

Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen voor fiscale delicten en douanedelicten

– *Bijlage bij de aanwijzing Fiscale fraude en bijlage bij het voorschrift Fiscaal strafrechtelijke bepalingen*
– *Wijziging als gevolg van de invoering van de euro per 1 januari 2002.*

De in de richtlijnen van 12 december 2000, nr. BOB2001/16M, (Stcrt. 2000, nr. 251) opgenomen bedragen in gulden zijn gewijzigd in eurobedragen waarbij deze bedragen zijn afgerond op het naastbij gelegen hogere veelvoud van € 500. De richtlijnen zijn inhoudelijk niet gewijzigd.

Afzender: het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie en de Directeur-Generaal Belastingdienst van het Ministerie van Financiën

Datum vaststelling: 18 december 2001

Kennisgeving van: DGB2001/1476M

Datum inwerkingtreding: 1 januari 2002

Geldigheidsduur: Vier jaren na inwerkingtreding. Verlenging is mogelijk.

Publicatie in Stcrt.: 21 december 2001, nr. 248

Overgangsbepaling: Deze richtlijnen vervangen de Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen voor fiscale delicten en douanedelicten, gepubliceerd in de Staatscourant 2000, nr. 251 en BOB2001/16M, met dien verstande dat zij hun geldigheid behouden ten aanzien van strafzaken die voorafgaande aan de hiervoor genoemde datum inwerkingtreding voor een selectieoverleg zijn aangemeld, zoals bedoeld in hoofdstuk 2.

Wetsbepalingen: Deze richtlijnen hebben betrekking op de aanmelding, de transactie en de vervolging van fiscale delicten van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hoofdstuk 9 AWR), van de Invorderingswet 1990 (hoofdstuk 8 Invorderingswet), en de douanedelicten (o.a. hoofdstuk 6 Douanewet).

1. Inleiding en achtergrond

1.1. Uitgangspunten

Als algemeen aanvaard uitgangspunt voor de handhaving van de fiscale en

douanewetgeving kan worden aangemerkt, dat de inzet van het strafrecht geldt als het sluitstuk in de handhavingketen. Het optreden van de justitiële organen vormt het complement op dat van de Belastingdienst. De Belastingdienst beschikt over mogelijkheden om op de naleving van de wet- en regelgeving toe te zien en kan de handhaving met corrigerende maatregelen gestalte geven.

Op de meeste in de AWR en de Invorderingswet 1990 opgenomen overtredingen en misdrijven kan worden gereageerd door middel van afdoening met een bestuurlijke boete dan wel het instellen van strafvervolging dan wel het aanbieden van een transactie ter voorkoming van strafvervolging. Met de wijziging van de wetgeving rond bestuurlijke boeten¹ in het belastingrecht is het una via-beginsel geïntroduceerd. Door dit beginsel is het nog belangrijker geworden dat de Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen) gehanteerd worden. Het una via-beginsel bepaalt dat zodra een bestuurlijke boete is opgelegd strafvervolging ter zake van hetzelfde feit niet meer mogelijk is.

Omgekeerd bepaalt het una via-beginsel dat een bestuurlijke boete ter zake van dat feit niet meer opgelegd kan worden als een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvervolging is vervallen omdat belanghebbende aan de hem gestelde voorwaarden heeft voldaan (transactie). Mede vanwege dit beginsel geldt dat alle zaken die aan de twee algemene aanmeldingscriteria voldoen (zie paragraaf 2.2) aan de boete-fraudecoördinator² moeten worden voorgelegd.

Voor een strafrechtelijke afdoening moet worden gekozen indien een bestuurlijke boete, gelet op de ernst van het feit en/of de persoon van de dader, niet meer als een adequate reactie kan worden aangemerkt. Daarnaast kan voor een strafrechtelijke afdoening worden gekozen indien deze nodig wordt geacht ter onder-

steuning van de bestuurlijke handhaving. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn bij (tijdelijke) acties, gericht op specifieke doelgroepen (bedrijfstakken, regio's, etc.). In die gevallen kan er aanleiding zijn ook bij de in principe minder ernstige zaken tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Ter zake van fiscale delicten die niet voor een strafrechtelijke afdoening in aanmerking komen, wordt waar mogelijk een bestuurlijke boete van maximaal 100% van de te weinig geheven belasting opgelegd.

