

Vergaderjaar 2020–2021

35 656

Implementatie van Richtlijn 2019/713/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de bestrijding van fraude met en vervalsing van niet contante betaalmiddelen en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad (PbEU L 123/18)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 21 januari 2021

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN

- | | blz. |
|--|-------------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Hoofdpijnen richtlijn | 2 |
| 3. Hoofdpijnen wetsvoorstel | 3 |
| 4. Inhoud richtlijn en wijze van implementatie | 3 |
| 5. Herstel omissie omzetting richtlijn 2011/93/EU | 6 |
| 6. Financiële consequenties | 6 |

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen C en H

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vinden het wenselijk dat fraude, waaronder digitale fraude, hard wordt aangepakt. In een wereld waar digitalisering steeds meer geïntegreerd raakt in het dagelijks leven is het noodzakelijk ook op dit gebied efficiënte strafrechtelijke bescherming te bieden. Deze leden nemen dan ook met genoeg kennis van de verdubbeling en zelfs verdrievoudiging van de strafmaat in artikel 138c Sr. Zij hebben hierover nog een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat beoogd wordt een «helder, robuust en techniekneutraal – en daarmee toekomstbestendig – verplichtend kader» op te stellen. Dit brengt mee dat de richtlijn in vrij algemene bewoordingen is gesteld. Ziet de regering dit als een voordeel of een nadeel voor vervolging van criminele activiteiten?

Deze leden hebben ook enkele vragen over het aanpalend beleid. In hoeverre wil de regering nauwer samenwerken met het bedrijfsleven om frauduleuze praktijken in kaart te brengen? Hoe wordt de gegevensuitwisseling tussen financiële instellingen en de overheid vormgegeven? Hoe kunnen financiële instellingen onderling gegevens uitwisselen?

Voornoemde leden roepen in herinnering dat gegevensuitwisseling ook een belangrijk struikelblok is bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Het stelt hen teleur dat de regering, ondanks alle beloften, hiervoor nog geen wetsvoorstel naar de Kamer heeft gestuurd. De leden van de VVD-fractie lezen dat samenwerking met andere Europese landen nodig is om over en weer fraude met niet-contante betaalmiddelen aan te pakken. Zij vragen op welke manier deze samenwerking momenteel is vormgegeven en welke plannen er zijn om deze fraudebestrijding centraal te faciliteren op Europees niveau. Welke rol is hiervoor bij banken belegd en welke rol is hiervoor weggelegd voor de bedrijven die niet-contante betaalmiddelen uitgeven of de platforms die deze producten verhandelen?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat, kort gezegd, misbruik van niet-contante betaalmiddelen aanscherpt. Deze leden juichen het toe dat de strafrechtelijke bescherming wordt aangepast aan nieuwe betaalvormen en aan nieuwe vormen van misbruik. Zij hebben nog enkele vragen, met name over de uitvoeringsaspecten van de (geïmplementeerde) richtlijn.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hierover hebben zij nog enkele vragen. Zij merken op dat Nederland de richtlijn al in grote mate in bestaande wetgeving heeft vastgelegd. Deze leden vernemen graag in hoeverre dit al het geval was in andere lidstaten en of dit in de praktijk tot problemen leidde bij het vervolgen van gedrag uit de richtlijn. Met andere woorden: wat verandert deze wetswijziging nu concreet in de justitiële samenwerking met andere lidstaten?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren met instemming dat de regering de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft verwerkt. Deze leden hebben op dit moment geen behoefte aan het stellen van nadere vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel te komen tot een implementatie van de richtlijn voor niet-contante betaalinstrumenten. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

2. Hoofdpijnen richtlijn

Niet-contante betaalinstrumenten

De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting op het begrip «niet-contante betaalinstrumenten». Zij vragen of alle gangbare fraudevormen, waaronder spoofing en phishing, volledig onder het bereik van deze richtlijn vallen. Lezen deze leden de definitie van niet-contante betaalinstrumenten goed, dan vallen ook verhandelbare schulden als IOU's («I owe you») en obligaties onder deze definitie. Klopt dat? Voorts vragen voornoemde leden in hoeverre gebonden betaalproducten,

OV-chipkaart, boekenbon, beltegoeden, onder de richtlijn vallen. Kan de regering daarop een toelichting geven?

