Dit voorstel heeft drie specifieke doelstellingen die een oplossing voor de vastgestelde problemen bieden:

1. ervoor zorgen dat er een robuust en **technologisch neutraal** beleids-/rechtskader voorhanden is,
 2. **operationele belemmeringen** voor onderzoek en vervolging wegnemen,
 3. **preventie** bevorderen.
- 1.2. De noodzaak relevante internationale normen en verplichtingen in acht te nemen en fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten doeltreffend te bestrijden**

In titel 2 van het Verdrag inzake cybercriminaliteit van de Raad van Europa (Verdrag van Boedapest)¹⁰, dat betrekking heeft op computergerelateerde strafbare feiten, worden de partijen bij het verdrag ertoe verplicht om computergerelateerde vervalsing (artikel 7) en computergerelateerde fraude (artikel 8) in hun respectieve nationale wetgevingen als strafbaar feit te kwalificeren. Het vigerende kaderbesluit is met deze bepalingen in overeenstemming. De herziening van de huidige regels zal de samenwerking tussen politie en justitiële autoriteiten en die tussen rechtshandavingsinstanties en particuliere entiteiten nog verder verbeteren en zo bijdragen aan de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van het verdrag, in overeenstemming met de relevante bepalingen daarvan

1.3. Samenhang met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

De doelstellingen van dit voorstel zijn in overeenstemming met de volgende beleids- en wetgevingsbepalingen op het gebied van strafrecht:

1. Pan-Europese **samenwerkingsmechanismen in strafzaken** die de coördinatie van onderzoek en vervolging faciliteren (strafprocesrecht):
 - Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten¹¹,
 - Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie¹²,
 - Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken¹³,
 - Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties¹⁴,

¹⁰ [Verdrag inzake cybercriminaliteit van de Raad van Europa](#) (ETS nr.185).

¹¹ [Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad](#) van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.

¹² [Akte van de Raad van 29 mei 2000](#) tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

¹³ [Richtlijn 2014/41/EU](#) van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken

- Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures¹⁵,
- Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten¹⁶,
- Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten¹⁷,
- Verordening (EU) 2016/794 inzake Europol¹⁸,
- Besluit 2002/187/JBZ van de Raad betreffende de oprichting van Eurojust¹⁹,
- Conclusies van de Raad over verbetering van de strafrechtspleging in de cyberruimte²⁰.

Ter voorkoming van fragmentatie, die de omzetting en uitvoering door de lidstaten zou bemoeilijken, introduceert dit voorstel in principe geen bepalingen inzake fraude met niet-contante betaalmiddelen die van deze algemenere instrumenten afwijken. De enige uitzondering is Richtlijn 2012/29/EU inzake de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers, die door dit voorstel wordt aangevuld.

2. Rechtshandelingen die **gedragingen** in verband met fraude met en vervalsing van andere betaalmiddelen dan contanten **strafbaar stellen** (materieel strafrecht):
 - Richtlijn 2013/40/EU over aanvallen op informatiesystemen²¹:
 - Dit voorstel vult Richtlijn 2013/40/EU aan, in die zin dat het een ander aspect van cybercriminaliteit aanpakt²². De twee instrumenten corresponderen met

¹⁴ [Kaderbesluit 2005/214/JBZ](#) van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties.

¹⁵ [Kaderbesluit 2009/948/JBZ](#) van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures.

¹⁶ [Kaderbesluit 2009/315/JBZ](#) van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten.

¹⁷ [Richtlijn 2012/29/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad.

¹⁸ [Verordening \(EU\) 2016/794](#) van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad.

¹⁹ [Besluit 2002/187/JBZ](#) van de Raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken.

²⁰ [Conclusies van de Raad](#) over verbetering van de strafrechtspleging in de cyberruimte van 6 juni 2016.

²¹ [Richtlijn 2013/40/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 over aanvallen op informatiesystemen en ter vervanging van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad.

²² Luidens de strategie inzake cyberbeveiliging van de Europese Unie betekent “[c]ybercriminaliteit [...] over het algemeen een breed bereik aan verschillende strafbare feiten waarbij computers en informatiesystemen zijn betrokken als primair middel of primair doelwit. Cybercriminaliteit omvat traditionele strafbare feiten (bijvoorbeeld fraude, vervalsing en identiteitsdiefstal), inhoudsgerelateerde misdrijven (bijvoorbeeld op internet beschikbaar stellen van kinderpornografie of aanzetten tot rassenhaat) en strafbare feiten die alleen in verband met computers en informatiesystemen worden

verschillende reeksen bepalingen van het Verdrag van Boedapest van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit,²³ dat het internationale juridische referentiekader voor de EU vormt²⁴.

- Dit voorstel is bovendien in overeenstemming met Richtlijn 2013/40/EU, aangezien het specifieke kwesties als rechtsmacht en de vaststelling van een minimumniveau voor maximumstraffen op een overeenkomstige wijze benadert.
- Richtlijn 2014/62/EU betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij²⁵:
 - Dit voorstel vult Richtlijn 2014/62/EU aan, in die zin dat het de vervalsing van andere betaalinstrumenten dan contanten bestrijkt, terwijl Richtlijn 2014/62/EU betrekking heeft op de vervalsing van contante betaalmiddelen.
 - Het is bovendien in overeenstemming met Richtlijn 2014/62/EU, aangezien het met betrekking tot een aantal bepalingen, zoals die inzake onderzoeksmiddelen, van dezelfde benadering uitgaat.
- Richtlijn (EU) 2017/541 betreffende terrorismebestrijding:
 - Dit voorstel vormt een aanvulling op Richtlijn (EU) 2017/541, in die zin dat het gericht is op een vermindering van het totale bedrag van de middelen die door fraude met niet-contante betaalmiddelen worden verkregen en waarvan het merendeel bij georganiseerde criminele groepen terecht komt, die het gebruiken om ernstige misdrijven, zoals terrorisme, te plegen.
- Voorstel voor een richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van witwassen:
 - Dit voorstel en het voorstel voor een richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van witwassen zijn complementair, aangezien het laatstgenoemde voorstel het rechtskader biedt dat noodzakelijk is om het witwassen van opbrengsten die door fraude met niet-contante betaalmiddelen zijn verkregen (“geldezels”) als een basisdelict tegen te gaan.

gepleegd (bijvoorbeeld aanvallen tegen informatiesystemen, denial-of-service-aanvallen en malware oftewel kwaadaardige software)”.
23

[Verdrag inzake cybercriminaliteit van de Raad van Europa \(ETS nr.185\)](#). Richtlijn 2013/40/EU correspondeert met de artikelen 2 tot en met 6 van het Verdrag, terwijl een nieuw initiatief zou corresponderen met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag.

24 Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid — [Gezamenlijke mededeling over de Strategie voor cyberveiligheid van de Europese Unie: Een open, veilige en beveiligde cyberspace](#).

25 [Richtlijn 2014/62/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij en ter vervanging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad.

1.4. Samenhang met andere beleidsgebieden van de EU

Dit voorstel is in overeenstemming met de veiligheidsagenda van de EU en de EU-strategie inzake cyberbeveiliging, aangezien vergroting van de veiligheid de voornaamste doelstelling daarvan is.

Bovendien is dit voorstel in overeenstemming met de strategie voor een digitale eengemaakte markt, die beoogt het vertrouwen van gebruikers in de digitale markt te versterken, een andere belangrijke doelstelling van het voorstel. In het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt bestaan er diverse rechtsinstrumenten ter bevordering van veilige betalingen in de EU, waarmee dit voorstel ook in overeenstemming is:

- De herziene richtlijn betalingsdiensten (PSD2)²⁶ bevat een aantal maatregelen die de beveiligingseisen voor elektronische betalingen zullen verbeteren en die opkomende spelers op de betaalmarkt een juridische kader en een toezichtskader zullen bieden.
- Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering²⁷ (de vierde antiwitwasrichtlijn) ziet op de situatie waarin criminelen misbruik maken van niet-contante betaalinstrumenten teneinde hun activiteiten te verhuilen. Dit voorstel vult die richtlijn aan door zich te richten op de situatie waarin de criminelen bijvoorbeeld zich de niet-contante betaalinstrumenten onrechtmatig hebben toegeëigend of deze hebben nagemaakt of vervalst.
- Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering²⁸, uit welk voorstel de definitie van virtuele valuta in dit voorstel is overgenomen. Wanneer deze definitie tijdens de vaststellingsprocedure van het voornoemde wijzigingsvoorstel verandert, moet de definitie in het onderhavige voorstel dienovereenkomstig worden aangepast.
- Andere relevante rechtshandelingen zijn bijvoorbeeld Verordening (EU) 2015/847 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie²⁹, Verordening (EU) nr. 910/2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt³⁰, Verordening (EU) nr. 260/2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en

²⁶ [Richtlijn \(EU\) 2015/2366](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG.

²⁷ [Richtlijn \(EU\) 2015/849](#) van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

²⁸ [Voorstel voor een richtlijn](#) van het Europees Parlement en de Raad 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.

²⁹ [Verordening \(EU\) 2015/847](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006.

³⁰ [Verordening \(EU\) nr. 910/2014](#) van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

automatische afschrijvingen in euro³¹, en Richtlijn (EU) 2016/1148 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (NIS-richtlijn)³².

In het algemeen dragen deze rechtshandelingen bij tot de invoering van krachtiger preventieve maatregelen. Dit voorstel vult ze aan door extra maatregelen om criminele activiteiten strafbaar te stellen en vervolging mogelijk maken als preventie onvoldoende is gebleken.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

2.1. Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag voor het optreden van de EU is artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat **vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit** expliciet noemt als vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie.

*“Het Europees Parlement en de Raad kunnen 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.*

*Het betreft de volgende vormen van criminaliteit: terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, **de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit.**”*

2.2. Variabele geometrie

Kaderbesluit 2001/413/JBZ betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten is op alle lidstaten van toepassing.

In overeenstemming met het aan de Verdragen gehechte Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht kunnen het Verenigd Koninkrijk en Ierland besluiten deel te nemen aan de vaststelling van dit voorstel. Ook na de vaststelling van dit voorstel beschikken ze over deze mogelijkheid.

Aangezien het Verenigd Koninkrijk op 29 maart 2017 ingevolge artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) kennis heeft gegeven van zijn voornemen zich uit de Unie terug te trekken, zullen de Verdragen niet meer van toepassing zijn op het Verenigd

³¹ [Verordening \(EU\) nr. 260/2012](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009.

³² [Richtlijn \(EU\) 2016/1148](#) van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie

Koninkrijk met ingang van de datum van inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord of, bij gebreke daarvan, na verloop van twee jaar na de kennisgeving, tenzij de Europese Raad met instemming van het Verenigd Koninkrijk tot verlenging van deze termijn besluit. Onverminderd de bepalingen van het terugtrekkingsakkoord is de bovengenoemde beschrijving van de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan dit voorstel derhalve slechts van toepassing tot het moment dat het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie verlaat.