Veel douanedelicten kennen slechts beperkte mogelijkheden om de wettelijk strafbaar gestelde feiten af te doen met het opleggen van een bestuurlijke boete. Bij die delicten bestaat er in de meeste gevallen slechts de keuze tussen het aanbieden van een transactie en het voorleggen van de zaak aan de rechter.

De ATV-richtlijnen dienen ertoe eenheid te brengen in de wijze van afdoen van zaken.

De aard van de richtlijnen sluit niet uit dat in individuele gevallen van de richtlijnen kan worden afgeweken. Zo kan van de richtlijnen worden afgeweken in geval van bestuursondersteunende inzet van het strafrecht. Hierbij valt te denken aan bijzondere acties van de Belastingdienst, doelgroepacties en specifieke acties met betrekking tot omisdiedelicten. Over zulke acties voert de Belastingdienst tevoren overleg met het openbaar ministerie teneinde de handhavingsspanningen op elkaar af te stemmen.

1.2. Het aanmeldings-, transactie- en vervolgingstraject (ATV-traject)

Het ATV-traject bestaat uit drie fasen. Deze fasen zijn:

- de aanmelding (hoofdstuk 2);
- het gezamenlijk selectieoverleg (hoofdstuk 3);
- het tripartiete overleg (hoofdstuk 4).

De ambtenaren van de eenheden moeten strafbare feiten aanmelden bij de boete-fraudecoördinator. De douaneambtenaren moeten strafbare fei-

ten, waaronder ook zaken betreffende fraude op Europees terrein, aanmelden bij de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane. De aanmeldingsrichtlijnen geven aan in welke gevallen de ambtenaren de door hen ontdekte strafbare feiten moeten aanmelden³.

De transactierichtlijnen geven aan, welke zaken voor transactie door het bestuur van 's Rijksbelastingen in aanmerking komen⁴. De vervolgingsrichtlijnen bevatten minimumeisen voor strafrechtelijke vervolging en behelzen eveneens de criteria die gelden bij het toekennen van prioriteit aan zaken met het oog op die vervolging.

Daarnaast wordt in de richtlijnen ingegaan op het belang van een goede registratie in alle fasen van het onderzoek, ten behoeve van de verslaglegging en de beleidsvorming.

Wat de fiscale delicten betreft, hebben de transactie- en de vervolgingsrichtlijnen betrekking op de opzettelijk begane delicten (hoofdstuk 9 AWR; hoofdstuk 8 Invorderingswet 1990).⁵

Wat de douanedelicten betreft, zijn de aanmeldings- en de transactierichtlijnen aangepast aan het karakter van deze delicten en de mogelijkheden van sanctionering. Ten aanzien van de aanmelding en de vervolging van deze delicten gelden dezelfde richtlijnen als voor de fiscale delicten.

De aanmeldingsrichtlijnen (vervat in hoofdstuk 2) zijn vastgesteld door de Directeur-Generaal Belastingdienst. De transactierichtlijnen (hoofdstuk 4) zijn in overleg met het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie vastgesteld door de Directeur-Generaal Belastingdienst. De vervolgingsrichtlijnen (hoofdstuk 4) zijn in overleg met de Directeur-Generaal Belastingdienst vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal. De bij de transactie- en de vervolgingsrichtlijnen behorende lijst prioriteitsbepaling (hoofdstuk 5) is vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal en de Directeur-Generaal Belastingdienst gezamenlijk.

1.3. Bestuurlijke informatie

Het bestuurlijke belang van de ATV-richtlijnen en het effectief functioneren ervan komt mede tot uiting door

de nadruk op adequate bestuurlijke informatie.

