



ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 18 augustus 2011

**betreffende de bescherming tegen valsemunterij en de handhaving van de kwaliteit van de
geldomloop**

(CON/2011/64)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 18 juli 2011 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique (NBB), handelende namens het Belgische Ministerie van Financiën, om een advies inzake een voorontwerp van wet betreffende de bescherming tegen valsemunterij en de handhaving van de kwaliteit van de geldomloop (hierna het ‘wetsontwerp’), vergezeld van een voorontwerp van wet tot regeling van een beroepsprocedure (hierna het ‘wetsontwerp tot wijziging van de Wet van 12 mei 2004’)¹, en een ontwerp van Koninklijk Besluit houdende uitvoering van het wetsontwerp (hierna het ‘ontwerp van Koninklijk Besluit’) (het wetsontwerp, het wetsontwerp tot wijziging van de Wet van 12 mei 2004 en het ontwerp van Koninklijk Besluit worden hierna gezamenlijk aangeduid als de ‘ontwerpwetgeving’).

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127, lid 4 en artikel 282, lid 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en het eerste, tweede en derde streepje van artikel 2, lid 1 van Beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen², aangezien de ontwerpwetgeving betrekking heeft op monetaire aangelegenheden, betaalmiddelen en de NBB. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur van de ECB dit advies goedgekeurd.

1. Doel van de ontwerpwetgeving

1.1 De ontwerpwetgeving beoogt het Belgisch juridisch kader voor de bescherming tegen valsemunterij in overeenstemming te brengen met recente wetgeving van de Unie op dit gebied³.

¹ Voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet van 12 mei 2004 tot regeling van een beroepsprocedure in het kader van de bescherming tegen valsemunterij.

² PB L 189 van 3.7.1998, blz. 42.

³ Met name met: a) artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1338/2001 van de Raad van 28 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (PB L 181 van 4.7.2001, blz. 6); b) Besluit ECB/2010/14 van 16 september 2010 inzake echtheids- en geschiktheidscontroles en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten (PB L 267 van 9.10.2010, blz. 1); en c) Verordening (EU) nr. 1210/2010 van het Europees

- 1.2 Het wetsontwerp⁴ stelt een reeks controle- en correctiemaatregelen vast, alsook administratieve geldboetes, die beogen te verzekeren dat de in een ontwerp van Koninklijk Besluit aan te wijzen Uniewetgeving betreffende bescherming tegen valsemunterij⁵ correct wordt uitgevoerd. Het wetsontwerp bevat bepalingen voor bankbiljetten en voor munten. De controle- en correctiemaatregelen en de administratieve geldboetes die in het wetsontwerp zijn voorzien, zijn van toepassing op instellingen die onder het toepassingsgebied van de bovengenoemde Uniewetgeving vallen⁶, d.w.z. alle in artikel 6, lid 1 van Verordening (EG) nr. 1338/2001 bedoelde instellingen⁷. Daarnaast geeft het wetsontwerp de Koning de bevoegdheid om, op voorstel van de NBB wat bankbiljetten betreft, in een Koninklijk Besluit de regels te bepalen die instellingen bijkomend dienen na te leven met het oog op de toepassing van de bovengenoemde Uniewetgeving⁸. Naleving van deze bijkomende regels is eveneens onderworpen aan de controle- en correctiemaatregelen, en de administratieve geldboetes die in het wetsontwerp zijn voorzien.
- 1.3 Krachtens de machtigingsclausule in het wetsontwerp, zal het ontwerp van Koninklijk Besluit⁹ aan instellingen bepaalde interne organisatorische vereisten opleggen, waaronder interne controlemaatregelen, instructies, regelmatige sensibilisering en opleiding van medewerkers die betrokken zijn bij de verwerking van bankbiljetten en munten¹⁰. Het onderwerpt instellingen ook aan informatieverplichtingen en aan specifieke acties die ondernomen dienen te worden in het geval vermoedelijk valse bankbiljetten en muntstukken worden ontdekt.

2. Algemene overwegingen

- 2.1 In het algemeen verwelkomt de ECB de ontwerpwetgeving, die een directe verwijzing bevat naar de Uniewetgeving waarvan ze de correcte uitvoering beoogt te verzekeren, en de ECB is ervan overtuigd dat de bepalingen van de wetgeving het behoud van eurobankbiljetten in omloop zal verzekeren, hetgeen zal resulteren in een blijvend vertrouwen van het publiek in eurobankbiljetten¹¹.
- 2.2 Aangezien op grond van artikel 6, lid 1 van Verordening (EG) nr. 1338/2001, dat verwijst naar door de ECB vastgestelde procedures voor het controleren van eurobankbiljetten, Besluit

Parlement en de Raad van 15 december 2010 betreffende de echtheidscontrole van euromunten en de behandeling van euromunten die ongeschikt zijn voor circulatie (PB L 339 van 22.12.2010, blz. 1).