Gedragingen

De leden van de SGP-fractie lezen dat de verdachte moet hebben gehandeld met een frauduleus oogmerk. Dit is in de richtlijn tot uitdrukking gebracht met de woorden «frauduleuze», «met het oog op het frauduleus gebruik daarvan», «met het oogmerk een wederrechtelijke voordeel voor de dader of een derde te behalen» en «met het oogmerk deze middelen daarvoor te gebruiken». Kan de regering aangeven hoe dit subjectieve begrip getoetst wordt als het gaat om een delict dat veelal virtueel plaatsvindt?

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie constateren dat overweging 11 van de richtlijn vaststelt dat het versturen van valse facturen om betalingslegitimatiegegevens te verkrijgen, moet worden beschouwd als een poging tot wederrechtelijke toe-eigening binnen de werkingssfeer van deze richtlijn. Is het correct te stellen dat hiermee in feite factuur- en CEO-fraude strafbaar wordt gesteld in de gehele Europese Unie (EU)?¹ Deelt de regering de mening dat met deze richtlijn factuur- en CEO-fraude definitief de aandacht krijgt in de gehele EU die deze vormen van fraude verdienen? Kan de regering toelichten hoe de Nederlandse autoriteiten beter worden uitgerust om deze vormen van fraude te bestrijden nu andere lidstaten deze vormen van fraude ook strafbaar gaan stellen?

Bij het opstellen van de richtlijn is beoogd enkele gedragingen strafbaar te stellen onafhankelijk van de gebruikte techniek door de daders. Dit zou er in de toekomst toe moeten leiden dat nieuwe technieken niet automatisch vragen om een wetswijziging, maar dat de gedragingen al onder de bestaande wetgeving vallen. Voornoemde leden beseffen dat dit wel tot meer abstracte formuleringen in de tekst leidt. Wat is de keerzijde van deze keuze om de richtlijn techniekneutraal te formuleren? Waarom zijn de bestaande wetsartikelen in het Wetboek van Strafrecht die met dit wetsvoorstel gewijzigd worden nog niet techniekneutraal? In hoeverre zijn andere artikelen van het Wetboek van Strafrecht techniekneutraal geformuleerd?

De aan het woord zijnde leden lezen in artikel 17 van de richtlijn dat lidstaten zorg moeten dragen voor het voorlichten van inwoners en ondernemers voor de gevaren van de diverse vormen van fraude in de richtlijn. In de memorie van toelichting verwijst de regering vooral naar bestaande websites en lopende campagnes die inwoners en ondernemers voorlichten. Klopt het dat de regering niet overgaat tot aanvullende of actieve voorlichting van inwoners en ondernemers? Kan de regering deze keuze toelichten, met name in het licht van de explosieve toename van cybercrime die in Nederland is geconstateerd ten tijde van de coronacrisis?

4. Inhoud richtlijn en wijze van implementatie

Artikel 5

De leden van de SGP-fractie lezen dat artikel 5 van de richtlijn de lidstaten verplicht tot het treffen van de nodige maatregelen om bepaalde gedragingen in verband met het frauduleus gebruik van elektronische betaalinstrumenten strafbaar te stellen. Zij constateren dat het hacken van een digitale sleutel om een virtuele wallet te openen voldoende kan zijn

¹ <https://www.veiligbankieren.nl/fraude/fraude-in-het-mkb/ceo-en-factuurfraude/>.

om een persoon (onder druk) te vragen elektronische valuta te verplaatsen naar de virtuele wallet van de hacker. Kan de regering aangeven of het achterhalen/hacken van een digitale sleutel tot een virtuele wallet voldoende is voor strafbaarstelling onder dit artikel?

Artikel 6

De leden van de SGP-fractie lezen dat, in lijn met de richtlijn, het (verder) doorgeven van gegevens door een ander persoon dan de persoon die ze (aanvankelijk) wederrechtelijk heeft overgenomen, ook strafbaar gesteld wordt in artikel I, onder C, van dit wetsvoorstel door het woord «doorgeeft» toe te voegen aan artikel 138c Sr. Deze leden constateren dat in deze richtlijn wordt gesproken van een frauduleus oogmerk. Kan de regering aangeven of de persoon die deze gegevens doorgeeft ook over een frauduleus oogmerk moet beschikken?

