

Vergaderjaar 1996–1997

25 100

Fraudebestrijding gemeenschapsbegroting

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 oktober 1996

1. Inleiding

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven heeft de Minister van Financiën op 24 juni 1996 verzocht om commentaar te geven op de tien voorstellen die Klaus Hänsch, voorzitter van het Europees Parlement, heeft geformuleerd als conclusies van de interparlementaire conferentie over de bestrijding van fraude ten nadele van de communautaire begroting, die op 23 en 24 april 1996 in Brussel werd gehouden. Onderstaand geef ik u, mede namens de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, het commentaar van de Nederlandse regering op deze voorstellen. In paragraaf 2 wordt daarbij eerst in algemene zin ingegaan op de nagestreefde versterking van het communautaire financiële beheer, de controle daarop en de bestrijding van fraude met Gemeenschapsgelden. Paragraaf 3 geeft vervolgens een globale schets van de Nederlandse onderhandelingsinzet voor de IGC ten aanzien van verdragswijzigingen om te komen tot verbeteringen op die terreinen. In paragraaf 4 ten slotte wordt commentaar gegeven op de tien afzonderlijke voorstellen van Klaus Hänsch.

2. Versterking van beheer, controle en fraudebestrijding

De Nederlandse regering hecht er zeer aan dat doeltreffende maatregelen worden genomen om fraude met Gemeenschapsgelden te bestrijden. Daarbij zij benadrukt dat niet enkel maatregelen en sancties in de repressieve sfeer nodig zijn, maar dat primair de opzet en werking van het communautaire financiële beheer en de controle daarop verbetering behoeven. De algemene inzet die de Nederlandse regering voor structurele verbeteringen op dit terrein voor ogen staat, heeft zij in 1995 uiteengezet in een zeven-puntenprogramma.¹ In het algemeen geldt uiteraard dat Nederland bij behandeling van voorstellen voor nieuwe regelgeving en voor wijziging van bestaande regelgeving het streven naar de in dit zeven-puntenprogramma opgenomen verbeteringen als uitgangspunt hanteert. Een belangrijke eerste activiteit in het kader van de

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 24 202, nr. 1, pag. 7 e.v.

versterking van beheer en controle dient het streven naar verbetering en vereenvoudiging van de Europese regelgeving te zijn. Naast de tijdigheid van totstandkoming, laten vooral de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving thans nogal eens te wensen over. Een belangrijk aanknopingspunt bij de beoordeling van nieuwe regelgevingsvoorstellen vormen onder meer de aanbevelingen die in het rapport-Koopmans voor de verbetering van de kwaliteit van de EG-regelgeving zijn gedaan.²

De door Nederland gewenste structurele verbeteringen krijgen op belangrijke onderdelen nader vorm in het drie-fasenplan dat vorig jaar door de Commissarissen Liikanen en Gradin is opgesteld onder de naam «Sound and Efficient Financial Management 2000» (SEM 2000). De eerste en de tweede fase van dit SEM 2000-initiatief richten zich op versterking van het financiële beheer bij de Commissiediensten zelf. De derde fase ervan is gericht op versterking van het partnerschap met de lidstaten; binnen deze fase krijgt de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten op het terrein van het financiële management nader gestalte. Gezien het feit dat de Gemeenschapsbegroting voor het grootste deel wordt uitgevoerd door nationale instanties, is het van belang dat ook binnen de lidstaten verbeteringen tot stand worden gebracht. Actief toezicht van de Commissie op de beheer- en controlesituatie in de lidstaten zal ervoor moeten zorgen dat in alle lidstaten en op alle begrotingsterreinen een gelijkwaardig niveau van bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen wordt verzekerd. Het is duidelijk dat het beheer en de controle door de Commissie en de lidstaten niet van de ene op de andere dag aan de daaraan te stellen eisen zullen gaan voldoen. Ook binnen de Nederlandse rijksdienst konden alleen dankzij een meerdere jaren volgehouden proces structurele verbeteringen in beheer en controle worden aangebracht. Deze vooruitgang kon alleen tot stand komen dankzij de operatie comptabel bestel en de nodige inspanningen die daarna zijn geleverd.

Het huidige verdragsrechtelijk kader van de EU biedt de Europese instellingen diverse mogelijkheden om door de vaststelling van secundair gemeenschapsrecht (verdere) verbeteringen in beheer, controle en fraudebestrijding tot stand te brengen. Om te komen tot een betere bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen is het juridisch instrumentarium van de Gemeenschappen het afgelopen jaar belangrijk versterkt. Onderstaand wordt hierop ingegaan.