Dit betekent een nauwkeurige en volledige registratie in alle fasen van de fiscaal strafrechtelijke keten (van aanmelding t/m executie). Zowel voor het beheer als voor de beleidsvorming is een zo volledig mogelijk inzicht noodzakelijk in aantal en aard van de zaken die worden aangemeld, in de beoordeling en in de verdere afhandeling van die zaken. Met name moet worden geregistreerd welke zaken in het tripartiete overleg wel en welke niet worden geaccepteerd voor strafrechtelijke afdoening, en waarom zaken niet worden geaccepteerd. Ten einde een eenduidige wijze van vastlegging te waarborgen zal de FIOD de beslissingen van het gezamenlijke selectieoverleg en het tripartiete overleg vastleggen. Op basis van de registratie wordt na afloop van het jaar een verslag opgesteld, dat mede als uitgangspunt dient voor het handhavingsarrangement voor een volgende periode. Aan de hand daarvan kan worden bezien of en in hoeverre aanpassingen noodzakelijk zijn. Het centraal tripartiete overleg (CTPO) heeft hierin een coördinerende en sturende rol.

2. De aanmelding (fase 1)

2.1. Inleiding

De aanmeldingsrichtlijnen geven aan in welke gevallen de ambtenaren de door hen ontdekte strafbare feiten moeten aanmelden. Dit hoofdstuk behandelt het proces van de aanmelding en de aanmeldingsrichtlijnen.

2.2. De aanmeldingsrichtlijnen

Aanmeldingscriteria

Na gerezen vermoeden van ontdoken belasting beoordeelt de ambtenaar van de eenheid/het district of dit fiscale of douanedelict voldoet aan de twee algemene criteria voor de aanmelding.

Deze twee criteria zijn:

1. het drempelbedrag betreffende het belastingnadeel (voor particulieren € 5.500; voor ondernemingen € 11.500) dient te zijn overschreden;
 2. er is voor ten minste het drempelbedrag sprake van opzet (zie noot 5).
- Als hiervan sprake is worden de fiscale delicten aangemeld bij de boete-fraudecoördinator van de eenheid.

Douanedelicten worden aangemeld bij de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane.

Blijft het fiscale nadeel dat als gevolg van opzet niet zou zijn geheven beneden het drempelbedrag dan wordt de zaak bestuurlijk afgedaan door de eenheid. Voor de douane is er dan sprake van het aanbieden van een transactie van maximaal 100% van de te weinig geheven belasting.

In het geval het drempelbedrag wordt overschreden en er geen sprake is van opzet, wordt in de heffing een correctie aangebracht met mogelijk een verzuim- of vergrijpboete. Daar waar de mogelijkheid ontbreekt om een zaak af te doen met een bestuurlijke boete, geldt voor de Douane dat er in beide gevallen sprake is van het aanbieden van een transactie overeenkomstig de voor de douane geldende schikkingssnormen.

Omissiedelicten

Omissiedelicten worden zoveel mogelijk aangemeld volgens de hiervoor aangegeven criteria. In de praktijk kan het zich evenwel voordoen dat het belastingnadeel veroorzaakt door een omissiedelict niet of niet voldoende kwantificeerbaar is, zodat niet kan worden bepaald of is voldaan aan het drempelbedrag. Om in die gevallen toch tot aanmelding over te kunnen gaan, is voor de aanmelding van deze specifieke categorie omissiedelicten het drempelbedrag vervangen door een herhalingsvereiste. Het gaat om de volgende situaties:

1. een belastingplichtige of inhoudingsplichtige weigert een aangifte binnen de gestelde termijn te doen, terwijl:
 - hij ten minste twee maal is aangemaand;
 - in ten minste een van die aanmaningen schriftelijk is gewezen op de mogelijke strafrechtelijke gevolgen van het opzettelijk niet (tijdig) doen van aangifte;
 - in de vijf jaren voorafgaand aan het moment waarop de aangifte gedaan had moeten worden ten minste eenmaal eerder voor hetzelfde belastingmiddel een aangifte niet dan wel niet tijdig heeft gedaan; en
 - de weigering er toe strekt dat te weinig belasting wordt geheven.
2. een belastingplichtige, inhoudingsplichtige of administratieplichtige blijft, ondanks ten minste twee aanmaningen weigeren te voldoen aan de

verplichtingen ten dienste van de belastingheffing of invordering, waardoor sprake is van een of meer van de volgende delicten:

- het niet of onvolledig verstrekken van inlichtingen, gegevens of aanwijzingen;
- het niet ter inzage verstrekken van boeken, bescheiden, andere gegevensdragers of de inhoud daarvan;
- het niet voeren van een administratie;
- het niet bewaren van boeken bescheiden of andere gegevensdragers;
- het niet verlenen van medewerking die een administratieplichtige moet verlenen (art. 52, zesde lid, AWR), terwijl
- in ten minste een van de aanmaningen schriftelijk is gewezen op de mogelijke strafrechtelijke gevolgen van het weigeren te voldoen aan die verplichting(en);
- in de vijf jaren voorafgaand aan het moment waarop aan die verplichtingen had moeten worden voldaan ten minste eenmaal eerder niet dan wel niet tijdig aan die verplichtingen is voldaan; en
- de weigering er toe strekt dat te weinig belasting wordt geheven.

Delicten die aan de onder 1 of 2 opgenomen omschrijving voldoen worden in het vervolg van deze richtlijn aangeduid als omissiedelicten die voldoen aan het herhalingsvereiste. Uiteraard worden deze delicten slechts aangemeld indien daarbij sprake is van opzet. (zie noot 5). Beoordeling door de boete-fraudecoördinator of boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane De beoordeling of sprake is van opzet of van grove schuld is op de eenheid voorbehouden aan de boete-fraudecoördinator dan wel aan de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane. Om die reden dient de behandelend ambtenaar ook contact met deze functionaris op te nemen in gevallen waarin het drempelbedrag is overschreden, maar waarin naar het oordeel van de behandelend ambtenaar slechts sprake is van grove schuld. De boete-fraudecoördinator, dan wel de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane beoordeelt deze gevallen opnieuw. Indien ook naar zijn mening sprake is van grove schuld, verwijst hij de zaak terug naar de behandelend medewerker, zodat deze

de zaak bestuurlijk kan afdoen. Is de boete-fraudecoördinator, dan wel de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane evenwel van oordeel dat sprake is van opzet (zie noot 5), dan wordt de zaak alsnog geacht te zijn aangemeld en volgt deze de verder in deze richtlijnen beschreven procedure.

2.3. Het proces van aanmelding

Voldoet een zaak aan de twee algemene aanmeldingscriteria, dan wel is sprake van een omissiedelict dat voldoet aan het herhalingsvereiste waarbij sprake is van opzet, dan worden de fiscale delicten aangemeld bij de boete-fraudecoördinator van de eenheid, terwijl de douanedelicten worden aangemeld bij de contactambtenaar douane.

Zaken die niet aan de aanmeldingscriteria voldoen, worden uitsluitend afgedaan door de eenheid. Daar waar de mogelijkheid ontbreekt om een zaak af te doen met een bestuurlijke boete geldt voor de douanedelicten dat er sprake is van het aanbieden van een transactie overeenkomstig de voor de Douane geldende schikkingsnormen.

De boete-fraudecoördinator c.q. de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane toetst of de aangemelde zaken aan de aanmeldingscriteria voldoen. Zij brengen alle aangemelde zaken die aan de twee algemene aanmeldingscriteria voldoen in het gezamenlijk selectieoverleg.

In het geval de boete-fraudecoördinator, c.q. boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane van oordeel is dat de zaak niet aan de twee algemene criteria voldoet, geeft hij de zaak terug aan de ambtenaar. Er is dan geen sprake van een aanmelding.

3. Het gezamenlijk selectieoverleg (fase 2)

Aan het gezamenlijk selectieoverleg nemen deel de FIOD, de contactambtenaar formeel recht, de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane en de boete-fraudecoördinatoren van de in het betreffende arrondissement gelegen eenheden.

Het gezamenlijk selectieoverleg toetst eerst of een zaak terecht als aanmeldingswaardig is aangemerkt. Mocht het selectieoverleg oordelen dat er geen sprake is van een aanmeldings-

waardige zaak, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid waar deze vervolgens kan worden afgedaan.