Overeenkomstig Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken neemt Denemarken niet deel aan de aanneming door de Raad van maatregelen uit hoofde van titel V van het VWEU (met uitzondering van het visumbeleid). Bijgevolg neemt Denemarken, volgens de momenteel geldende regeling, niet deel aan de vaststelling van dit voorstel en zal Denemarken niet gebonden zijn door de richtlijn.

2.3. Subsidiariteit

Fraude met niet-contante betaalmiddelen heeft zowel binnen de EU als daarbuiten een zeer aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie. Een typisch voorbeeld is het skimmen (kopiëren) van kaartgegevens in een EU-land, de vervaardiging van een valse kaart met gebruik van die gegevens en het innen van geld met de valse kaart buiten de EU, teneinde de hoge veiligheidsnormen in de EU te omzeilen. Zulke misdrijven vinden steeds meer online plaats.

Het doel dergelijke misdrijven effectief te bestrijden, kan dus niet voldoende worden verwezenlijkt wanneer de lidstaten afzonderlijk of op een ongecoördineerde wijze optreden:

- Deze misdrijven scheppen situaties waarin het slachtoffer, de dader en het bewijs alle onder verschillende nationale rechtskaders kunnen vallen, zowel binnen de EU als daarbuiten. Als gevolg daarvan kan het erg tijdrovend en moeilijk voor afzonderlijke landen zijn om deze criminele activiteiten zonder gemeenschappelijke minimumregels doeltreffend tegen te gaan.
- De noodzaak van het nemen van EU-maatregelen werd reeds erkend met de invoering van de huidige EU-wetgeving betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (het Kaderbesluit).
- De noodzaak van optreden op EU-niveau komt ook tot uitdrukking in de lopende initiatieven om de maatregelen van de lidstaten op dit gebied op EU-niveau te coördineren, zoals een speciaal team van **Europol** dat zich bezighoudt met betalingsfraude³³, en de prioriteit van de Empact-beleidscyclus inzake operationele samenwerking ter bestrijding van fraude met niet-contante betaalmiddelen³⁴. De toegevoegde waarde van deze initiatieven voor de ondersteuning van de lidstaten in hun strijd tegen deze misdrijven werd meermaals erkend in het kader van de raadpleging van belanghebbenden tijdens de voorbereiding van dit voorstel, met name tijdens de bijeenkomsten van deskundigen.

Een andere toegevoegde waarde van EU-maatregelen bestaat in de bevordering van de samenwerking met derde landen, gelet op het feit dat de internationale dimensie van fraude

³³ Zie [de website van Europol](#)

³⁴ Meer informatie vindt u [hier](#).

met niet-contante betaalmiddelen vaak de EU-grenzen overstijgt. Het bestaan van gemeenschappelijke minimumregels in de EU kan ook inspireren tot doeltreffende wetgevingsoplossingen in derde landen, en zo de grensoverschrijdende samenwerking wereldwijd bevorderen.

2.4. Evenredigheid

In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 5, lid 4, VWEU, beperkt de voorgestelde nieuwe richtlijn zich tot hetgeen noodzakelijk en evenredig is om de internationale normen ten uitvoer te leggen en de bestaande wetgeving inzake strafbare feiten op dit gebied aan nieuwe bedreigingen aan te passen. Maatregelen met betrekking tot het gebruik van onderzoeksinstrumenten en de uitwisseling van informatie zijn slechts opgenomen voor zover dat nodig is voor de doeltreffende werking van het voorgestelde strafrechtelijk kader.

In het voorstel wordt de reikwijdte van de strafbare feiten aldus gedefinieerd dat alle relevante gedragingen daaronder vallen, maar deze beperkt blijft tot wat noodzakelijk en evenredig is.

2.5. Keuze van instrument

In overeenstemming met artikel 83, lid 1, VWEU kunnen minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties op het gebied van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, met inbegrip van de vervalsing van betaalmiddelen en computercriminaliteit, alleen worden vastgesteld bij een volgens de gewone wetgevingsprocedure vastgestelde richtlijn van het Europees Parlement en de Raad.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

3.1. Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving

De Commissie heeft een evaluatie³⁵ verricht van het huidige EU-wetgevingskader en de effectbeoordeling uitgevoerd die dit voorstel vergezelt (zie het bijbehorende werkdokument van de diensten van de Commissie voor meer informatie).

De evaluatie bracht drie oorzaken van bestaande problemen aan het licht, die alle drie weer een aantal dieper liggende oorzaken kennen.

³⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie – Effectbeoordeling bij het voorstel voor een Richtlijn betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, SWD(2017)298.

Oorzaken	Dieper liggende oorzaken
1. Sommige misdrijven kunnen krachtens het huidige wettelijke kader niet doeltreffend worden onderzocht en vervolgd .	a. Bepaalde misdrijven kunnen niet doeltreffend worden vervolgd omdat strafbare feiten die met bepaalde betaalinstrumenten (met name onlichamelijke) worden gepleegd, in de lidstaten op verschillende wijze of niet strafbaar zijn gesteld. b. Handelingen ter voorbereiding van fraude met niet-contante betaalmiddelen kunnen niet doeltreffend worden vervolgd omdat deze in de lidstaten op verschillende wijze of niet strafbaar zijn gesteld. c. Grensoverschrijdend onderzoek kan worden bemoeilijkt omdat dezelfde strafbare feiten niet in alle lidstaten even zwaar worden bestraft. d. Tekortkomingen bij de verdeling van rechtsmacht kunnen doeltreffend grensoverschrijdend onderzoek en doeltreffende grensoverschrijdende vervolging belemmeren.
2. Sommige misdrijven kunnen als gevolg van operationele belemmeringen niet doeltreffend worden onderzocht en vervolgd .	a. Het kan in geval van verzoeken om grensoverschrijdende samenwerking te veel tijd kosten om informatie te verstrekken, waardoor onderzoek en vervolging worden belemmerd. b. Als gevolg van beperkingen inzake publiek-private samenwerking worden te weinig misdrijven aan de rechtshandavingsautoriteiten gemeld, wat doeltreffend onderzoek en doeltreffende vervolging belemmert.
3. Criminelen maken misbruik van lacunes in de preventie om te frauderen.	a. Leemtes op het gebied van het delen van informatie bij publiek-private samenwerking belemmeren preventie. b. Criminelen maken handig misbruik van het feit dat slachtoffers onvoldoende geïnformeerd zijn.

De oorzaken van de problemen wijzen erop dat de kwestie die speelt vooral te maken heeft met een **tekortschieten van de regelgeving**, omdat het vigerende EU-wetgevingskader (het Kaderbesluit) inmiddels ten dele is achterhaald, hoofzakelijk als gevolg van **technologische ontwikkelingen**. Uit de evaluatie bleek dat deze leemte in de regelgeving door de meer recente wetgeving onvoldoende wordt opgevuld.

3.2. Raadpleging van belanghebbenden

Raadplegingsactiviteiten

Er vonden drie soorten raadplegingsactiviteiten plaats: openbare raadplegingen, een door de Europese Commissie georganiseerde specifieke raadpleging en een door een contractant georganiseerde specifieke raadpleging:

1. Openbare raadpleging

De Europese Commissie lanceerde op 1 maart 2017 een openbare raadpleging met als doel feedback te krijgen van het grote publiek over de probleemstelling, de relevantie en doeltreffendheid van het huidige rechtskader op het gebied van fraude met niet-contante betaalmiddelen en opties voor het aanpakken van de bestaande problemen en de mogelijke gevolgen van die opties. Na 12 weken werd de raadpleging op 24 mei 2017 afgesloten.

33 vertegenwoordigers uit de praktijk en 21 leden van het algemene publiek beantwoordden de vragenlijsten in het kader van de openbare raadpleging. Vier vertegenwoordigers uit de

praktijk verstrekten via schriftelijke bijdragen aanvullende input. Bij de vertegenwoordigers uit de praktijk ging het om:

- privéondernemingen (particuliere sector),
- internationale of nationale overheidsinstanties (rechtshandavingsinstanties, justitiële autoriteiten en EU-instellingen en -organen),
- handels-, ondernemers- of beroepsorganisaties (bijvoorbeeld nationale bankfederaties),
- niet-gouvernementele organisaties, platforms of netwerken,
- professionele adviesbureaus, advocatenkantoren, als zelfstandige werkzame raadgevers.

2. Door de Europese Commissie georganiseerde specifieke raadpleging

- Uitgebreide bijeenkomsten van deskundigen met vertegenwoordigers van politie en justitiële instanties uit alle EU-landen (door de lidstaten geselecteerd) en deskundigen uit de particuliere sector (financiële instellingen, aanbieders van betaaldiensten, handelaren, kaartsystemen).
- Diverse bijeenkomsten met deskundigen en belanghebbenden vanuit de academische wereld, rechtshandavingsinstanties en de sector van de virtuele valuta en met vertegenwoordigers van consumentenorganisaties, van particuliere financiële instellingen en van financiële toezichthouders.

3. Door een contractant georganiseerde specifieke consultatie

Een contractant organiseerde specifieke consultaties, die online enquêtes en interviews omvatten. De voorlopige resultaten werden ter validering aan een focusgroep voorgelegd, die vervolgens feedback leverde en de resultaten van de raadpleging verifieerde.

In totaal waren er 125 belanghebbenden uit 25 lidstaten bij betrokken.

Belangrijkste resultaten

- Dimensie van criminaliteit

De kosten in verband met fraude met niet-contante betaalmiddelen werden over het algemeen als hoog ervaren en er werd verwacht dat deze de komende jaren nog zullen toenemen. Belanghebbenden uit alle categorieën zagen zich voor problemen gesteld toen zij werden verzocht het criminele fenomeen te kwantificeren. Statistieken zijn zeldzaam en niet altijd toegankelijk. Een aantal statistieken bood echter op de praktijk gebaseerd bewijs waaruit het belang van bepaalde soorten fraude met niet-contante betaalmiddelen kan worden afgeleid.

- Strafrechtelijk kader

De meeste belanghebbenden achtten het huidige wetgevingskader van de EU slechts gedeeltelijk toegesneden op de huidige behoeften op het gebied van beveiliging, met name waar het gaat om de definitie van betaalinstrumenten en

strafbare feiten. Een aantal belanghebbenden bevestigde dat nationale rechtskaders gewijzigd zouden moeten worden.

- Strafprocesrecht

Ondanks het bestaande rechtskader wordt het huidige niveau van samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van onderzoek en vervolging als slechts ten dele bevredigend gezien. De ondersteuning die Europol ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking biedt, werd algemeen erkend.

- Melding bij rechtshandhavingsautoriteiten

De meningen over de melding van strafbare feiten bij rechtshandhavingsautoriteiten liepen uiteen: sommigen waren tevreden met het huidige niveau van meldingen, terwijl anderen van mening waren dat het voor verbetering vatbaar is. De verschillende categorieën van belanghebbenden waren het erover eens dat toekomstige beleidsopties inzake het melden van strafbare feiten moeten worden afgewogen tegen de feitelijke capaciteit van rechtshandhavingsinstanties om aan een zaak gevolg te geven.