Allereerst heeft de Raad op 18 december 1995 een algemene (horizontale) kaderregeling vastgesteld inzake de toepassing van communautaire administratieve maatregelen en sancties.³ Deze regeling strekt ertoe het terrein waarop administratieve maatregelen en sancties kunnen worden toegepast te verbreden tot ook andere beleidsterreinen dan het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Daarbij is bepaald dat op een later tijdstip aanvullende algemene bepalingen zullen worden aangenomen met betrekking tot (administratieve) controles en verificaties ter plaatse. Ook hierbij gaat het om horizontale bepalingen, waarvan de werking zich uitstrekt over alle communautaire begrotingsterreinen. Nederland is, mede met het oog op de bestrijding van de grensoverschrijdende EG-fraude, voorstander van een dergelijke regeling, die past bij de (eind)verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de communautaire begroting en die duidelijkheid verschaft over de (uniforme) voorwaarden waaronder UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude, de centrale fraude-eenheid van de Commissie) bij marktdeelnemers in de lidstaten controles kan verrichten. Op 3 juni 1996 heeft de Ecofin-Raad een politiek akkoord bereikt over het door de Commissie ingediende voorstel voor een regeling inzake bedoelde

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 23 900, nr. 30.

³ Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen; Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, jrg. 38, nr. L 312 van 23 december 1995.

controlebevoegdheden. Het compromisvoorstel is daarna voor hernieuwde consultatie aan het Europees Parlement voorgelegd. Er wordt naar gestreefd tijdens het Ierse voorzitterschap de besluitvorming over deze verordening af te ronden.

Op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is medio 1995 een verordening in werking getreden die voorziet in maatregelen die moeten worden genomen ten aanzien van marktdeelnemers van wie in het verleden is gebleken dat zij verplichtingen niet zijn nagekomen, zodat zij qua betrouwbaarheid een risico vormen.⁴ Ingevolge deze verordening dienen de lidstaten bepaalde maatregelen (verscherpte controle, opschorting van betalingen, uitsluiting van betrokkene) te nemen wanneer marktdeelnemers doelbewust of door grove nalatigheid een onregelmatigheid ten aanzien van de betrokken Gemeenschapsvoorschriften hebben begaan en ten onrechte een financieel voordeel hebben verkregen of daartoe pogingen hebben ondernomen.

Verder zij gewezen op de totstandkoming van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.⁵ In deze (derde-pijler-)overeenkomst wordt onder meer een gemeenschappelijke definitie vastgesteld van wat onder «fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad» moet worden verstaan. Elke lidstaat dient de nodige en passende maatregelen te nemen om deze definitie in nationaal strafrecht om te zetten, zodat de daarin bedoelde gedragingen als strafbare feiten worden aangemerkt. De lidstaten dienen de nodige maatregelen te nemen opdat op deze frauduleuze gedragingen, alsmede medeplichtigheid aan, uitlokking van of poging tot deze gedragingen, doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties worden gesteld.

Ook bij de heffing en inning van de traditionele eigen middelen komt fraude voor. Deze gevallen betreffen in het bijzonder het niet aanbrengen van goederen bij het douanekantoor van bestemming en het vervalsen van douanedocumenten. Vooral de wijze van uitvoering van het communautaire douanevervoer is hier debet aan. Mede in dat verband is door het Europees Parlement een tijdelijke enquêtecommissie ingesteld die onderzoek doet naar de inbreuken op de communautaire douanevoorschriften. Inmiddels heeft de Commissie in samenwerking met de lidstaten de desbetreffende regelgeving op een enkel onderdeel aangepast. Zo is onder meer een systeem van voorafgaande kennisgeving van zendingen van fraudegevoelige producten ingevoerd en is voor onder andere sigaretten en alcohol 100% zekerheidsstelling per zending voorgeschreven (in plaats van doorlopende zekerheidsstelling). Daarnaast is nog een studie gaande naar nog te nemen maatregelen. Van essentieel belang acht Nederland de informatisering van het douanevervoer c.q. de invoering en verdere ontwikkeling van het thans in opbouw zijnde geautomatiseerde communautaire transitsysteem. Door Nederland is steeds benadrukt dat dit systeem vanaf 1998 operationeel moet zijn. Nederland heeft overigens aangeboden om dit systeem als een van de pilot-landen te testen.