Het gezamenlijke selectieoverleg oordeelt vervolgens op basis van de bewijsbaarheid of een zaak in aanmerking komt voor opsporing. In het gezamenlijk selectieoverleg worden aan de zaak de punten toegekend conform de lijst met indicatoren (zie paragraaf 5.1). De boete-fraudecoördinator (contactambtenaar) die de zaak in het selectieoverleg heeft ingebracht geeft daarbij een advies of de zaak door het selectieoverleg als een vervolgingswaardige zaak⁶ moet worden aangemerkt.

De beoordeling van de aanmeldingswaardige zaken door het gezamenlijk selectieoverleg kent twee mogelijkheden. Deze zijn:

1. de zaak is vervolgingswaardig en gaat door naar het tripartiete overleg. Dit zijn de door het gezamenlijk selectieoverleg geaccepteerde vervolgingswaardige zaken;
2. de zaak is niet vervolgingswaardig.

Ten aanzien van de niet-vervolgingswaardige zaken zijn er opnieuw twee beslissingsmogelijkheden. Deze zijn:

1. zaak heeft 2 punten of meer, is bewijsbaar en komt in aanmerking voor een strafrechtelijke transactie. Dergelijke zaken komen omwille van het kunnen aanbieden van een transactie – daartoe dient een opsporingsonderzoek te worden geopend – wel in het tripartiete overleg;
2. zaken die niet aan de onder 1. vermelde criteria voldoen gaan terug naar de eenheid.

4. Het tripartiete overleg (fase 3)

4.1. Proces en organisatie

Aan het tripartiete overleg nemen deel de Officier van Justitie, de contactambtenaar formeel recht, de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane en de FIOD.

Het tripartiete overleg toetst eerst of een zaak voldoet aan de transactien- en vervolgingsrichtlijnen. Mocht blijken dat de zaak niet voldoet aan deze criteria, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid om daar te worden afgehandeld.

Primair wordt in het tripartiete overleg beslist of er al dan niet (verder)

opsporingsonderzoek zal worden gedaan. Tevens maakt de officier van justitie kenbaar of hij de zaak te zijner tijd in beginsel zal accepteren voor dagvaarding, of niet. Ook over een eventuele transactie dient hij zich uit te spreken, omdat hij bij weigering van de transactie of niet voldoen aan de transactievoorwaarden tot dagvaarding dient over te gaan. Dit lijdt echter uitzondering voor de transactie inzake douanedelicten als bedoeld in paragraaf 4.3.

Gedurende het opsporingsonderzoek komt de zaak telkens terug in het overleg. Uiteraard zal pas na voltooiing van het onderzoek de definitieve beslissing kunnen vallen.

Wordt een zaak niet voor strafrechtelijke aanpak geaccepteerd, dan gaat deze terug naar de Belastingdienst voor verdere bestuurlijke afhandeling. In verband hiermee en vanwege de werking van het *una via* beginsel (op grond waarvan tijdig gekozen moet worden tussen het opleggen van een bestuurlijke boete dan wel het toepassen van het strafrecht) is het uiteraard van belang dat snel duidelijkheid wordt verschaft over de vraag of een zaak wel of niet voor strafrechtelijke afdoening wordt geaccepteerd. Indien is gekozen voor afdoening door middel van transactie maar de verdachte wenst hieraan niet of niet volledig te voldoen, dan gaat de officier van justitie alsnog over tot dagvaarding ter terechtzitting.

Het tripartiete overleg bepaalt de prioriteitstelling aan de hand van de transactierichtlijnen, de vervolgingsrichtlijnen en de lijst met indicatoren en punten.

Het openbaar ministerie kan zelf zaken die in aanmerking komen voor een fiscaal strafrechtelijk aanpak inbrengen in het tripartiete overleg. De boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane respectievelijk de contactambtenaar formeel recht draagt er zorg voor dat deze zaken door de competente eenheid/district worden gefiscaliseerd en beoordeeld. Hierna volgt de zaak het gebruikelijke ATV-traject met dien verstande dat altijd terugmelding in het tripartiete overleg plaatsvindt.