- Publiek-private samenwerking

Belanghebbenden ervoeren de samenwerking tussen publieke en private entiteiten als in het algemeen nuttig en waren het erover eens dat deze samenwerking zou moeten worden aangemoedigd teneinde fraude met niet-contante betaalmiddelen beter te kunnen aanpakken, met name op het gebied van preventie.

De meeste belanghebbenden waren van oordeel dat voor de bestrijding van fraude met niet-contante betaalmiddelen de publiek-private samenwerking verbeterd zou moeten worden. Vertegenwoordigers van de particuliere sector bleken het meest ontevreden. Volgens hen gaat het bij de belangrijkste belemmeringen voor samenwerking onder meer om de beperkte mogelijkheid om informatie te delen met de rechtshandhavingsautoriteiten en om beperkingen van relevante instrumenten die voor die uitwisseling worden gebruikt.

De overgrote meerderheid van de belanghebbenden was het erover eens dat ten behoeve van het onderzoek en de vervolging van criminelen financiële instellingen zou moeten worden toegestaan om eigener beweging bepaalde persoonlijke gegevens van het slachtoffer te delen met de nationale politie of de politie van een ander EU-land (bijvoorbeeld naam, bankrekening, adres, etc.).

Verschillende belanghebbenden noemden ook gebrekkige samenwerking tussen particuliere en publieke autoriteiten als een belemmering voor de strijd tegen fraude met niet-contante betaalmiddelen.

Wetgeving, verkeerde afstemming van prioriteiten en gebrek aan vertrouwen alsook praktische en organisatorische problemen werden door particuliere ondernemingen, overheidsinstanties en handels-, bedrijfs- en

beroepsverenigingen gezien als belemmeringen voor een succesvolle samenwerking tussen overheidsinstanties en particuliere entiteiten wanneer deelnemers in verschillende EU-landen zijn gevestigd. Particuliere ondernemingen en overheidsinstanties noemden een gebrek aan passende technologie (bijvoorbeeld communicatiekanalen) als een belemmering.

- Rechten van slachtoffers

Belanghebbenden benadrukten het belang van de bescherming van slachtoffers van fraude. Sommigen van hen hadden het idee dat slachtoffers onvoldoende worden beschermd, hoewel er waardering is voor de initiatieven op het niveau van de lidstaten om hen te beschermen. Slachtofferorganisaties hebben goede mechanismen ontwikkeld voor de samenwerking met rechtshandhavingsautoriteiten. Diverse belanghebbenden achtten het noodzakelijk om slachtoffers beter te beschermen tegen identiteitsdiefstal, die volgens hen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen raakt. Slachtoffers moeten daarom ongeacht hun rechtskarakter worden beschermd.

3.3. Effectbeoordeling

In overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving³⁶ heeft de Commissie een effectbeoordeling³⁷ uitgevoerd om de noodzaak van een wetgevingsvoorstel te evalueren.

De effectbeoordeling werd op 12 juli 2017 voorgelegd aan en besproken met de Raad voor regelgevingstoetsing. De Raad had waardering voor de inspanningen om de kosten en baten te kwantificeren. Hij gaf een positief advies³⁸, met een aanbeveling om de rapportage nog verder te verbeteren met betrekking tot de volgende aspecten:

1. In het rapport werd de beleidscontext, waaronder de relatie met en de complementariteit ten opzichte van de bestaande en beoogde justitiële en pan-Europese samenwerkingsmechanismen, onvoldoende uitgelegd.
2. De in het initiatief opgenomen doelstelling inzake groei leek overdreven.

Het effectbeoordelingsverslag werd herzien, rekening houdend met de aanbevelingen in het positieve advies van de Raad voor regelgevingstoetsing.

Nadat de mogelijke beleidsmaatregelen om elk van de bij de evaluatie vastgestelde problemen aan te pakken, in kaart waren gebracht en was geanalyseerd welke maatregelen in aanmerking genomen en welke afgewezen moesten worden, werden de maatregelen gegroepeerd in beleidsopties. Elke beleidsoptie werd zo opgesteld dat deze op alle vastgestelde problemen betrekking had. De diverse overwogen beleidsopties waren cumulatief, dat wil zeggen dat zij een toenemend niveau van EU-wetgevingsmaatregelen vergden. Aangezien het bij het

³⁶ Meer informatie over de richtsnoeren voor betere regelgeving is [hier](#) te vinden.

³⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie – Effectbeoordeling bij het voorstel voor een Richtlijn betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, SWD(2017)298.

³⁸ Raad voor regelgevingstoetsing van de Europese Commissie – Advies inzake de effectbeoordeling – Bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, SWD(2017)390.

onderhavige probleem in wezen om **gebrekkige regelgeving** gaat, was het van belang de volledige reeks van regelgevingsinstrumenten in ogenschouw te nemen om vervolgens vast te stellen wat de meest proportionele reactie van de EU zou zijn.

De volgende opties werden overwogen:

- **optie A:** verbetering van de uitvoering van de EU-wetgeving en bevordering van zelfregulering op het gebied van publiek-private samenwerking;
- **optie B:** invoering van een nieuw wetgevingskader en bevordering van zelfregulering op het gebied van publiek-private samenwerking;
- **optie C:** dezelfde optie als B, maar met bepalingen inzake het stimuleren van rapportage in geval van publiek-private samenwerking in plaats van zelfregulering, en nieuwe bepalingen op het gebied van bewustmaking;
- **optie D:** dezelfde optie als C, maar met aanvullende bepalingen op het gebied van rechtsmacht die regels inzake het Europees onderzoeksbevel en andere bevelen aanvullen.

Optie C was de voorkeursoptie, zowel kwalitatief als qua kosten en voordelen.

Qua voordelen zou de voorkeursoptie de weg effenen voor effectievere en efficiëntere rechtshandhaving ten aanzien van fraude met niet-contante betaalmiddelen, door middel van een coherenter toepassing van regels in de hele EU, betere grensoverschrijdende samenwerking en sterkere publiek-private samenwerking en uitwisseling van informatie. Door het verbeteren van de veiligheid zou het initiatief ook het vertrouwen in de digitale eengemaakte markt bevorderen.

De eenmalige kosten voor de lidstaten van het tot stand brengen en uitvoeren van een nieuw initiatief worden geraamd op ongeveer 561 000 EUR. De permanente kosten voor de lidstaten van de implementatie en handhaving worden geraamd op ongeveer 2 285 140 EUR per jaar (totaal voor alle lidstaten).

Aangezien het voorstel niet voorziet in dwingende regels inzake rapportage, zouden er geen bijkomende kosten moeten zijn voor ondernemingen, met inbegrip van kmo's. De overige bepalingen die het voorstel bevat, zijn evenmin van invloed op kmo's.

Globaal gezien zal het cumulatieve effect van de voorgestelde maatregelen op de administratieve en financieringskosten naar verwachting hoger zijn dan thans het geval is, aangezien door het aantal te onderzoeken gevallen een zwaar beroep zou worden gedaan op de middelen inzake rechtshandhaving op dit gebied, die dan ook verruimd zouden moeten worden. De voornaamste reden daarvoor zijn de volgende:

- Een ruimere definitie van betaalmiddelen en de aanpak van extra strafbare feiten (voorbereidende handelingen) zullen waarschijnlijk het aantal gevallen waarvoor politie en justitiële autoriteiten verantwoordelijk zijn, doen toenemen.
- Er zouden extra middelen nodig zijn om de grensoverschrijdende samenwerking op te voeren.

- De verplichting voor de lidstaten om statistische gegevens te verzamelen, zou een extra administratieve last met zich brengen.

Anderzijds zou de invoering van een duidelijk rechtskader voor de aanpak van degenen die fraude met niet-contante betaalmiddelen mogelijk maken, een kans bieden om activiteiten op het gebied van fraude in een vroeger stadium op te sporen, te vervolgen en te bestraffen. Hoewel een vergroting van de publiek-private samenwerking de nodige middelen vergt, is er bovendien een onmiddellijk rendement in de zin van effectiviteit en efficiency van rechtshandhavingsoptreden.

3.4. Gezonde regelgeving en vereenvoudiging

Kwalitatief gezien biedt dit voorstel mogelijkheden tot vereenvoudiging op enkele gebieden, zoals:

- Verdere onderlinge aanpassing van nationale strafrechtvaarders (bijvoorbeeld door gemeenschappelijke definities en een gemeenschappelijk minimumniveau voor de maximumstraffen) zou de samenwerking vereenvoudigen en bevorderen tussen nationale rechtshandhavinginstanties die grensoverschrijdende zaken onderzoeken en vervolgen.
- Met name duidelijkere regels inzake rechtsmacht, een versterkte rol voor nationale contactpunten en het delen van gegevens en informatie tussen nationale politieautoriteiten en met Europol, zouden de procedures en praktijken inzake samenwerking verder kunnen vereenvoudigen.

De mogelijkheden tot vereenvoudiging kunnen niet worden gekwantificeerd omdat er onvoldoende gegevens zijn (en het in sommige gevallen onmogelijk is om te abstraheren van de effecten van het Kaderbesluit).

In zijn algemeenheid is het potentieel inzake gezonde regelgeving van dit initiatief zeer beperkt:

1. In de eerste plaats is het kaderbesluit van 2001 reeds een vrij eenvoudige rechtshandeling met een beperkt potentieel voor verdere vereenvoudiging.
2. In de tweede plaats is het onderhavige initiatief gericht op een verbetering van de veiligheid door het aanpakken van de huidige tekortkomingen. Normaal gesproken zou dit eerder meer administratieve kosten met zich brengen voor het onderzoek en de vervolging van misdrijven waarvoor momenteel geen bepalingen bestaan, dan aanzienlijke besparingen opleveren als gevolg van de vereenvoudiging van de grensoverschrijdende samenwerking.
3. In de derde plaats is het niet de bedoeling dat het initiatief bedrijven en burgers extra juridische verplichtingen oplegt. Van de lidstaten wordt verlangd dat zij melding via passende kanalen aanmoedigen en bevorderen (in plaats van tot melding te verplichten), analoog aan andere EU-instrumenten, zoals Richtlijn 2011/93 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (artikel 16, lid 2).

3.5. Grondrechten

Het voorstel bevat bepalingen om het rechtskader inzake de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten aan nieuwe en zich ontwikkelende dreigingen aan te passen en om vormen van fraude met niet-contante betaalmiddelen te regelen die thans nog niet geregeld zijn.

Het uiteindelijke doel van deze maatregelen is de bescherming van de rechten van slachtoffers en potentiële slachtoffers. De invoering van een duidelijk rechtskader aan de hand waarvan rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten kunnen optreden tegen criminele activiteiten die de persoonsgegevens van de slachtoffers direct raken, met inbegrip van de strafbaarstelling van voorbereidende handelingen, kan met name een positief effect hebben op de bescherming van het recht van slachtoffers en potentiële slachtoffers op privacy en op de bescherming van persoonsgegevens.

Tegelijkertijd eerbiedigen alle maatregelen waarin dit voorstel voorziet de grondrechten en fundamentele vrijheden die door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend en moeten deze maatregelen dienovereenkomstig ten uitvoer worden gelegd. Iedere beperking van de uitoefening van dergelijke grondrechten en fundamentele vrijheden moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest, die behelzen dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen waar het gaat om het rechtmatige doel om daadwerkelijk te beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Beperkingen moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van de in het Handvest neergelegde rechten en vrijheden eerbiedigen.