3. Nederlandse inzet voor de IGC

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, biedt het huidige verdragsrechtelijke instrumentarium diverse aangrijpingspunten om via secundaire regelgeving maatregelen te treffen met het oog op versterking van beheer, controle en fraudebestrijding. Dit neemt niet weg dat, waar zulks mogelijk en zinvol is, de Nederlandse regering tijdens de IGC-besprekingen voorstellen zal doen voor verdragwijzigingen om te komen tot institutionele verbeteringen op het terrein van beheer, controle en fraude-

⁴ Verordening (EG) nr. 1469/95 betreffende de maatregelen die moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde begunstigden van uit het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde verrichtingen; Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, jrg. 38, nr. L 145 van 29 juni 1995.

⁵ Deze overeenkomst is vastgesteld bij Akte van de Raad van 26 juli 1995 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, jrg. 38, nr. C 316 van 27 november 1995), nadat de Europese Raad van Cannes bepaalde dat de kwestie inzake de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake het doen van prejudiciële uitspraken over de uitlegging van onder meer deze overeenkomst later zou worden opgelost. Tijdens de Europese Raad van Florence (21 en 22 juni 1996) is besloten aan het Hof een prejudiciële bevoegdheid toe te kennen ten aanzien van de Europol-overeenkomst. Ten aanzien van de hier bedoelde overeenkomst (alsmede de overeenkomst met betrekking tot het Douane Informatie Systeem), heeft de Europese Raad van Florence de (JBZ-)Raad verzocht «ook zo spoedig mogelijk een vergelijkbare oplossing te bestuderen voor de bevoegdheid van het Hof».

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 609, nr. 1, pag. 6 e.v.

⁷ Het huidige art. 173 van het EG-Verdrag luidt:

«Het Hof van Justitie gaat de wettigheid na van de handelingen van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk, van de handelingen van de Raad, van de Commissie en van de ECB, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft, en van de handelingen van het Europees Parlement die beoogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben.

Te dien einde is het Hof bevoegd uitspraak te doen inzake elk door een Lid-Staat, de Raad of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van dit Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid. Het Hof is onder dezelfde voorwaarden bevoegd uitspraak te doen inzake elk door het Europees Parlement en de ECB ingesteld beroep dat op de vrijwaring van hun prerogatieven is gericht.

Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder dezelfde voorwaarden beroep instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken. Het in dit artikel bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naar het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen.»

⁸ Ook de analoge bepalingen in het EGKS-Verdrag (art. 33) en het Euratom-Verdrag (art. 146) zouden dienovereenkomstig aangepast dienen te worden.

⁹ Het huidige art. 206, eerste lid, van het EG-Verdrag luidt:

«Op aanbeveling van de Raad, die besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, verleent het Europees Parlement aan de Commissie kwijting voor de uitvoering van de begroting. Te dien einde onderzoekt het, na de Raad, de rekeningen en de financiële balans genoemd in artikel 205 bis, het jaarverslag van de Rekenkamer te zamen met de antwoorden van de gecontroleerde Instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, alsmede de relevante speciale verslagen van de Rekenkamer.»

¹⁰ Ook de analoge bepalingen in het EGKS-Verdrag (art. 78 octies, eerste lid) en het Euratom-Verdrag (art. 180 ter, eerste lid) zouden dienovereenkomstig aangepast dienen te worden.

¹¹ Het huidige art. 209 A van het EG-Verdrag (ingevoegd bij het Verdrag van Maastricht) luidt: «De Lid-Staten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Onverminderd andere bepalingen van dit Verdrag coördineren de Lid-Staten hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen. Zij stellen daartoe met de hulp van de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten in.»

¹² Ook de analoge bepalingen in het EGKS-Verdrag (art. 78 decies) en het Euratom-Verdrag (art. 183 A) zouden dienovereenkomstig aangepast dienen te worden.

bestrijding. Daarbij moet rekening worden gehouden met het Nederlandse beleidsuitgangspunt dat wensen ten aanzien van de IGC, gezien de van andere lidstaten te verwachten standpunten, kansrijk moeten zijn en voorts dat de IGC-agenda tot de echte prioriteiten moet worden beperkt. Alleen als alle lidstaten zich beperkingen opleggen, kan de IGC tijdig en bevredigend worden afgerond. De algemene uitgangspunten van de opstelling en onderhandelingsinzet van de Nederlandse regering voor de IGC zijn uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer van 9 februari 1996 («Tussen Madrid en Turijn: Nederlandse prioriteiten aan de vooravond van de IGC van 1996»)⁶ In het licht van deze uitgangspunten bezien, wil de regering tijdens de IGC op het terrein van de fraudebestrijding met de volgende drie voorstellen voor verdragswijzigingen komen.