4 Het wetsontwerp zal de Wet van 12 mei 2004 betreffende de bescherming tegen valsemunterij vervangen.

5 Artikel 2 van het wetsontwerp, ten uitvoer gelegd door artikel 2 van het ontwerp van Koninklijk Besluit dat de lijst bevat van de Uniewetgeving die het toepassingsgebied van de ontwerpwetgeving bepaalt, d.w.z. a) artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1338/2001, b) Besluit ECB/2010/14, en c) Verordening (EU) nr. 1210/2010.

6 Artikel 3 van het wetsontwerp.

7 Wat munten betreft, met uitzondering van de instellingen bedoeld in het derde streepje van artikel 6, lid 1 van Verordening (EG) nr. 1338/2001 (zie artikel 2, onder d) van Verordening (EU) nr. 1210/2010).

8 Artikel 4 van het wetsontwerp.

9 Het ontwerp van Koninklijk Besluit zal het Koninklijk Besluit van 5 april 2006 houdende uitvoering van de Wet van 12 mei 2004 betreffende de bescherming tegen valsemunterij vervangen.

10 Artikel 3 van het ontwerp van Koninklijk Besluit, dat artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 5 april 2006 overneemt.

11 Paragraaf 2.1 van Advies CON/2010/90. Alle adviezen van de ECB worden gepubliceerd op de website van de ECB op www.ecb.europa.eu.

ECB/2010/14 van toepassing is op geldverwerkers, is er geen strikte noodzaak om Besluit ECB/2010/14 in Belgisch recht te implementeren. De ECB begrijpt echter dat de ontwerpwetgeving verder gaat dan louter implementatie, aangezien ze de controle- en correctie maatregelen die overeenkomstig Besluit ECB/2010/14 voor bankbiljetten zijn vastgesteld, verder versterkt. De ontwerpwetgeving bevat ook bepalingen betreffende de toepassing van administratieve geldboetes.

- 2.3 De ECB acht het van essentieel belang dat elke ontwerpwetgeving ter uitvoering van Besluit ECB/2010/14 niet afwijkt van de gemeenschappelijke voorschriften ervan, tenzij hierin expliciet anders is voorzien in Besluit ECB/2010/14. Alle nationale uitvoeringsmaatregelen dienen het primaat en de directe toepassing te verduidelijken van Unierecht inzake echtheids- en geschiktheidscontroles en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten waaraan geldverwerkers moeten voldoen. In deze context en om redenen van consistentie is de ECB een voorstander van het gebruik van directe verwijzingen naar Besluit ECB/2010/14 of, als alternatief, van reproductie van de bepalingen ervan zonder enigerlei veranderingen of toevoegingen¹².
- 2.4 Daarnaast, ook al zijn nationale overheden formeel niet gehouden de ECB te raadplegen inzake de implementatie van de verplichting van lidstaten de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat inbreuken op artikel 6, lid 1 van Verordening (EG) nr. 1338/2001 onderworpen zijn aan effectieve, proportionele en afschrikwekkende sancties, is de ECB van mening dat het nuttig ware om in de gehele Unie de nationale maatregelen tot implementatie van de bovengenoemde verplichting voor zover mogelijk te harmoniseren, zulks onder voorbehoud van nationale eigenheden¹³.

3. Specifieke overwegingen

3.1 *Controlemaatregelen*

Voor de volledige implementatie van Besluit ECB/2010/14 beveelt de ECB aan de bevoegdheden van de NBB op grond van artikel 5 van het wetsontwerp in overeenstemming te brengen met artikel 10, lid 1, onder ii) van Besluit ECB/2010/14. Met name dient het de NBB ook te worden toegestaan de instructies en procedures te verifiëren die geldverwerkers (d.w.z. ‘instellingen’ in de betekenis van de ontwerpwetgeving) op grond van artikel 3 van het ontwerp van Koninklijk Besluit moeten opstellen¹⁴. Daarnaast, afgezien van het proportionaliteitsvereiste van artikel 6, lid 2 van Verordening (EG) nr. 1338/2001, dienen ook de bestuursrechtelijke maatregelen, die naleving beogen van de uit hoofde van Besluit ECB/2010/14 ingevoerde regels en procedures (waaronder de controlemaatregelen) adequaat te zijn¹⁵ en mogen derhalve niet verder gaan dan hetgeen nodig is¹⁶.

¹² Paragraaf 2.1 en 2.3 van Advies CON/2011/19.

¹³ Paragraaf 1.1 van Advies CON/2010/87.

¹⁴ Zie betreffende de maatregelen in artikel 3 van het ontwerp van Koninklijk Besluit ook paragraaf 3.2 van dit advies.

¹⁵ Besluit ECB/2010/14, overweging 6.

¹⁶ Paragraaf 3.2 van Advies CON/2010/87, betreffende de proportionaliteit van corrigerende maatregelen.