In dit verband is een verscheidenheid aan in het Handvest verankerde grondrechten en fundamentele vrijheden in aanmerking genomen, waaronder het recht op vrijheid en veiligheid, de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, de vrijheid van beroep en het recht om te werken, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op eigendom, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen alsook het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft.

Dit voorstel eerbiedigt met name het beginsel dat strafbare feiten en straffen in de wet moeten zijn neergelegd en evenredig moeten zijn. Het beperkt de reikwijdte van de strafbare feiten tot dat wat noodzakelijk is om de effectieve vervolging van gedragingen die een bijzondere dreiging voor de veiligheid vormen mogelijk te maken en introduceert minimumregels inzake de hoogte van straffen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, met in achtneming van de aard van het strafbaar feit.

Dit voorstel is ook zo opgesteld dat gewaarborgd is dat gegevens van personen die worden verdacht van de in deze richtlijn genoemde strafbare feiten, worden behandeld in overeenstemming met het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens en de bestaande toepasselijke wetgeving, ook in het kader van publiek-private samenwerking.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel heeft geen onmiddellijke gevolgen voor de begroting van de EU.

5. OVERIGE ELEMENTEN

5.1. Uitvoeringsplannen en regelingen voor monitoring, evaluatie en verslaglegging

De Commissie zal toezien op de tenuitvoerlegging van de richtlijn aan de hand van de door de lidstaten verstrekte informatie over de maatregelen die worden genomen om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen teneinde aan de richtlijn te voldoen.

Uiterlijk twee jaar na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn zal de Commissie een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan deze richtlijn te voldoen.

Bovendien zal de Commissie zes jaar na het verstrijken van de termijn voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn de effecten ervan beoordelen, om ervoor te zorgen dat er na de volledige tenuitvoerlegging in alle lidstaten voldoende tijd verstreken is om de gevolgen van het initiatief te kunnen beoordelen.

5.2. Toelichtende stukken

Toelichtende stukken over de omzetting worden niet noodzakelijk geacht.

6. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

6.1. Samenvatting van de voorgestelde maatregel

Dit voorstel houdt een intrekking van Kaderbesluit 2001/413/JBZ in, maar actualiseert de meeste van de vigerende bepalingen van dat besluit en is in overeenstemming met de bevindingen van de evaluatie en de effectbeoordeling (bijvoorbeeld met betrekking tot de voorkeursoptie).

De onderstaande tabel geeft de overeenkomst weer tussen dit voorstel en het Kaderbesluit en maakt duidelijk welke artikelen nieuw zijn en welke artikelen een actualisering van bepalingen uit het Kaderbesluit inhouden.

	RICHTLIJN		KADERBESLUIT		Opmerkingen		
	Artikel	Overwe ging	Artikel	Overwe ging			
I. Onderwerp en definities	1. Onderwerp	1-6	Geen	1-7	Nieuw		
	2. Definities	7-8	1. Definities	10	Actualisering		
II. Strafbare feiten	3. Frauduleus gebruik van betaalinstrumenten	9	2. Strafbare feiten in verband met betaalinstrumenten	8-10			
	4. Strafbare feiten ter voorbereiding van het frauduleus gebruik van betaalinstrumenten						
	5. Strafbare feiten in verband met informatiesystemen						
	6. Instrumenten voor het plegen van strafbare feiten						
	7. Uitlokking, medeplichtigheid en poging						
	8. Sancties voor natuurlijke personen	10-11	6. Sancties	9			
	9. Aansprakelijkheid van rechtspersonen	Geen	7. Aansprakelijkheid van rechtspersonen	Geen			
	10. Sancties voor rechtspersonen		8. Sancties voor rechtspersonen				
	III. Rechtsmacht en onderzoek	11. Rechtsmacht	12-14	9. Rechtsmacht 10. Uitlevering en vervolging		11	
		12. Doeltreffend onderzoek	15	Geen		Geen	
IV. Uitwisseling van informatie en melding van misdrijven	13. Uitwisseling van informatie	16-18	11. Samenwerking tussen de lidstaten 12. Uitwisseling van informatie	11	Actualisering		
	14. Melding van misdrijven	19	Geen	Geen	Nieuw		
V. Bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers en preventie	15. Bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers	20-22	Geen				
	16. Preventie	23	Geen				
VI. Slotbepalingen	17. Monitoring en statistieken	24	Geen				Actualisering
	18. Vervanging van Kaderbesluit	25	Geen				
	19. Omzetting	Geen	14. Tenuitvoerlegging [14, lid 1]				
	20. Evaluatie en verslaglegging		14. Tenuitvoerlegging [14, lid 2]				
	21. Inwerkingtreding		15. Inwerkingtreding				
	Geen	26-29	13. Territoriale toepassing	Geschrapt			

Met name wordt respectievelijk worden in dit voorstel:

- betaalinstrumenten op een bredere en robuustere wijze gedefinieerd en wel zo dat daaronder ook onlichamelijke betaalinstrumenten en digitale betaalmiddelen vallen;
- het bezit, de verkoop, de aanschaf voor gebruik, de invoer, de distributie of het anderszins beschikbaar maken van een betaalmiddel dat is een gestolen of dat men zich anderszins onrechtmatig heeft toegeëigend of dat is nagemaakt of vervalst, tot een op zichzelf staand strafbaar feit gemaakt, naast het gebruik van dergelijke instrumenten;
- de reikwijdte van de strafbare feiten in verband met informatiesystemen zodanig uitgebreid dat deze alle betalingstransacties omvat, met inbegrip van transacties via digitale betaalmiddelen;
- regels ingevoerd inzake de hoogte van sancties, inzonderheid regels die een minimumniveau voor de maximumstraffen vaststellen;
- als verzwarende omstandigheden aangemerkt:
- situaties waarin de criminele handelingen zijn gepleegd in het kader van een criminele organisatie als omschreven in Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad, ongeacht de daarin aangegeven straf;
- situaties waarin de criminele handeling aanzienlijke cumulatieve schade veroorzaakt of de daders aanzienlijke economische voordelen biedt. Het doel hiervan is een oplossing te bieden voor gevallen waarin er sprake is van een groot volume, maar een gering individueel verlies, met name in geval van fraude bij betalen op afstand.
- de reikwijdte van de rechtsmacht ten aanzien van de in het voorstel bedoelde strafbare feiten verduidelijkt door ervoor te zorgen dat lidstaten rechtsmacht hebben wanneer het strafbare feit is gepleegd met gebruik van een informatiesysteem op het grondgebied van de lidstaat, terwijl de dader eventueel buiten dat grondgebied verblijft of wanneer de dader op het grondgebied van de lidstaat verblijft, maar het informatiesysteem zich eventueel daarbuiten bevindt;
- de reikwijdte van de rechtsmacht met betrekking tot de gevolgen van het strafbare feit verduidelijkt door ervoor te zorgen dat lidstaten rechtsmacht kunnen uitoefenen wanneer het strafbare feit op hun grondgebied schade veroorzaakt, met inbegrip van schade ten gevolge van diefstal van de identiteit van een persoon;
- maatregelen geïntroduceerd ter verbetering van de EU-brede strafrechtelijke samenwerking door de bestaande structuur en het gebruik van de operationele contactpunten te versterken;
- de voorwaarden verbeterd voor de melding door slachtoffers en particuliere entiteiten van misdrijven;

- tegemoet gekomen aan de noodzaak van verschaaffing van statistische gegevens over fraude en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen door de lidstaten te verplichten om ervoor te zorgen dat er een passend systeem bestaat voor het registreren, aanmaken en verstrekken van statistische gegevens over de in voorgestelde richtlijn bedoelde strafbare feiten;
- ervoor gezorgd dat slachtoffers toegang hebben tot informatie over hun rechten en de beschikbare bijstand en ondersteuning, waarbij het er niet toe doet of hun land van verblijf een ander is dan het land van verblijf van degene die de fraude heeft gepleegd of waar het strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt.

6.2. Gedetailleerde toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel

Artikel 1: Onderwerp — dit artikel omschrijft de werkingssfeer en het doel van het voorstel.

Artikel 2: Definities — in dit artikel worden de definities gegeven die in het gehele instrument van toepassing zijn. Artikel 2 bevat dezelfde definitie van virtuele valuta als het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 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/EG³⁹. Wanneer deze definitie tijdens de vaststellingsprocedure van bovengenoemd voorstel verandert, moet de definitie van virtuele valuta dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 3: Frauduleus gebruik van betaalinstrumenten — dit artikel somt de strafbare feiten op in verband met criminele gedragingen die rechtstreeks en onmiddellijk fraude inhouden, namelijk het frauduleus gebruik van betaalinstrumenten, met inbegrip van zowel gestolen als nagemaakte betaalinstrumenten. De strafbare feiten hebben betrekking op alle betaalinstrumenten, ongeacht of zij lichamelijk of onlichamelijk zijn, en strekken zich dus ook uit tot fraude met gebruikmaking van gestolen of vervalste legitimatiegegevens inzake betalingen of andere vastgelegde gegevens die het mogelijk maken of die worden gebruikt om een betaalopdracht of andere overboeking van geld te initiëren, met inbegrip van de overboeking van virtuele valuta.

Artikel 4: Strafbare feiten ter voorbereiding van het frauduleus gebruik van betaalinstrumenten — dit artikel omschrijft strafbare feiten in verband met criminele gedragingen die, ofschoon zij niet zelf de feitelijke fraude inhouden die tot verlies van eigendom leidt, worden verricht ter voorbereiding van fraude. Daarbij gaat het onder meer om de diefstal of vervalsing van betaalinstrumenten en diverse handelingen in verband met de handel in deze gestolen of vervalste instrumenten. Het ziet op het bezit, de distributie of het voor frauduleus gebruik beschikbaar stellen daarvan, met inbegrip van gevallen waarin de dader zich van het frauduleus gebruik bewust is (*dolus eventualis*). Net als artikel 3 strekt het zich uit tot alle strafbare feiten waarbij betaalinstrumenten zijn betrokken, ongeacht of deze lichamelijk of onlichamelijk zijn, zodat het ook van toepassing is op gedragingen als de handel in gestolen legitimatiegegevens (“carding”) en phishing⁴⁰.

³⁹ [COM\(2016\) 450 definitief](#).

⁴⁰ Phishing is een methode die fraudeurs gebruiken om toegang te krijgen tot waardevolle persoonlijke gegevens, zoals gebruikersnamen en wachtwoorden. Meestal wordt een e-mail die van een bekende en betrouwbare onderneming afkomstig lijkt te zijn, naar een groot aantal e-mailadressen gestuurd. De e-

Artikel 5: Strafbare feiten in verband met informatiesystemen — dit artikel omschrijft de door de lidstaten strafbaar te stellen feiten met betrekking tot informatiesystemen. De lijst omvat elementen die de strafbare feiten onderscheiden van onrechtmatige systeem- of gegevensverstoring in het kader van Richtlijn 2013/40/EU, zoals de overdracht van geldelijke waarde om een onrechtmatig voordeel te verkrijgen. Deze bepaling is opgenomen met het oog op de strafbaarstelling van gedrag als het hacken van een computer of een apparaat van het slachtoffer teneinde het internetverkeer van het slachtoffer te leiden naar een valse website voor onlinebankieren, waardoor het slachtoffer ertoe wordt gebracht om geld over te maken naar een door de dader (of “geldezel”)⁴¹ gecontroleerde bankrekening. Hij ziet ook op andere vormen van crimineel gedrag, zoals pharming⁴², die informatiesystemen benutten om de dader of een andere persoon een onrechtmatig voordeel te verschaffen.