4.2. Transactierichtlijnen voor fiscale delicten

De transactierichtlijnen hebben – wat de AWR en de Invorderingswet 1990

aangaat – alleen betrekking op de opzettelijk begane strafbare feiten (zie noot 5 op pagina 4). In geval van bestuursondersteunende inzet van het strafrecht (zie paragraaf 1.1) kan van deze richtlijnen worden afgeweken. Een zaak komt in beginsel voor transactie in aanmerking, indien een bestuurlijke boete, gelet op de ernst van de geconstateerde schending en de persoon van de verdachte, een onvoldoende reactie vormt. Een uitzondering vormen die fiscale delicten, waarvoor de wet niet voorziet in bestrafing door middel van een bestuurlijke boete. In die gevallen komt alleen een transactie dan wel vervolging in aanmerking.

Een zaak komt in aanmerking voor afdoening door middel van transactie indien aan de onderstaande criteria wordt voldaan. Deze criteria zijn:

1. indien een particulier gedurende de onderzoeksperiode opzettelijk meer dan € 5.500 aan belasting heeft ontdoken en de zaak ten minste twee punten krijgt krachtens de bij deze richtlijnen behorende lijst prioriteitsbepaling (zie paragraaf 8);
2. indien een onderneming gedurende de onderzoeksperiode opzettelijk meer dan € 11.500 aan belasting heeft ontdoken en de zaak ten minste twee punten krijgt krachtens de lijst prioriteitsbepaling;
3. indien de betrokken particulier dan wel ondernemer gedurende de onderzoeksperiode opzettelijk een omissiedelict begaat dat ten minste twee punten krijgt krachtens de lijst prioriteitsbepaling en dat voldoet aan het herhalingsvereiste.

Als transactievoorwaarden worden onder meer gesteld: de betaling van een geldsom die ten hoogste gelijk is aan de maximale geldboete die op het fiscale delict in de wet is gesteld en/of het alsnog nakomen van bepaalde wettelijke verplichtingen.

Bij de bepaling van de hoogte van de geldsom wordt er voor delicten die ook met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan naar gestreefd deze op een hoger bedrag vast te stellen dan de bestuurlijke boete die de inspecteur had kunnen opleggen bij toepassing van het Besluit

Bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998 dan wel het Voorschrift administratieve boeten 1993.

4.3. Transactie bij douane- en accijnsdelicten

Bij de douanedelicten ontbreekt veelal de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Richtlijnen waarin wordt aangegeven wanneer kan worden volstaan met de oplegging van een bestuurlijke boete en wanneer een zaak met een transactie moet worden afgedaan zijn hier, anders dan bij de fiscale delicten, dus meestal niet aan de orde. Bij de douanedelicten bestaat in dat geval uitsluitend de keus tussen een transactie en het voorleggen aan de strafrechter. Voor het maken van deze keus gelden de vervolgingsrichtlijnen.

De specifieke transactierichtlijnen voor douanedelicten zijn te vinden in het Handboek Douane van het Ministerie van Financiën, deel 8, onderdeel 36.00.00 (strafbepalingen), par. 10 d.d. 5 juni 2000. In deze richtlijnen wordt gesproken over consumptiefraude en handelsfraude. Met name voor consumptiefraude, waaronder wordt verstaan de overtredingen die zijn begaan in de privé-sfeer door reizigers, bemanningsleden e.d., wordt zeer precies aangegeven welke geldsom als transactievoorwaarde wordt gesteld. Een dergelijke transactierichtlijn past niet in de structuur van deze richtlijnen, waarbij het met name gaat om de afweging hoe (met bestuurlijke boete, met transactie of door het voorleggen aan de strafrechter) een zaak moet worden afgedaan. Om die reden is er van afgezien de transactierichtlijnen voor douanedelicten uit het Handboek Douane hier op te nemen.

4.4. Vervolgingsrichtlijnen

De vervolgingsrichtlijnen gelden zowel voor de fiscale als voor de douanedelicten.

De vervolgingsrichtlijnen hebben – wat de AWR en de Invorderingswet 1990 aangaat – alleen betrekking op de opzettelijk begane strafbare feiten (zie noot 5 op pagina 4). In geval van bestuursondersteunende inzet van het strafrecht kan van de richtlijnen worden afgeweken.