Dienaangaande zou de ECB het verwelkomen indien wordt verduidelijkt dat de controlemaatregelen van artikel 5, lid 1, onder 3) en artikel 5, lid 1, onder 4) van het wetsontwerp alleen het recht op toegang zouden bestrijken tot die typen documenten, gegevensbestanden en registraties, alsook tot een dergelijk informaticasysteem dat de NBB noodzakelijk acht voor haar controletaken.

3.2 *Aan geldverwerkers opgelegde bijkomende verplichtingen*

De ECB merkt op dat artikel 3 van het ontwerp van Koninklijk Besluit geldverwerkers bijkomende verplichtingen oplegt. De ECB begrijpt dat de verplichtingen van geldverwerkers om instructies en procedures op te stellen op grond van artikel 3, lid 1 en 2 van het ontwerp van Koninklijk Besluit betrekking hebben op de ‘procedures (...) inzake bediening en controle van bankbiljettensorteermachines, de behandeling van gecontroleerde eurobankbiljetten en manuele echtheids- en fitnesscontroles’ bedoeld in artikel 10, lid 1, onder ii) van Besluit ECB/2010/14. De ECB is derhalve van mening dat deze bepalingen van het ontwerp van Koninklijk Besluit bijdragen tot de adequate implementatie van Besluit ECB/2010/14 in Belgisch recht en bijgevolg verwelkomt ze deze bepalingen.

3.3 *Administratieve geldboetes en correctiemaatregelen*

3.3.1 Indien geldverwerkers de verplichtingen schenden die zijn uiteengezet in de Uniewetgeving waarnaar het wetsontwerp verwijst, kan de Minister van Financiën, op voorstel van de NBB wat bankbiljetten betreft, een administratieve geldboete opleggen¹⁷. De administratieve geldboete moet door de Minister worden vastgesteld op een bedrag tussen EUR 250 en EUR 50 000. Daarnaast introduceert het wetsontwerp de mogelijkheid voor de NBB om correctiemaatregelen op te leggen aan geldverwerkers die deze verplichtingen niet naleven, wat bankbiljetten betreft¹⁸. De specifieke maatregelen worden in de ontwerpwetgeving niet nader omschreven, hetgeen het aan de NBB overlaat ‘de meest geschikte maatregel op te leggen in functie van de ernst en de noodwendigheden van de zaak’¹⁹. In het algemeen verwelkomt de ECB deze bepalingen, met inachtneming van de volgende overwegingen.

3.3.2 De ECB herinnert aan het belang van effectieve, proportionele en afschrikwekkende sancties²⁰. Om te zorgen dat de administratieve geldboetes een afschrikwekkend effect hebben, dient het maximumbedrag het mogelijk te maken de geldboete vast te stellen op een bedrag dat geldverwerkers effectief afschrikt van niet-naleving van hun verplichtingen. Hoewel het aan de wetgevers van de lidstaten is om de specifieke bedragen van de administratieve geldboetes te bepalen, dienen ze te streven naar een bepaalde mate van harmonisatie in alle lidstaten om bij te dragen tot het creëren van gelijkwaardige concurrentievoorwaarden onder geldverwerkers binnen het eurogebied zonder afbreuk te doen aan (a) de specifieke kenmerken van de geldomloop en de

17 Artikel 6 en 7 van het wetsontwerp.

18 Artikel 9 van het wetsontwerp.

19 Commentaar bij artikel 9 in de memorie van toelichting.

20 Artikel 6, lid 2 van Verordening (EG) nr. 1338/2001.

ECB-PUBLIC

organisatie van geldverwerkers op nationaal niveau; en b) de consistentie van de niveaus van financiële sancties die in hun rechtsordes beschikbaar zijn²¹.

3.3.3 De door artikel 9 van het wetsontwerp ingevoerde bepaling, die het de NBB toestaat correctiemaatregelen op te leggen aan geldverwerkers, is conform artikel 10, lid 3 van Besluit ECB/2010/14. Niettemin, om redenen van rechtszekerheid en proportionaliteit uit de ECB haar bezorgdheid over het feit dat deze maatregelen in het algemeen niet vooraf worden bepaald. Daarnaast merkt de ECB op dat op grond van de eerste volzin van artikel 10, lid 3 van Besluit ECB/2010/14 NCB's geen speelruimte hebben ten aanzien van het opleggen van correctiemaatregelen. De ECB beveelt daarom aan dat in de eerste volzin van artikel 9, lid 1 van het wetsontwerp, de woorden 'kan ... maatregelen opleggen' worden vervangen door de woorden 'legt ... maatregelen op', aldus verduidelijkend dat de NBB de wettelijke plicht heeft in een dergelijk geval correctiemaatregelen op te leggen.

Dit advies wordt gepubliceerd op de website van de ECB.

Gedaan te Frankfurt am Main, 18 augustus 2011.

[getekend]

De President van de ECB

Jean-Claude TRICHET

²¹ Zie paragraaf 3.4 van Advies CON/2010/87.