Artikel 9

De leden van de SGP-fractie lezen dat de richtlijn ziet op de sancties die op de in de richtlijn genoemde strafbare feiten moeten worden gesteld. De verplichting in de leden 2 tot en met 6 van deze bepaling om op de strafbare feiten (minimaal) een bepaalde maximumstraf te stellen is nieuw ten opzichte van het kaderbesluit. Ter implementatie van deze bepalingen worden enkele wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht voorgesteld. Voornoemde leden constateren dat deze richtlijn voor alle lidstaten geldt. Zij constateren dat deze bepaling van lidstaten vraagt om eenduidigheid wanneer als sanctie op de strafbare feiten een maximale straf staat die minimaal een bepaalde periode bedraagt. De aan het woord zijnde leden constateren dat dit voor een verdeeld strafklimaat in Europa kan leiden voor hetzelfde strafbare feit. Het kan lonend zijn voor fraudeurs om in de lidstaat met de laagste strafmaat te gaan opereren. Kan de regering aangeven of zij deze verdeeldheid in strafklimaat in lidstaten ook ziet en hoe zij bovengenoemde situatie wil voorkomen?

De leden van de SGP-fractie lezen dat er sancties op de in de richtlijn genoemde strafbare feiten moeten worden gesteld met (minimaal) een bepaalde maximumstraf. Zij constateren dat niet enkel de strafmaat tussen lidstaten zoveel mogelijk overeen moet komen, maar ook het niveau van handhaving en capaciteit bij nationale autoriteiten. Kan de regering aangeven of het uitvoeren, handhaven en berechten van de strafbare feiten in deze richtlijn in ieder lidstaat dezelfde prioriteit krijgt?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het tweede lid van artikel 9 verplicht tot het stellen van een maximale gevangenisstraf van ten minste twee jaar voor de strafbare feiten opgenomen in de artikelen 3, 4, onderdelen a en b, en 5, onderdelen a en b, van de richtlijn. Ter implementatie van dit artikellid wordt het strafmaximum van artikel 138c Sr dan ook verhoogd van één naar twee jaar wanneer de gegevens een niet-contant betaalinstrument betreffen (artikel I, onder C, van het wetsvoorstel). Deze leden constateren dat ter implementatie van het wetsvoorstel bij ieder strafbaar feit de maximale straf wordt verhoogd naar de minimale maximumstraf die de richtlijn voorschrijft. Kan de regering aangeven waarom steeds is gekozen voor de minimale maximumstraf? Kan de regering aangeven wat dit voor signaal geeft wat betreft de urgentie van de aanpak van deze strafbare feiten? De aan het woord zijnde leden constateren dat de maximumstraf verhoogd kan worden, maar dat in de praktijk niet zwaarder gestraft zal worden dan al het geval was. Kan de regering aangeven wat de verhoging van de maximumstraf in de praktijk betekent?

Artikel 14

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering een toelichting te geven op de door de richtlijn voorgeschreven samenwerkingsverplichtingen. Nederland wijst het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) aan als operationeel nationaal contactpunt. Hoe ziet de regering het praktische functioneren van dit centrum voor zich? Kan de regering aangeven hoeveel fte bij dit centrum zal worden vrijgemaakt voor de bestrijding van misbruik van niet-contante betaalmiddelen? In hoeverre vindt specialisatie plaats, gezien het vaak zeer gecompliceerde en hoogtechnologische karakter van deze criminaliteitsvormen? Hoe ziet de regering bijvoorbeeld de samenwerking voor zich met binnen- en buitenlandse financiële opsporingsdiensten en private dienstverleners inzake de signalering, opsporing en vervolging van (grensoverschrijdende) fraude met niet-contante betaalmiddelen?