1. De Europese Rekenkamer zou ter versterking van haar positie de bevoegdheid moeten krijgen om bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een procedure in te leiden om de Commissie of de lidstaten aan te klagen vanwege het niet nakomen van krachtens het Verdrag op hen rustende verplichtingen jegens de Europese Rekenkamer (inbreuk op haar prerogatieven). Daartoe moet de Europese Rekenkamer toegevoegd worden aan de in **art. 173 van het EG-Verdrag**⁷ reeds genoemde instanties die bij het Hof van Justitie beroep kunnen instellen.⁸

2. Tijdens (de voorbereiding van) de Ecofin-vergadering van 11 maart 1996 constateerden vrijwel alle lidstaten dat de verklaring van betrouwbaarheid (déclaration d'assurance, DAS) van de Europese Rekenkamer op grond van het huidige Verdrag thans géén onderdeel uitmaakt van de dechargeprocedure. De Nederlandse regering is van mening dat dit wel het geval zou moeten zijn. Daarom zou in **art. 206, eerste lid, van het EG-Verdrag**⁹ opgenomen moeten worden dat naast het jaarverslag en de relevante speciale verslagen in het kader van de kwijtingprocedure tevens de verklaring van betrouwbaarheid wordt onderzocht.¹⁰

3. Aan **art. 209 A van het EG-Verdrag**¹¹ zou een bepaling moeten worden toegevoegd die de lidstaten ertoe verplicht om niet alleen aan de nationale maatregelen gelijkwaardige, maar op zijn minst afdoende maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te treffen. Nederland is in dit verband van mening dat de Raad op voorstel van de Commissie – de noodzakelijke maatregelen moet kunnen nemen (bijvoorbeeld in de vorm van verordeningen) om deze afdoende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te verzekeren. De besluitvorming in de Raad over dergelijke Commissievoorstellen zou moeten plaatsvinden bij gekwalificeerde meerderheid.¹²

4. Commentaar op de afzonderlijke voorstellen van Klaus Hänsch

Onderstaand volgen de tien afzonderlijke voorstellen van Klaus Hänsch met daarbij telkens het commentaar van de Nederlandse regering.

1. De bepalingen van art. 209 A van het EG-Verdrag moeten in het kader van de Intergouvernementele Conferentie zodanig worden aangescherpt dat overal in de Unie en voor alle begrotingssectoren een gelijkwaardige bescherming wordt bereikt.

De Europese Raad van Madrid (15 en 16 december 1995) heeft de lidstaten en de instellingen verzocht om de nodige maatregelen te nemen om een gelijkwaardig niveau van bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te waarborgen op het hele communautaire grondgebied en op alle gebieden die onder de communautaire begroting

vallen. In paragraaf 2 van deze brief is ingegaan op de wijze waarop binnen het huidige verdragsrechtelijke kader wordt gewerkt aan versterking van het daartoe benodigde instrumentarium. Daarbij is ook het belang aangegeven van een actieve toezichhoudende rol van de Commissie op de beheer- en controlesituatie in de lidstaten.

Op administratief terrein wordt in de praktijk al in ruime mate samengewerkt. De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en Commissie wordt in diverse verordeningen geregeld. Onder meer dienen de lidstaten de Commissie periodiek op de hoogte te stellen van geconstateerde onregelmatigheden. Een beeld van de diverse samenwerkingsactiviteiten waarbij Nederland is betrokken, is te vinden in het op 10 mei 1995 door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer toegezonden nationale rapport EG-fraudebestrijding.¹³ Nederland hecht veel waarde aan actieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lidstaten en Commissie, waarbij overigens ook aandacht nodig is voor adequate waarborging van de bescherming van persoonsgegevens. Intensieve samenwerking tussen lidstaten en Commissie is in het bijzonder daar nodig, waar het gaat om de bestrijding van fraude met een transnationaal, grensoverschrijdend karakter.

Dit eerste voorstel van Klaus Hänsch bevat waardevolle elementen. Uit het gestelde onder punt 3 in de vorige paragraaf blijkt op welke wijze Nederland aan deze elementen concreet invulling wenst te geven. Nederland is er voorstander van om aan art. 209 A van het EG-Verdrag toe te voegen dat de Raad op voorstel van de Commissie de noodzakelijke maatregelen kan nemen om een afdoende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te verzekeren. Het huidige art. 209 A fungeert niet als rechtsbasis voor het nemen van maatregelen door de Gemeenschap ter bestrijding van EG-fraude.