Artikel 6: Voor het plegen van strafbare feiten gebruikte instrumenten — dit artikel omschrijft de door de lidstaten strafbaar te stellen feiten met betrekking tot instrumenten die worden gebruikt voor het plegen van de in artikel 4, onder a) en b) en artikel 5 bedoelde strafbare feiten. Het beoogt de opzettelijke vervaardiging, verkoop, aanschaf voor gebruik, invoer, distributie of het anderszins beschikbaar maken van bijvoorbeeld apparatuur voor skimming die wordt gebruikt voor het stelen van legitimatiegegevens alsook kwaadaardige software en vervalst websites die voor phishing worden gebruikt, strafbaar te stellen. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op artikel 4 van Kaderbesluit 2001/413/JBZ en artikel 3, onder d), punt i), van Richtlijn 2014/62/EU betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij.

Artikel 7: Uitlokking, medeplichtigheid en poging — dit artikel is van toepassing op gedragingen in verband met de in de artikelen 3 tot en met 6 bedoelde strafbare feiten en verplicht de lidstaten ertoe om alle vormen van voorbereiding en deelneming strafbaar te stellen. Voor de in de artikelen 3 tot en met 6 bedoelde strafbare feiten geldt dat ook een poging strafrechtelijke aansprakelijkheid met zich brengt.

Artikel 8: Straffen voor natuurlijke personen — om fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten doeltreffend te bestrijden, moeten de straffen in alle lidstaten afschrikkend zijn. In overeenstemming met andere EU-instrumenten die de hoogte van strafrechtelijke sancties met elkaar in evenwicht brengen, bepaalt dit artikel dat de maximumstraf krachtens nationaal recht ten minste een gevangenisstraf van drie jaar moet zijn, met een uitzondering voor de in artikel 6 bedoelde strafbare feiten, waarvoor de maximumstraf ten minste twee jaar gevangenis moet zijn. Het artikel voorziet in zwaardere straffen voor gekwalificeerde strafbare feiten, namelijk een maximumstraf van ten minste vijf jaar wanneer het misdrijf is gepleegd door een criminele organisatie als gedefinieerd in Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van

mail kan de ontvanger dan naar een bedrieglijke website leiden, waar hem om persoonlijke informatie wordt gevraagd.

⁴¹ De term “geldezel” verwijst naar een persoon die de opbrengsten uit een misdrijf tussen verschillende landen overboekt. Geldezels ontvangen de opbrengsten op hun rekening; hun wordt vervolgens gevraagd het geld op te nemen en telegrafisch over te maken naar een andere, vaak buitenlandse, rekening, waarbij zij een deel van het geld voor zichzelf houden (ActionFraudUK, 2017). Soms zijn zij ervan op de hoogte dat het om opbrengsten uit misdrijven gaat; soms worden zij misleid en geloven dat het om eerlijk verkregen middelen gaat.

⁴² Pharming is een zwendelpraktijk waarbij een kwaadaardig softwareprogramma op een pc of een server wordt geplaatst en gebruikers zonder dat zij dat weten of goed hebben gevonden naar een frauduleuze website worden geleid.

georganiseerde criminaliteit⁴³, of wanneer een misdrijf op grote schaal wordt gepleegd en zo de slachtoffers uitgebreide of aanzienlijke schade berokkent, met name in gevallen waarin de individuele gevolgen gering zijn, maar de algehele schade een groot volume heeft, of wanneer een misdrijf de dader een cumulatief economisch voordeel oplevert van ten minste 20 000 EUR.

Op de in de artikelen 2 tot en met 5 van Kaderbesluit 2001/413/JBZ opgesomde strafbare feiten lijken in de meeste lidstaten waar informatie beschikbaar was, specifieke straffen te staan. In het algemeen is er echter geen sprake van onderlinge aanpassing: ofschoon alle lidstaten vrijheidsbenemende straffen kennen (tenminste in ernstige gevallen), verschilt het niveau van de straffen voor eenzelfde gedrag aanzienlijk. Bijgevolg is de afschrikkende werking in sommige lidstaten geringer dan in andere.

Het verschil in de hoogte van straffen kan ook de justitiële samenwerking belemmeren. Wanneer het wetboek van strafrecht van een lidstaat lage minimumstraffen kent, kan dat ertoe leiden dat rechtshandavings- en justitiële autoriteiten een lage prioriteit geven aan het onderzoek en de vervolging inzake fraude bij betalen op afstand. Dit kan vervolgens grensoverschrijdende samenwerking belemmeren in die zin dat een verzoek om hulp van een andere lidstaat niet tijdig wordt verwerkt. Degenen die het meest van dergelijke verschillen in de hoogte van straffen profiteren, zijn naar alle waarschijnlijkheid de meest zware criminelen, dat wil zeggen transnationale georganiseerde groepen die in meerdere staten een operationele basis hebben.

Artikelen 9 en 10: Aansprakelijkheid van en sancties voor rechtspersonen — deze artikelen zijn van toepassing op alle strafbare feiten die in de artikelen 3 tot en met 7 worden bedoeld. Zij verplichten de lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld, zonder de aansprakelijkheid van natuurlijke personen uit te sluiten, en om ten aanzien van rechtspersonen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties toe te passen. Artikel 10 geeft een aantal voorbeelden van sancties.

Artikel 11: Rechtsmacht — dit artikel, dat is gebaseerd op de beginselen van territorialiteit en personaliteit, bevat een opsomming van situaties waarin de lidstaten hun rechtsmacht dienen te vestigen inzake de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten.

Het bevat elementen die zijn overgenomen uit artikel 12 van Richtlijn 2013/40/EU over aanvallen op informatiesystemen. In geval van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten via internet zal het misdrijf zich vermoedelijk over meerdere jurisdicties uitstrekken: het wordt vaak gepleegd met behulp van informatiesystemen buiten het grondgebied waar de dader zich fysiek bevindt en heeft gevolgen in een ander land, waar zich ook het bewijs kan bevinden. Met artikel 11 wordt daarom beoogd ervoor te zorgen dat de territoriale rechtsmacht zich uitstrekt over situaties waarin de dader en het informatiesysteem waarvan de dader zich voor het plegen van het misdrijf bedient, zich niet op hetzelfde grondgebied bevinden.

Dit artikel bevat een nieuw element dat voorziet in de noodzaak rechtsmacht te doen gelden wanneer er schade is veroorzaakt binnen een andere jurisdictie dan die waar het gedrag heeft plaatsgevonden, waaronder schade als gevolg van identiteitsdiefstal. Het doel is situaties te regelen waarop Richtlijn 2013/40/EU over aanvallen op informatiesystemen niet van toepassing is en waarvan bij fraude met niet-contante betaalmiddelen misdrijven gewoonlijk

⁴³ [PB L 300 van 11.11.2008, blz. 42.](#)

sprake is. Daarbij gaat het onder meer om gevallen waarin geen van de strafbare feiten in verband met het misdrijf (bijvoorbeeld diefstal van legitimatiegegevens, klonen van een kaart, onrechtmatige opname bij een geldautomaat) heeft plaatsgevonden in de lidstaat waar zich de schade voordoet (bijvoorbeeld waar het slachtoffer de bankrekening aanhoudt waarvan het geld is ontvreemd). In deze gevallen zal het slachtoffer het incident hoogst waarschijnlijk melden aan de autoriteiten van de lidstaat waar het economisch verlies aan het licht kwam. Die lidstaat moet rechtsmacht kunnen uitoefenen zodat er voor doeltreffend onderzoek en doeltreffende vervolging kan worden gezorgd, waarbij die lidstaat dient als beginpunt voor onderzoeken waarbij meerdere lidstaten en derde landen betrokken kunnen zijn.

Artikel 12: Doeltreffend onderzoek — met dit artikel wordt beoogd ervoor te zorgen dat de onderzoeksinstrumenten waarin het nationale recht met betrekking tot georganiseerde criminaliteit of andere gevallen van ernstige criminaliteit voorziet, op zijn minst ook in ernstige gevallen van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten kunnen worden aangewend. Dit artikel moet er ook voor zorgen dat autoriteiten na een rechtmatig bevel onverwijld informatie wordt verstrekt.

Artikel 13: Uitwisseling van informatie — met dit artikel wordt beoogd een ruimer gebruik van operationele nationale contactpunten aan te moedigen.

Artikel 14: Melding van misdrijven — dit artikel is erop gericht te voorzien in de bij de effectbeoordeling vastgestelde noodzaak melding te bevorderen en te faciliteren. Beoogd wordt om ervoor te zorgen dat slachtoffers en privé-entiteiten over passende kanalen beschikken om misdrijven te melden en om onverwijld melding te bevorderen analoog aan een overeenkomstige bepaling in artikel 16, lid 2, van Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. In overweging 19 worden voorbeelden van te nemen maatregelen gegeven.

Artikel 15: Bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers — dit artikel verplicht lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat slachtoffers van fraude met niet-contante betaalmiddelen de beschikking krijgen over informatie over en kanalen voor het melden van een misdrijf en dat advies wordt gegeven over de wijze waarop zij zichzelf kunnen beschermen tegen de negatieve gevolgen van fraude en reputatieschade die er het gevolg van is.

Het artikel ziet op zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, die ook worden geraakt door de gevolgen van de strafbare feiten waarop het voorstel betrekking heeft. Het breidt ook de toepasselijkheid van een aantal specifieke rechten die krachtens Richtlijn 2012/29/EU voor natuurlijke personen zijn vastgesteld, uit tot rechtspersonen.

Artikel 16: Preventie — dit artikel ziet op de noodzaak het publiek beter bewust te maken van het probleem, waardoor het risico slachtoffer van fraude te worden afneemt, door middel van informatie- en voorlichtingscampagnes en onderzoeks- en onderwijsprogramma's. In het kader van de effectbeoordeling werd vastgesteld dat lacunes op het gebied van preventie een belangrijke oorzaak zijn van problemen inzake fraude met niet-contante betaalmiddelen. Dit artikel volgt een soortgelijke benadering als artikel 23 (preventie) van Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

Artikel 17: Monitoring en statistieken — aangezien het noodzakelijk is dat statistische gegevens worden verstrekt over fraude en vervalsing in verband met niet-contante betaalmiddelen, verplicht dit artikel de lidstaten ervoor te zorgen dat er een passend systeem

is voor het opslaan, aanmaken en verstrekken van statistische gegevens over de in de voorgestelde richtlijn bedoelde strafbare feiten en over het toezicht op de doeltreffendheid van hun systemen (met betrekking tot alle gerechtelijke fasen) ter bestrijding van fraude met niet-contante betaalmiddelen. Het artikel volgt een soortgelijke benadering als artikel 14 (Toetsing en statistieken) van Richtlijn 2013/40/EU over aanvallen op informatiesystemen en artikel 44 van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (vierde antiwitwasrichtlijn). Het beoogt ook iets te doen aan de vooralsnog beperkte beschikbaarheid van fraudegegevens, die zouden helpen bij het beoordelen van de doeltreffendheid van nationale systemen in de strijd tegen fraude met niet-contante betaalmiddelen.