Artikel 15

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of met de huidige meldkanalen wel voldoende urgentie wordt gegeven aan de in omvang en complexiteit toenemende online financiële criminaliteit. Slachtoffers van online financiële criminaliteit worden vaak voor (tien)duizenden euro's getroffen en worden vaak geconfronteerd met een weigerachtige verbalisant die van mening is dat het hier een civielrechtelijke kwestie betreft. De recente berichten over *phishing* en *spoofing* laten zien dat financiële dienstverleners nalaten om hun verantwoordelijkheid te nemen hun klanten goed te informeren over en te beschermen tegen criminelen. Een adequate aanpak van online financiële criminaliteit is er naar het oordeel van voornoemde leden bij gebaat om snel te kunnen optreden. Vindt de regering het dan afdoende te volstaan met de huidige service-lijnen, waarvan onduidelijk blijft hoe snel politie en justitie in actie komen? Is de regering bereid te voorzien in een toegankelijke aangifteprocedure, die in voorkomende gevallen kan leiden tot snelle interventies om het buiten bereik raken van vermogensbestanddelen te voorkomen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat er veel samenwerkende organisaties zijn ter bestrijding van de strafbare feiten die deze richtlijn behelzen. Kan de regering aangeven wie de leiding heeft? Kan de regering aangeven of deze organisatie voldoende capaciteit heeft om de fraude adequaat en effectief te bestrijden?

Artikel 16

De leden van de VVD-fractie zijn ingenomen met de nadrukkelijke aandacht die de richtlijn besteedt aan de hulp aan slachtoffers. Tegelijkertijd hebben deze leden kennisgenomen van klachten van Nederlanders die aangifte wilden doen van internetfraude, maar door de politie niet werden geholpen. Hoe wordt zeker gesteld dat slachtoffers van dit soort fraude te allen tijde aangifte kunnen doen? Waar kunnen burgers heen wier aangifte niet wordt opgenomen? Welke maatregelen worden genomen tegen ambtenaren die weigeren een aangifte op te nemen? Is de regering bereid dat recht nadrukkelijk vast te leggen in dit wetsvoorstel?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat dit artikel voorschrijft dat slachtoffers zullen worden geïnformeerd, bijgestaan en ondersteund in geval van misbruik van hun persoonsgegevens. De beschrijving van het verloop van de informatievoorziening komt hen nogal gestandaardiseerd over; slachtoffers lijken vooral verwezen te worden naar online folders en algemene websites. Gezien de impact die misbruik van persoonsgegevens op slachtoffers kan hebben vragen deze leden de regering of niet betere

en precieze *tools* voor afzonderlijke groepen slachtoffers ontwikkeld moeten worden om de vaak ingrijpende gevolgen van online financiële criminaliteit en identiteitsmisbruik te (helpen) bestrijden.

5. Herstel omissie omzetting richtlijn 2011/93/EU

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen de omissie bij de omzetting van Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Europese Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad samen met dit wetsvoorstel te combineren? Waarom is dit niet eerder gebeurd?

6. Financiële consequenties

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering verwacht dat het voorstel nauwelijks financiële gevolgen zal hebben omdat het grootste deel van de richtlijn al in Nederlandse wetgeving is vastgelegd. Desondanks schrijft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in haar advies dat in ieder geval het LIRC met meer werk geconfronteerd zal worden. Hoe verklaart de regering dit verschil in inzicht? Kan de regering toezeggen dat een eventuele toename van de werkdruk van het LIRC, het Openbaar Ministerie, de politie of rechtspraak ten gevolge van deze wetswijziging kan worden opgevangen zonder dat het ten koste gaat van de bestaande taken?

De leden van de SGP-fractie constateren dat bij implementatie van een richtlijn ter bestrijding van fraude bij niet-contante betaalinstrumenten ook de politie adequaat en effectief moet kunnen optreden ter bestrijding van deze fraude. Kan de regering aangeven wat dit in de praktijk voor de politie en de opleiding aan de Politieacademie betekent?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen C en H

De leden van de VVD-fractie nemen met instemming kennis van de hogere strafmaat voor dit soort misdrijven. Kan de regering desalniettemin uitleggen waarom zij gekozen heeft voor de minimumstraf uit de richtlijn? Was dit niet een goede gelegenheid geweest de strafmaat aanzienlijk sterker te verhogen? Welke EU-lidstaten hebben gekozen voor dit minimum en welke lidstaten zullen kiezen voor een hogere strafmaat?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Burger