De Nederlandse regering wijst er overigens op dat ook de derde pijler voorziet in mogelijkheden tot het treffen van maatregelen op het gebied van de fraudebestrijding. De regering acht het overbodig deze in Titel VI van het Unie-Verdrag voorziene samenwerking andermaal in art. 209 A van het EG-Verdrag op te nemen. In dit verband onderstreept de regering het belang van de in het kader van Titel VI totstandgekomen overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Deze overeenkomst richt zich immers op het nader tot elkaar brengen van de nationaal-strafrechtelijke stelsels van de lidstaten, onder meer door te bepalen dat de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties dienen te stellen op fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad. Er wordt thans gewerkt aan een spoedige oplossing van de kwestie betreffende de prejudiciële bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake de uitlegging van deze overeenkomst.

2. In artikel 209 A van het EG-Verdrag moet een bepaling worden opgenomen die inhoudt dat alle noodzakelijke maatregelen om tegen fraude ten laste van de communautaire begroting op te treden, getroffen worden aan de hand van meerderheidsbesluiten in de Raad met medewerking van het Europees Parlement in het kader van de medebeslissingsprocedure.

Wat betreft het treffen van niet-strafrechtelijke maatregelen in het kader van de fraudebestrijding, is de regering van oordeel dat besluitvorming door de Raad over het nemen van de noodzakelijke maatregelen om een afdoende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te verzekeren, zou moeten plaatsvinden bij gekwalificeerde meerderheid.

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 21 501-07, nr. 137 (ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

De Nederlandse inzet voor een daartoe te herzien art. 209 A is verwoord in paragraaf 3 van deze brief.

Voor zover met «alle noodzakelijke maatregelen om tegen fraude ten laste van de communautaire begroting op te treden» ook wordt gedoeld op strafrechtelijke maatregelen, zou opvolging van dit voorstel leiden tot communautarisering van (een deel van) het economisch strafrecht. Een dergelijke communautarisering lijkt, gezien het inmiddels bereikte en de nog voorliggende voorstellen in de derde pijler, overbodig.

3. De UCLAF (eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding) moet op korte termijn worden uitgebreid en een rechtsstatus krijgen die dit orgaan in staat stelt met het Openbaar Ministerie van de lidstaten contact op te nemen en officieel bij strafrechtelijk onderzoek mee te werken. Daarnaast dient in elke lidstaat een ambtenaar verantwoordelijk te zijn voor contacten met de UCLAF.

In 1988 is UCLAF in het leven geroepen als diensteenheid welke binnen het Secretariaat-Generaal van de Commissie belast is met de coördinatie van de fraudebestrijdingsacties van de Commissie. Bij de reorganisatie van UCLAF in 1994 is onder meer haar personele formatie belangrijk uitgebreid. In 1995 heeft de Commissie besloten te komen tot een verdere operationele versterking van de centrale UCLAF-structuur, door aan UCLAF de binnen een aantal Directoraten-Generaal van de Commissie nog bestaande fraudecellen, die waren belast met fraudebestrijding in de desbetreffende sectoren, toe te voegen. Er lijkt derhalve op dit moment geen noodzaak te bestaan om op korte termijn te komen tot substantiële verdere uitbreiding van de personele omvang van UCLAF. Met het voorstel om de contacten tussen de lidstaten en UCLAF nader te structureren kan worden ingestemd.

Ten aanzien van het voorstel om UCLAF een rechtsstatus te geven die haar in staat stelt om met het Openbaar Ministerie van de lidstaten contact op te nemen, moet worden opgemerkt dat daarvoor geen nadere specifieke rechtsstatus nodig is. Deze contacten vinden ook thans al plaats.

Wat betreft de omvorming van UCLAF tot een strafrechtelijk orgaan ten slotte zij verwezen naar de reactie op het volgende voorstel.

4. Op langere termijn dient in overweging te worden genomen bij de Europese instellingen een soort Openbaar Ministerie in het leven te roepen dat tot taak heeft op de strafrechtelijke procedures in verband met de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap toe te zien en deze te coördineren.¹⁴

De samenwerking op strafrechtelijk terrein tussen de lidstaten vindt plaats binnen de verschillende rechtsstatelijke systemen en tradities van de lidstaten. Deze samenwerking vindt plaats op basis van daartoe afgesloten rechtshulpverdragen. Het toepassen van dwangmiddelen, het treffen van conservatoire maatregelen en het verrichten van juridische opsporings- en vervolgingsactiviteiten behoren tot de exclusieve competentie van de bevoegde nationale instanties binnen de lidstaten (nationale soevereiniteit). Omdat dat naar de mening van de Nederlandse regering ook zo dient te blijven, is de Nederlandse regering er geen voorstander van om bij de Europese instellingen een soort Openbaar Ministerie in het leven te roepen, noch om aan UCLAF een strafrechtelijke status toe te kennen. Wel vindt de regering het een goede zaak dat UCLAF in concrete zaken bruggen probeert te slaan tussen leden van het

¹⁴ De Nederlandse vertaling is niet compleet. De Engelse tekst gaat namelijk als volgt verder: «particularly when this involves breaches of the rules and offences committed by Community employees. As a supplementary measure, a court should be set up to deal with breaches of budget rules.»