Artikel 18: Vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad — dit artikel vervangt de vigerende bepalingen op het gebied van fraude en vervalsing in verband met niet-contante betaalmiddelen voor de lidstaten waarop deze richtlijn van toepassing is.

Artikelen 19, 20, en 21 — deze artikelen bevatten nadere bepalingen over de omzetting door de lidstaten, evaluatie en verslaglegging door de Commissie en de inwerkingtreding van de richtlijn.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 83, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten vormt een bedreiging voor de veiligheid aangezien zij een bron van inkomsten voor de georganiseerde criminaliteit vormen en daardoor andere criminele activiteiten, zoals terrorisme en de handel in verdovende middelen en mensen, mogelijk maken.
- (2) Fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten vormen ook een obstakel voor de digitale eengemaakte markt, aangezien hierdoor het vertrouwen van de consument wordt ondermijnd en direct economisch verlies wordt veroorzaakt.
- (3) Kaderbesluit 2001/413/JBZ⁴⁴ dient te worden geactualiseerd en aangevuld met nadere bepalingen inzake strafbare feiten, straffen en grensoverschrijdende samenwerking.
- (4) De aanzienlijke lacunes en verschillen in de wetgeving van de lidstaten op het gebied van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten kunnen een belemmering vormen voor de strijd tegen dit type misdrijf en andere vormen van zware en georganiseerde criminaliteit die daarmee verband houden en daardoor mogelijk worden gemaakt, en doeltreffende politieke en justitiële samenwerking op dit gebied bemoeilijken.
- (5) Fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten hebben een aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie, die wordt versterkt door een steeds

⁴⁴ Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (PB L 149 van 2.6.2001, blz. 1)

belangrijkere digitale component; de noodzaak van verdere maatregelen om de strafwetgeving op dit terrein tussen de lidstaten aan te passen, wordt hierdoor beklemtoond.

- (6) De afgelopen jaren hebben niet alleen een exponentiële groei van de digitale economie laten zien, maar ook een brede toename van innovatie op velerlei gebieden, waaronder betaaltechnologieën. Nieuwe betaaltechnologieën brengen het gebruik van nieuwe soorten betaalinstrumenten met zich, die weliswaar nieuwe kansen voor consumenten en ondernemingen inhouden, maar ook meer mogelijkheden tot fraude bieden. Het rechtskader moet dus relevant en up-to-date blijven met het oog op deze technologische ontwikkelingen.
- (7) Gemeenschappelijke definities op dit gebied zijn van belang om ervoor te zorgen dat deze richtlijn in de lidstaten consistent wordt toegepast. Ook van nieuwe soorten betaalinstrumenten, zoals elektronisch geld en virtuele valuta, dienen er definities te zijn.
- (8) Door in hoofdzaak betaalinstrumenten die van een speciale vorm van bescherming tegen namaak of misbruik zijn voorzien strafrechtelijk te beschermen, wordt beoogd aanbieders aan te moedigen de door hen uitgegeven betaalinstrumenten van dergelijke speciale vormen van bescherming te voorzien en zo aan het betaalinstrument een preventief element toe te voegen.
- (9) Effectieve en efficiënte strafrechtelijke maatregelen zijn essentieel om niet-contante betaalmiddelen tegen fraude en vervalsing te beschermen. Met name is een gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering nodig van de bestanddelen van crimineel gedrag die bijdragen tot of het pad effenen voor het feitelijk frauduleus gebruik van betaalmiddelen. Gedragingen als het verzamelen en het bezit van betaalinstrumenten met het oogmerk fraude te plegen door middel van, bijvoorbeeld, phishing of skimming, en de verbreiding daarvan, bijvoorbeeld door de online verkoop van creditcardgegevens, moet dus een eigenstandig strafbaar feit worden, los van een direct verband met het feitelijk frauduleus gebruik van betaalmiddelen. Ook de gevallen waarin het bezit, de aanschaf of de distributie niet noodzakelijkerwijs tot het frauduleus gebruik van dergelijke betaalinstrumenten leiden, moeten als een dergelijk crimineel gedrag worden aangemerkt, mits de dader zich van de mogelijkheid van een dergelijk gebruik bewust is (*dolus eventualis*). Deze richtlijn verbindt geen sanctie aan het rechtmatig gebruik van een betaalinstrument, met inbegrip van en met betrekking tot het verstrekken van innovatieve betaaldiensten, zoals diensten die gewoonlijk door fintechbedrijven worden ontwikkeld.
- (10) De sancties en straffen voor fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten dienen in de hele Unie doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.
- (11) Het is passend om strengere straffen mogelijk te maken wanneer het misdrijf wordt gepleegd door een criminele organisatie, als gedefinieerd in Kaderbesluit 2008/841/JBZ⁴⁵, of wanneer het misdrijf op grote schaal wordt gepleegd en er

⁴⁵ Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (PB L 300 van 11.11.2008, blz. 42).

bijgevolg sprake is van uitgebreide of aanzienlijke schade voor de slachtoffers of een cumulatief voordeel voor de dader van ten minste 20 000 EUR.

- (12) Regels inzake rechtsmacht moeten ervoor zorgen dat de in deze richtlijn geformuleerde strafbare feiten doeltreffend worden vervolgd. In het algemeen kunnen strafbare feiten het best worden aangepakt door het strafrechtstelsel van het land waar zij zich worden gepleegd. De lidstaten moeten daarom hun rechtsmacht vestigen ten aanzien van strafbare feiten die op hun grondgebied zijn gepleegd, strafbare feiten die door hun onderdanen zijn gepleegd en strafbare feiten die op hun grondgebied schade veroorzaken.
- (13) Informatiesystemen ondergraven het traditionele begrip territorialiteit omdat zij in principe vanuit welke plaats dan ook kunnen worden gebruikt en beheerst. Wanneer lidstaten hun rechtsmacht daarop baseren dat een strafbaar feit op hun grondgebied is begaan, lijkt het zinvol na te gaan in hoeverre hun rechtsmacht zich ook uitstrekt tot strafbare feiten die met behulp van informatiesystemen zijn gepleegd. De rechtsmacht zou in dergelijke gevallen situaties moeten omvatten waarin het informatiesysteem zich binnen het grondgebied van de lidstaat, maar de dader zich daarbuiten bevindt en tot situaties waarin de dader zich binnen het grondgebied van de lidstaat bevindt, maar het informatiesysteem zich daarbuiten bevindt.
- (14) Er moet iets worden gedaan aan de ingewikkeldheid van de toekenning van rechtsmacht wanneer de gevolgen van het strafbare feit zich binnen een andere jurisdictie voordoen dan die waar de feitelijke handeling plaatsvond. Er moet dus ongeacht de nationaliteit of de fysieke aanwezigheid van de dader op het grondgebied van een lidstaat rechtsmacht worden geclaimd ten aanzien van strafbare feiten wanneer die feiten op het grondgebied van de lidstaat schade hebben veroorzaakt.
- (15) Gelet op de behoefte aan speciale instrumenten voor het doeltreffend onderzoeken van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten en de relevantie van die instrumenten voor een doeltreffende internationale samenwerking tussen nationale autoriteiten, moeten de onderzoeksinstrumenten die gewoonlijk worden gebruikt voor strafbare feiten waarbij sprake is van georganiseerde of andere zware criminaliteit de bevoegde autoriteiten in alle lidstaten voor het onderzoek van dergelijke feiten ter beschikking staan. Rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel dient het gebruik van die instrumenten overeenkomstig het nationale recht in verhouding te staan tot de aard en de ernst van de onderzochte strafbare feiten. Bovendien moeten rechtshandhavingsautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten tijdig toegang tot relevante informatie hebben voor het onderzoek en de vervolging van de deze richtlijn opgenomen strafbare feiten.
- (16) Vaak liggen criminele activiteiten ten grondslag aan incidenten die overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad⁴⁶ aan de relevante nationale bevoegde autoriteiten moeten worden gemeld. Een vermoeden dat dergelijk incidenten een crimineel karakter hebben, kan zelfs wanneer het bewijs voor een strafbaar feit aanvankelijk niet voldoende duidelijk is, op zijn plaats zijn. In dit verband moeten relevante aanbieders van essentiële diensten en aanbieders van

⁴⁶ Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PB L 194 van 19.7.2016, blz. 1).

digitale diensten worden aangemoedigd om de krachtens Richtlijn (EU) 2016/1148 vereiste verslagen te delen met de rechtshandhavingsautoriteiten teneinde een doeltreffend en afdoend antwoord te kunnen formuleren en te bevorderen dat daders voor hun handelingen verantwoordelijk worden gesteld en verantwoording moeten afleggen. Met name moeten, teneinde een veilige, beveiligde en veerkrachtigere omgeving te bevorderen, incidenten waarvan wordt vermoed dat ze van ernstig criminele aard zijn, systematisch aan de rechtshandhavingsautoriteiten worden gemeld. Bovendien moeten in voorkomend geval de krachtens artikel 9 van Richtlijn (EU) 2016/1148 aangewezen computer security incident response teams worden betrokken bij de rechtshandhavingsonderzoeken teneinde, voor zover op nationaal niveau passend geacht, informatie te verstrekken alsook specialistische deskundigheid te bieden inzake informatiesystemen.