Openbaar Ministerie in de diverse betrokken lidstaten. Dit gebeurt thans ook al.¹⁵ In dat kader verleent UCLAF ook technische bijstand aan de fraudebestrijdingsdiensten van de lidstaten en organiseert zij gespecialiseerde opleidingen op het gebied van het voorkomen en elimineren van fraude. Overigens is Nederland van oordeel dat de Commissie in het kader van de vaststelling en bestrijding van onregelmatigheden over adequate en doeltreffende bevoegdheden dient te beschikken om administratieve controles en verificaties in de lidstaten te verrichten. De in paragraaf 2 van deze brief reeds genoemde verordening inzake de controlebevoegdheden van de Commissie biedt daarvoor, wanneer deze zal zijn vastgesteld, de juiste basis. Het accent moet daarbij liggen op het verzamelen en analyseren van informatie die via databanken kan worden aangeleverd, verzameld, geverifieerd, geanalyseerd en teruggekoppeld. Op basis daarvan kunnen methoden ontwikkeld c.q. verbeterd worden om ingewikkelde grensoverschrijdende fraudegevallen tegen te gaan.

Naast samenwerking tussen de Commissie enerzijds en de lidstaten anderzijds is ook samenwerking tussen de lidstaten onderling van groot belang voor een adequate fraudebestrijding, zeker nu door het verdwijnen van de intra-communautaire grenzen binnen de EU goederenverplaatsingen plaatsvinden zonder dat daarbij nadere grensgerelateerde fysieke controles worden verricht. Op dit moment vormen informatie-uitwisseling en internationale invordering (op basis van Richtlijn 76/308/EEG) dan ook belangrijke aandachtsgebieden voor de samenwerking tussen de lidstaten.

5. Op de lidstaten wordt een beroep gedaan om met het Openbaar Ministerie te vergelijken organen alsmede rechtbanken of kamers in te stellen die gespecialiseerd zijn in Europees financieel en budgettair recht.

Nederland heeft dit voorstel in feite voor een belangrijk deel al in praktijk gebracht. Daarbij is evenwel niet gekozen voor de oprichting van een apart orgaan, maar is aangesloten bij de bestaande inrichting van de Nederlandse rechtspleging. Bij het Openbaar Ministerie is namelijk een Officier van Justitie speciaal belast met de coördinatie van de vervolging inzake EU-fraudezaken. Het is immers wenselijk dat strafrechtelijke procedures betreffende EU-fraudegevallen worden geregistreerd en gecoördineerd, zodat de aard en de omvang van de fraudegevallen geëvalueerd kunnen worden. Aldus kan lering worden getrokken uit de opgedane ervaringen, zodat de fraudebestrijdingsaanpak verder verbeterd kan worden.

6. Er moet een rechtshulpprocedure in het leven worden geroepen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie in het kader van de bovenomschreven communautaire procedures.

Eerder is al aangegeven dat Nederland veel waarde hecht aan actieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lidstaten en Commissie, in het bijzonder waar het gaat om de bestrijding van fraude met een grensoverschrijdend karakter. De regering is daarbij van oordeel dat de uitwisseling van justitiële en politieke informatie dient te blijven berusten op internationale rechtshulpverdragen en de in dat verband gecreëerde procedures voor samenwerking tussen de justitiële en politieke diensten van de lidstaten. Het ligt naar de mening van de Nederlandse regering meer in de rede te streven naar een betere benutting van de bestaande (en de nog in behandeling zijnde) rechtshulpinstrumenten, dan thans nieuwe procedures te creëren. Overigens acht Nederland het in dit verband van groot belang dat alle EU-lidstaten zo spoedig mogelijk

¹⁵ Een voorbeeld daarvan biedt het DAF-systeem (Documentation AntiFraude), dat UCLAF in overleg met de lidstaten aan het ontwikkelen is. In het DAF-systeem worden de opgaven van de lidstaten over de diensten en instellingen die binnen hun land belast zijn met de uitvoering van fraudebestrijdingsmaatregelen alsmede over de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van deze maatregelen vastgelegd. Aldus biedt het DAF-systeem toegankelijke informatie over de organisatie van de nationale fraudebestrijdingsdiensten van de lidstaten.

komen tot ratificatie van het aanvullend protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Straatsburg, 17 maart 1978) voor wat betreft de uitbreiding van het Europees strafrechtshulpverdrag tot fiscale delicten.

7. Op de lidstaten wordt een beroep gedaan om gespecialiseerde eenheden ter voorkoming en bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit in het leven te roepen, op Europees niveau een coördinatie van de werkzaamheden van deze diensten te bewerkstelligen en zorg te dragen voor bescherming van de financiële belangen van de Unie als een van de belangrijkste taken van deze eenheden.

Nederland beschikt naast de douane en de politie over gespecialiseerde eenheden die zijn belast met het voorkomen en bestrijden van zowel nationale als grensoverschrijdende fraude, corruptie en georganiseerde criminaliteit. Het gaat daarbij om de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Economische Controledienst (ECD) en de Algemene Inspectiedienst (AID). Deze eenheden werken daar waar nodig samen en wisselen op structurele basis onderling informatie uit (mede daartoe is in 1987 het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten opgericht). Genoemde eenheden en die van de andere lidstaten werken intensief samen met UCLAF. Nederland is voorstander van verdere versterking van de desbetreffende vormen van samenwerking op basis van de bestaande regelgeving.

Voor een betere afstemming van het OM-beleid met de diensten die zijn belast met de controle en opsporing van EU-fraude heeft de Minister van Justitie per 1 februari 1992 het Coördinerend EG-Fraudeberaad (CFB) opgericht. Doel van het CFB is de bevordering van een optimale aanwending van de nationale opsporings- en vervolgingscapaciteit op het terrein van Gemeenschapsfraude. Daarbij gaat het vooral om de strafrechtelijke aspecten van de fraudebestrijding.

8. De lidstaten dienen in samenwerking met de Gemeenschap gemeenschappelijke opleidings- en uitwisselingsprogramma's voor douaneambtenaren, belastingrechercheurs, rechters en officieren van Justitie te ontwerpen om de samenwerking op alle niveaus blijvend te verbeteren.

Voor een effectieve fraudebestrijding is samenwerking tussen de lidstaten onontbeerlijk. Door deel te nemen aan uitwisselingsprogramma's krijgen deelnemers uit verschillende disciplines zicht op de aanpak van de fraudebestrijding in de diverse lidstaten en kan voorts afstemming plaatsvinden. Essentieel is wel dat de voor deelname aan die programma's te selecteren medewerkers over de vereiste kennis en vaardigheden beschikken op het gebied van de (nationale en grensoverschrijdende) fraudebestrijding. Een op de desbetreffende doelgroep en problematiek toegespitst trainingsprogramma kan hiertoe bijdragen. Uitgangspunt daarbij moet wel zijn dat een en ander door de EU en de lidstaten algemeen gedragen wordt.

Bij het ontwikkelen en intensiveren van samenwerking zou een relatie gelegd kunnen worden met de reeds bestaande opleidings- en uitwisselingsprogramma's (Mattheus, Mattheus-Tax en Carolus). Deze programma's bieden ambtenaren van de lidstaten de mogelijkheid om kennis en ervaring op te doen met de werkmethoden van andere lidstaten. Naast douane-ambtenaren nemen inmiddels ook ambtenaren van diverse andere soorten diensten aan deze programma's deel. Voor de uitwisseling van opsporingsambtenaren wordt het Grotius-programma opgezet.

Nederland bevordert reeds enkele jaren de versterking van contacten met andere lidstaten door het afleggen van wederzijdse bezoeken. Op basis van zogenaamde kennismakingsprogramma's wisselen de lidstaten op bilaterale wijze kennis en ervaring uit.

9. Nu al bestaat op het gebied van de landbouwwitgaven de mogelijkheid betalingen stop te zetten als er gegronde vermoedens bestaan dat gelden voor andere dan de bestemde doeleinden worden gebruikt. De Commissie dient de moed op te brengen vaker van deze mogelijkheid gebruik te maken, met name als de betrokken instanties weigeren de Commissie informatie en inlichtingen te verstrekken.