- (17) Grote beveiligingsincidenten als bedoeld in artikel 96 van Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad⁴⁷ kunnen een criminele oorsprong hebben. In voorkomend geval dienen betalingsdienstaanbieders te worden aangemoedigd om de verslagen die zij krachtens Richtlijn (EU) 2015/2366 aan de bevoegde autoriteit in hun lidstaat van herkomst moeten overleggen, te delen met rechtshandhavingsautoriteiten.
- (18) Er bestaat op het niveau van de EU een aantal instrumenten en mechanismen voor de uitwisseling van informatie tussen nationale rechtshandhavingsautoriteiten ten behoeve van het onderzoek en de vervolging van misdrijven. Om de samenwerking tussen nationale rechtshandhavingsautoriteiten te vergemakkelijken en te bespoedigen en ervoor te zorgen dat deze instrumenten en mechanismen optimaal worden gebruikt, dient deze richtlijn de bij Kaderbesluit 2001/413/JBZ ingevoerde operationele contactpunten meer gewicht te geven. De lidstaten kunnen ertoe besluiten om gebruik te maken van bestaande netwerken van operationele contactpunten, zoals het bij Richtlijn 2013/40/EU van het Europees Parlement en de Raad⁴⁸ ingestelde netwerk. Zij dienen effectieve bijstand te verlenen, bijvoorbeeld door het bevorderen van de uitwisseling van relevante informatie en het geven van technisch advies of juridische informatie. Om ervoor te zorgen dat het netwerk soepel functioneert, dient elk contactpunt snel met de contactpunten van andere lidstaten te kunnen communiceren. Gezien de aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie van deze vorm van criminaliteit en met name het vluchtige karakter van elektronisch bewijs, dienen de lidstaten snel te kunnen reageren op dringende verzoeken van dit netwerk van contactpunten en binnen acht uur feedback te kunnen geven.
- (19) Het onverwijld melden van misdrijven aan overheidsinstanties is van groot belang in de strijd tegen fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, aangezien een melding vaak het startpunt van het strafrechtelijk onderzoek inhoudt. Er moeten maatregelen worden genomen voor het aanmoedigen van aangifte door natuurlijke en rechtspersonen, met name financiële instellingen, bij rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten. Deze maatregelen kunnen worden

⁴⁷ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35)

⁴⁸ Richtlijn 2013/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 over aanvallen op informatiesystemen en ter vervanging van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad (PB L 218 van 14.8.2013, blz. 8).

gebaseerd op verschillende soorten acties, onder meer op het gebied van wetgeving, zoals verplichtingen om een verdenking van fraude te melden, of anderszins, zoals de oprichting of ondersteuning van organisaties of mechanismen die de uitwisseling van informatie of bewustmaking bevorderen. Elk van deze maatregelen waarbij sprake is van de verwerking van persoonsgegevens van natuurlijke personen, moet worden uitgevoerd in overeenstemming met Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad⁴⁹. In het bijzonder dient elke doorgifte van informatie over de voorkoming en bestrijding van strafbare feiten met betrekking tot fraude en vervalsing van andere betaalmiddelen dan contanten te voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2016/679, met name inzake de rechtsgronden voor verwerking.

- (20) Fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten kan voor de slachtoffers daarvan ernstige, economische en niet-economische gevolgen hebben. Wanneer dergelijke fraude met identiteitsdiefstal gepaard gaat, zijn de gevolgen ervan vaak ernstiger vanwege reputatieschade en aanzienlijke emotionele schade. Om deze gevolgen te verzachten, dienen de lidstaten maatregelen voor het bieden van bijstand, ondersteuning en bescherming vast te stellen.
- (21) Natuurlijke personen die het slachtoffer zijn van fraude in verband met andere betaalmiddelen dan contanten genieten rechten krachtens Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad⁵⁰. De lidstaten dienen maatregelen voor het bieden van bijstand en ondersteuning aan zulke slachtoffers vast te stellen, die voortbouwen op de door Richtlijn 2012/29/EU vereiste maatregelen maar op directere wijze voorzien in de specifieke behoeften van slachtoffers van fraude in verband met identiteitsdiefstal. Dergelijke maatregelen dienen in het bijzonder gespecialiseerde psychologische ondersteuning en advies inzake financiële, praktische en juridische zaken, alsook bijstand bij het verkrijgen van de beschikbare compensatie, te omvatten. Ook rechtspersonen dient specifieke informatie en advies te worden geboden over bescherming tegen de negatieve gevolgen van een dergelijk misdrijf.
- (22) Deze richtlijn moet voor rechtspersonen voorzien in een recht op toegang tot informatie over de klachtenprocedures. Dit recht is met name noodzakelijk voor kleine en middelgrote ondernemingen⁵¹ en dient bij te dragen tot een vriendelijker ondernemingsklimaat voor deze ondernemingen. Natuurlijke personen genieten dit recht reeds krachtens Richtlijn 2012/29/EU.
- (23) De lidstaten moeten beleid ter voorkoming van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten invoeren of versterken en maatregelen invoeren of versterken ter vermindering van het gevaar slachtoffer van dergelijke strafbare feiten te worden, in de vorm van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes en onderzoeks- en opleidingsprogramma's.

⁴⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁵⁰ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

⁵¹ Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).

- (24) Het is noodzakelijk vergelijkbare gegevens te verzamelen over de in deze richtlijn opgenomen strafbare feiten. De bevoegde gespecialiseerde agentschappen en organen van de Unie, zoals Europol, moeten de beschikking krijgen over relevante gegevens, in overeenstemming met hun taken en hun behoefte aan informatie. Het doel hiervan is een volledig beeld te verkrijgen van het probleem van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten en van problemen met betrekking tot de beveiliging van betalingen op het niveau van de Unie, en zo bij te dragen tot de formulering van een effectiever antwoord. De lidstaten dienen ten volle gebruik te maken van het mandaat en de capaciteit van Europol om bijstand en ondersteuning te bieden voor relevant onderzoek, door Europol informatie te verstrekken over de *modus operandi* van de daders ten behoeve van de uitvoering van strategische analyses en dreigingsevaluaties inzake fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, in overeenstemming met Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad⁵². Het verstrekken van informatie kan een beter begrip van de huidige en toekomstige dreigingen bevorderen en de Raad en de Commissie tot steun zijn bij de vaststelling van strategische en operationele prioriteiten van de Unie in de strijd tegen criminaliteit en bij het geven van uitvoering daaraan.
- (25) Deze richtlijn beoogt de bepalingen van Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad te wijzigen en uit te breiden. Aangezien de aan te brengen wijzigingen zowel qua aantal als inhoud substantieel zijn, dient Kaderbesluit 2001/413/JBZ ter wille van de duidelijkheid integraal te worden vervangen ten aanzien van de lidstaten die door deze richtlijn gebonden zijn.
- (26) Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hebben die lidstaten te kennen gegeven te willen deelnemen aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn.

OF

- (26) Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft het Verenigd Koninkrijk [bij brief van...] te kennen gegeven te willen deelnemen aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn.

OF

- (26) Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland [bij brief van...] te kennen gegeven te willen deelnemen aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn.

⁵² Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad (PB L 135 van 24.5.2016, blz. 53).

EN/OF

- (26) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, nemen deze lidstaten niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in die lidstaten.

OF

- (26) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat.

OF

- (26) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt het Verenigd Koninkrijk niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat.
- (27) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat,
- (28) Aangezien de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten te bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen en de grensoverschrijdende samenwerking tussen bevoegde autoriteiten en tussen natuurlijke en rechtspersonen en bevoegde autoriteiten te verbeteren en te bevorderen, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, en derhalve, vanwege de omvang en de gevolgen ervan, beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken,
- (29) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die uitdrukkelijk zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waaronder het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op eigendom, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld en de rechten van verdediging, het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake

strafbare feiten en straffen, en het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde strafbare feit te worden berecht of gestraft. Deze richtlijn beoogt de volledige eerbiediging van die rechten en beginselen te waarborgen en moet dienovereenkomstig ten uitvoer worden gelegd,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

TITEL I: ONDERWERP EN DEFINITIES

Artikel 1 *Onderwerp*

Bij deze richtlijn worden minimumvoorschriften vastgesteld met betrekking tot de omschrijving van strafbare feiten en sancties op het gebied van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten.

Artikel 2 *Definities*

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- (a) “betaalinstrument”: een beveiligd apparaat of voorwerp of beveiligde registratie, met uitzondering van wettige betaalmiddelen, waarmee de houder of gebruiker, al dan niet met behulp van een procedure of geheel van procedures, geld of geldelijke waarde kan overmaken of een betalingsopdracht kan initiëren, met inbegrip van digitale betaalmiddelen;
- (b) “beveiligd apparaat of voorwerp of beveiligde registratie”: een apparaat, voorwerp of registratie dat respectievelijk die beschermd is tegen namaak of frauduleus gebruik, bijvoorbeeld door middel van het ontwerp, codering of ondertekening;
- (c) “betalingsopdracht”: een betalingsopdracht als omschreven in artikel 4, punt 13, van Richtlijn (EU) 2015/2366;
- (d) “digitaal betaalmiddel”: elektronisch geld als omschreven in artikel 2, punt 2, van Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad⁵³, en virtuele valuta;
- (e) “virtuele valuta”: een digitale weergave van waarde die noch door een centrale bank, noch door een overheid wordt uitgegeven en niet noodzakelijkerwijs aan een fiduciaire valuta is gekoppeld, maar die door natuurlijke personen en rechtspersonen als een betaalmiddel wordt aanvaard en die overgedragen, opgeslagen of elektronisch verhandeld kan worden;

⁵³ Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de Richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van Richtlijn 2000/46/EG (PB L 267 van 10.10.2009, blz. 7).

- (f) “betalingsdienst”: een betalingsdienst als omschreven in artikel 4, punt 3, van Richtlijn (EU) 2015/2366;
- (g) “betalingsdienstgebruiker”: een betalingsdienstgebruiker als omschreven in artikel 4, punt 10, van Richtlijn (EU) 2015/2366;
- (h) “betaalrekening”: een betaalrekening als omschreven in artikel 4, punt 12, van Richtlijn (EU) 2015/2366;
- (i) “betalingstransactie”: een betalingstransactie als omschreven in artikel 4, punt 5, van Richtlijn (EU) 2015/2366;
- (j) “betaler”: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die houder is van een betaalrekening en een betalingstransactie vanaf die betaalrekening toestaat, hetzij, bij ontbreken van een betaalrekening, een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een betalingsopdracht geeft of virtuele valuta overmaakt;
- (k) “begunstigde”: een begunstigde als omschreven in artikel 4, punt 9, van Richtlijn (EU) 2015/2366;
- (l) “informatiesysteem”: een informatiesysteem als omschreven in artikel 2, onder a), van Richtlijn 2013/40/EU;
- (m) “computergegevens”: computergegevens als omschreven in artikel 2, onder b) van Richtlijn 2013/40/EU.

TITEL II: STRAFBARE FEITEN

Artikel 3

Frauduleus gebruik van betaalinstrumenten

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende handelingen, indien er sprake is van opzet, strafbaar worden gesteld:

- (a) frauduleus gebruik van een betaalinstrument dat is gestolen of dat men zich anderszins wederrechtelijk heeft toegeëigend,
- (b) frauduleus gebruik van een nagemaakt of vervalst betaalinstrument.

Artikel 4

Strafbare feiten ter voorbereiding van het frauduleus gebruik van betaalinstrumenten

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende handelingen, indien er sprake is van opzet, strafbaar worden gesteld:

- (a) diefstal of het zich anderszins wederrechtelijk toe-eigenen van een betaalinstrument,
- (b) namaak of vervalsing van een betaalinstrument voor het frauduleus gebruik ervan,

- (c) het bezit, de aanschaf voor gebruik, de in- of uitvoer, de verkoop, het vervoer, de distributie of het anderszins beschikbaar maken van een betaalinstrument dat is gestolen of dat men zich anderszins wederrechtelijk heeft toegeëigend of dat is nagemaakt of vervalst, met het frauduleus gebruik daarvan als oogmerk.

Artikel 5

Strafbare feiten in verband met informatiesystemen

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het overmaken dan wel het bewerkstelligen van het overmaken van geld, geldelijke waarde of virtuele valuta, met het behalen van een wederrechtelijk voordeel voor de dader of een derde als oogmerk, strafbaar wordt gesteld wanneer dit opzettelijk geschiedt door:

- (a) de werking van een informatiesysteem te hinderen of daarin in te grijpen,
- (b) computergegevens in te voeren, te wijzigen, te verwijderen, door te geven of te onderdrukken.