De Commissie beschikt reeds over mogelijkheden om betalingen stop te zetten en maakt daarvan ook daadwerkelijk gebruik. Het belangrijkste instrument voor het geven van financiële prikkels door de Commissie aan een lidstaat op landbouwgebied is gelegen in de *apurement*-procedure (de verevening van de rekeningen). Hierbij kan de Commissie immers negatieve correcties op de door de lidstaat ingediende declaratie aanbrengen. Het *apurement* wordt door de Commissie jaarlijks toegepast. Naast de repressieve methode van het *apurement* kan ook preventief worden opgetreden. Op basis van de conformiteitsaudit kan de Commissie tot het oordeel komen dat de controlesystemen op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van een bepaalde lidstaat falen. De Commissie en de betrokken lidstaat kunnen vervolgens met elkaar in overleg treden om te komen tot verbetering. De Commissie dient er vervolgens op toe te zien dat de desbetreffende controlesystemen worden aangepast. De Commissie heeft op grond van art. 169 van het EG-Verdrag overigens ook de mogelijkheid om lidstaten bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan te klagen indien zij bepaalde verplichtingen niet nakomen. In een situatie waarbij de betaalorganen bijvoorbeeld zouden weigeren belangrijke informatie aan de Commissie te verschaffen, zou de Commissie van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken. Ook een lidstaat kan zich tot het Hof wenden, indien deze van mening is dat een andere lidstaat een op hem rustende verplichting heeft geschonden (art. 170 van het EG-Verdrag).

In paragraaf 2 van deze brief is reeds gewezen op de inwerkingtreding van de verordening die er op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in voorziet dat er door de lidstaat maatregelen worden getroffen ten aanzien van marktdeelnemers van wie is gebleken dat zij verplichtingen niet zijn nagekomen. De maatregelen waar het hier om gaat zijn verscherpte controle, opschorting van betalingen en uitsluiting van de betrokken marktdeelnemer gedurende een bepaalde periode. Gezien de recente inwerkingtreding van deze verordening zijn over het feitelijk gebruik van de daarin opgenomen sanctiemogelijkheden nog geen gegevens bekend.

10. Om de invordering en inning van onrechtmatig ontvangen gelden (of van rechten en heffingen die zijn ontdoken)¹⁶ te bewerkstelligen en op de desbetreffende procedures in de lidstaten toe te zien, moet de Commissie haar inzet vergroten en haar inspanningen in één dienst bundelen. Daarnaast dient er een gemeenschappelijk actieprogramma te komen voor opleiding van personeel dat in de lidstaten met de invordering en inning van dergelijke gelden belast is.

¹⁶ Het tussen vierkante haken geplaatste zinsdeel ontbreekt in de Nederlandse vertaling van de oorspronkelijke Engelse tekst van de voorstellen.

De verantwoordelijkheid voor de vaststelling en inning van de aan de EU af te dragen eigen middelen berust bij de lidstaten. Ook veel Gemeenschapsuitgaven worden aan de eindbegunstigden uitbetaald door

(instanties van) de lidstaten. In dat verband dient elke lidstaat ervoor te zorgen dat de inning van frauduleus verkregen middelen – zo nodig met behulp van dwangmaatregelen – zo snel en goed mogelijk plaatsvindt. In de douane- en de landbouwsector zijn daartoe regelingen opgezet, die het mogelijk maken om gestelde zekerheden uit te winnen. Het is de taak van de Commissie om op zodanige wijze toezicht te houden op de lidstaten, dat wordt gewaarborgd dat in alle lidstaten sprake is van een effectief terug- en navorderingsbeleid.

De samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de bijstand bij de invordering is essentieel wanneer voor de invordering grensoverschrijdende maatregelen getroffen moeten worden. Om te komen tot een verdere versterking van de samenwerking tussen de lidstaten zou de Commissie kunnen bezien of de desbetreffende communautaire regelingen (waaronder bijvoorbeeld Richtlijn 76/308/EEG) een voldoende basis bieden voor een effectieve aanpak ter bestrijding van transnationale fraudes.

Het voorstel om te komen tot de opstelling van een gemeenschappelijk actieprogramma voor de opleiding van personeel dat in de lidstaten met de invordering en inning belast is, verdient – zonder daarbij de bestaande nationale verantwoordelijkheden uit het oog te verliezen – ondersteuning. Een dergelijk actieprogramma kan immers een bijdrage leveren aan een betere bestrijding van grensoverschrijdende fraudes.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

BIJLAGE

's-Gravenhage, 24 juni 1996

Aan de minister van Financiën

Een delegatie van de leden uit de Eerste en Tweede Kamer woonde op 23 en 24 april jl. de interparlementaire conferentie van het Europees Parlement bij over de bestrijding van fraude tegen de gemeenschapsbegroting. Aan het einde van de conferentie deed de voorzitter van het Europees Parlement, Klaus Hänsch, 10 voorstellen om de fraudebestrijding nieuwe impulsen te geven. Deze voorstellen zijn weergegeven in de bijlage van deze brief.¹

Graag zou de commissie Uw commentaar op de tien voorstellen ontvangen. De commissie zou het op prijs stellen als U daarbij ook zou aangeven op welke punten de voorstellen naar Uw oordeel aanleiding geven tot het nemen van nieuwe beleidsinitiatieven.

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Hubert

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.