Artikel 6

Instrumenten voor het plegen van strafbare feiten

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de vervaardiging, de aanschaf voor gebruik, de in- of uitvoer, de verkoop, het vervoer, de distributie of het anderszins beschikbaar maken van een apparaat, instrument, computergegevens of enig ander middel dat specifiek is ontworpen of aangepast voor het plegen van een van de in artikel 4, onder a) en b), of artikel 5 bedoelde strafbare feiten, strafbaar worden gesteld wanneer dit opzettelijk geschiedt met fraude als oogmerk.

Artikel 7

Uitlokking, medeplichtigheid en poging

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uitlokking van en medeplichtigheid aan een in de artikelen 3 tot en met 6 bedoeld feit, strafbaar worden gesteld.
2. De lidstaten nemen de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat de poging tot het plegen van een in de artikelen 3 tot en met 6 bedoeld strafbaar feit strafbaar wordt gesteld.

Artikel 8

Straffen voor natuurlijke personen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen worden gesteld.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten strafbaar worden gesteld met een maximale gevangenisstraf van ten minste drie jaar.

3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 6 bedoelde strafbare feiten strafbaar worden gesteld met een maximale gevangenisstraf van ten minste twee jaar.
4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten strafbaar worden gesteld met een maximale gevangenisstraf van ten minste vijf jaar wanneer het strafbare feit:
 - (a) is gepleegd in het kader van een criminele organisatie als omschreven in Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad, ongeacht de in dat besluit aangegeven straf,
 - (b) uitgebreide of aanzienlijk schade of een cumulatief voordeel van ten minste 20 000 EUR met zich brengt.

Artikel 9 *Aansprakelijkheid van rechtspersonen*

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten wanneer die feiten tot hun voordeel zijn gepleegd door personen die hetzij individueel, hetzij als lid van een orgaan van de rechtspersoon optreden en die binnen de rechtspersoon een leidende functie bekleden op grond van:
 - (a) de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen,
 - (b) de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of
 - (c) de bevoegdheid om binnen de rechtspersoon controle uit te oefenen.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer ten gevolge van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon, strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 7 konden worden begaan ten voordele van die rechtspersoon door een onder het gezag daarvan staande persoon.
3. De aansprakelijkheid van rechtspersonen krachtens de leden 1 en 2 sluit strafvervolgning van natuurlijke personen die strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 7, plegen of uitlokken dan wel aan die feiten medeplichtig zijn, niet uit.

Artikel 10 *Sancties voor rechtspersonen*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die uit hoofde van artikel 9, lid 1, aansprakelijk is gesteld, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd; deze sancties omvatten strafrechtelijk of niet-strafrechtelijke boetes en kunnen andere sancties omvatten, zoals:

- (a) de uitsluiting van aanspraak op uitkeringen of steun van de overheid,

- (b) een tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten,
- (c) de plaatsing onder rechterlijk toezicht,
- (d) gerechtelijke liquidatie,
- (e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die voor het plegen van het strafbare feit zijn gebruikt.

TITEL III: RECHTSMACHT EN ONDERZOEK

Artikel 11 *Rechtsmacht*

1. Elke lidstaat neemt in de volgende gevallen de nodige maatregelen om zijn rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten:
 - (a) het strafbare feit is geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied gepleegd,
 - (b) de dader is een onderdaan van de lidstaat,
 - (c) het strafbare feit veroorzaakt schade op zijn grondgebied, met inbegrip van schade als gevolg van de diefstal van de identiteit van een persoon.
2. Bij het vestigen van rechtsmacht overeenkomstig lid 1, onder a), zorgt elke lidstaat ervoor dat deze zich uitstrekt tot gevallen waarin:
 - (a) de dader het strafbare feit pleegt terwijl hij zich fysiek op zijn grondgebied bevindt, ongeacht of het strafbare feit wordt gepleegd met behulp van computers of een informatiesysteem op dat grondgebied,
 - (b) het strafbare feit is gepleegd met behulp van computers of een informatiesysteem op zijn grondgebied, ongeacht of de dader het strafbare feit pleegt terwijl hij zich fysiek op dat grondgebied bevindt.
3. Elke lidstaat stelt de Commissie ervan in kennis wanneer hij besluit zijn rechtsmacht te vestigen ten aanzien van een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 7 dat buiten zijn grondgebied is gepleegd, onder andere indien
 - (a) de dader zijn gewone verblijfplaats op zijn grondgebied heeft,
 - (b) het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een op zijn grondgebied gevestigde rechtspersoon,
 - (c) het strafbare feit is gepleegd jegens een eigen onderdaan of tegen een persoon die zijn gewone verblijfplaats op zijn grondgebied heeft.

Artikel 12
Doeltreffend onderzoek

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat personen, eenheden of diensten die belast zijn met het onderzoek of de vervolging van de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten, beschikken over doeltreffende onderzoeksmiddelen, zoals die welke tegen georganiseerde of andere zware criminaliteit worden ingezet.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat wanneer het nationale recht natuurlijke en rechtspersonen ertoe verplicht informatie te verstrekken over de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten, deze informatie onverwijld ter kennis wordt gebracht van de autoriteiten die deze strafbare feiten onderzoeken of vervolgen.

**TITEL IV: UITWISSELING VAN INFORMATIE EN MELDING VAN
MIDRIJVEN**

Artikel 13
Uitwisseling van informatie

1. Voor de uitwisseling van informatie over de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten zorgen de lidstaten ervoor dat zij beschikken over een operationeel nationaal contactpunt dat 24 uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar is. De lidstaten zorgen er tevens voor dat er procedures van kracht zijn in het kader waarvan dringende verzoeken om bijstand snel in behandeling kunnen worden genomen en de bevoegde autoriteit binnen acht uur na ontvangst van het verzoek reageert, waarbij ten minste wordt aangegeven of, in welke vorm en wanneer bij benadering het verzoek in behandeling kan worden genomen. De lidstaten kunnen ertoe besluiten om gebruik te maken van de bestaande netwerken van operationele contactpunten.
2. De lidstaten stellen de Commissie, Europol en Eurojust in kennis van de aanwijzing van het in lid 1 bedoelde contactpunt. De Commissie geeft deze informatie door aan de andere lidstaten.

Artikel 14
Melding van misdrijven

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat er passende kanalen voor melding ter beschikking staan zodat het melden van de in de artikelen 3 tot en met 7 genoemde strafbare feiten bij de rechtshandhavingsautoriteiten en andere bevoegde nationale autoriteiten wordt bevorderd.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om financiële instellingen en andere rechtspersonen die op hun grondgebied actief zijn, aan te moedigen om verdachte gevallen van fraude onverwijld te melden aan rechtshandhavingsautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten, ten behoeve van het opsporen, voorkomen,

onderzoeken of vervolgen van de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten.

TITEL V: BIJSTAND AAN SLACHTOFFERS EN PREVENTIE

Artikel 15

Bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers

1. De lidstaten zorgen ervoor dat natuurlijke personen en rechtspersonen die schade hebben geleden als gevolg van een van de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten die zijn gepleegd door misbruik van persoonsgegevens, specifieke informatie en specifiek advies wordt geboden over de wijze waarop zij zichzelf kunnen beschermen tegen de negatieve gevolgen van deze strafbare feiten, zoals reputatieschade.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat rechtspersonen die het slachtoffer zijn van in de artikelen 3 tot en met 7 van deze richtlijn bedoelde strafbare feiten na hun eerste contact met een bevoegde autoriteit onverwijld informatie wordt gegeven over:
 - (a) de procedures voor het indienen van klachten met betrekking tot het strafbare feit en hun rol in verband met dergelijke procedures,
 - (b) de procedures die beschikbaar zijn voor het indienen van klachten wanneer de bevoegde autoriteit hun rechten tijdens de strafprocedure niet eerbiedigt,
 - (c) de contactgegevens voor communicatie over hun zaak.

Artikel 16

Preventie

De lidstaten nemen passende maatregelen, onder meer via het internet, zoals voorlichtings- en bewustmakingscampagnes en onderzoeks- en onderwijsprogramma's, zo nodig in samenwerking met belanghebbenden, om fraude in het algemeen te doen afnemen, het publiek bewuster te maken en het risico het slachtoffer van fraude te worden te verminderen.

TITEL VI: SLOTBEPALINGEN

Artikel 17

Monitoring en statistieken

1. Uiterlijk [3 maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn] stelt de Commissie een gedetailleerd programma op voor de monitoring van de output, resultaten en effecten van deze richtlijn. Het programma voor monitoring vermeldt de middelen waarmee en de tijdstippen waarop de gegevens en ander noodzakelijk bewijs zullen worden verzameld. Het vermeldt de maatregelen die de Commissie en de lidstaten

moeten nemen voor het verzamelen, delen en analyseren van de gegevens en overig bewijs.

2. De lidstaten zorgen voor een systeem voor het registreren, aanmaken en verstrekken van statistische gegevens ter kwantificering van de meldings-, onderzoeks- en gerechtelijke fasen inzake de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten.
3. De in lid 2 bedoelde statistieken vermelden ten minste het aantal van de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten die aan de lidstaten zijn gemeld, het aantal zaken dat is onderzocht, het aantal personen dat is vervolgd en veroordeeld voor de in de artikelen 3 tot en met 7 bedoelde strafbare feiten en gegevens over het verloop van de meldings-, onderzoeks- en gerechtelijke fasen inzake deze strafbare feiten.
4. De lidstaten verstrekken de Commissie eens per jaar de ingevolge de leden 1, 2 en 3 verzamelde gegevens. De Commissie zorgt ervoor dat ieder jaar een geconsolideerd overzicht van de statistische verslagen wordt gepubliceerd en bij de bevoegde gespecialiseerde agentschappen en organen van de Unie wordt ingediend.

Artikel 18

Vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ

Kaderbesluit 2001/413/JBZ wordt vervangen ten aanzien van de door deze richtlijn gebonden lidstaten, onverminderd de verplichtingen van die lidstaten betreffende de datum van omzetting van dat kaderbesluit in nationaal recht.

Voor de lidstaten die gebonden zijn door deze richtlijn, gelden verwijzingen naar Kaderbesluit 2001/413/JBZ als verwijzingen naar deze richtlijn.

Artikel 19

Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [24 maanden na de inwerkingtreding] aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.
2. Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
3. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de bepalingen mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 20

Evaluatie en verslaglegging

1. De Commissie dient uiterlijk [48 maanden na de inwerkingtreding] een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad waarin wordt beoordeeld in welke mate de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan deze richtlijn te voldoen.

De lidstaten verstrekken de Commissie de nodige gegevens voor het opstellen van dit verslag.

2. De Commissie voert uiterlijk [96 maanden na de inwerkingtreding] een evaluatie uit van deze richtlijn betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten en dient bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in.

Artikel 21
Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de [twintigste] dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten, overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De Voorzitter

Voor de Raad
De Voorzitter