Voor dagvaarding inzake fiscale en douanedelicten gelden de volgende criteria:

1. een particulier komt voor dagvaarding in aanmerking, indien de onto-

ken belasting gedurende de onderzoeksperiode € 5.500 of meer bedraagt, dan wel sprake is van een omissiedelict dat voldoet aan het herhalingsvereiste en de zaak ten minste drie punten krijgt krachtens de bij deze richtlijnen behorende lijst prioriteitsbepaling; of

2. een onderneming komt voor dagvaarding in aanmerking, indien de ontdoken belasting gedurende de onderzoeksperiode € 11.500 of meer bedraagt, dan wel sprake is van een omissiedelict dat voldoet aan het herhalingsvereiste en de zaak ten minste drie punten krijgt krachtens de lijst prioriteitsbepaling. Indien aan deze criteria is voldaan, komen eveneens in aanmerking voor strafrechtelijke vervolging de personen als bedoeld in artikel 51, tweede lid, onderdeel 2, van het Wetboek van strafrecht die opdracht hebben gegeven tot of feitelijk leiding hebben gegeven aan een strafbare gedraging van een in de vorm van een rechtspersoon gedreven onderneming; of

3. een verdachte wordt gedagvaard, indien hij niet wenst te transigeren met het bestuur van 's Rijks belastingen of indien hij niet dan wel niet tijdig heeft voldaan aan de bij transactie gestelde voorwaarde(n); of

4. een verdachte wordt gedagvaard, indien er sprake is van tweede recidive.

4.5. Bestuurlijk belang en prioriteitstelling

Gelet op het belang om de bestuurlijke en de strafrechtelijke afdoening optimaal op elkaar aan te laten sluiten maken het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst jaarlijks in het handhavingsarrangement afspraken over aard en (minimum-)aantal zaken die in een bepaalde periode voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking komen. Deze afspraken worden voor het hele land gemaakt tussen het College van Procureurs-Generaal, in deze vertegenwoordigd door de Procureur-Generaal portefeuillehouder fraude, en de Directeur-Generaal Belastingdienst. De afspraken worden ieder jaar vastgelegd in het handhavingsarrangement. In dit arrangement wordt ook per arrondissement vastgelegd hoeveel zaken aan het OM worden aangeleverd.

Binnen de afgesproken aantallen worden de zaken voor strafrechtelijke vervolging in elk tripartiete overleg geaccepteerd naar rato van hun prioriteit op basis van de lijst prioriteitsbepaling.

Dit is anders voor die gevallen die voortvloeien uit bestuursondersteunende inzet van het strafrecht. Voor die gevallen kan van de prioriteitstelling op grond van de prioriteitscriteria worden afgeweken. Daarnaast kan het Openbaar Ministerie zaken op basis van een commuun delict inbrengen voor zover daaraan een potentieel fiscaal belang kan worden gekoppeld. Deze zaken worden aan de contactambtenaar formeel recht, c.q. de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar douane aangeboden. Deze laat de competente eenheid van de Belastingdienst het potentieel fiscaal belang conform de ATV-richtlijnen nader onderbouwen. Vervolgens doorlopen deze zaken het ATV-traject.

5. Lijst prioriteitsbepaling, behorende bij de transactie- en vervolgingsrichtlijnen

5.1 Lijst prioriteitsbepaling

Deze lijst bevat de indicatoren ten behoeve van de weging in het selectie-

overleg en de formele afweging in het tripartiete overleg.

Voor de weging in het selectieoverleg geldt de toekenning van de punten van de indicatoren

1 t/m 12. Voor de formele afweging in het tripartiete overleg gelden alle 15 indicatoren. Daarbij geldt dat punten voor de indicatoren 14 en 15 door de Officier van Justitie worden voorgesteld.

Het tripartiete overleg beslist in gezamenlijkheid over de toekenning van de punten.

Ten aanzien van de vervolging geldt dat binnen de doelgroepen particulieren, ondernemingen en douane in beginsel de zaken met de meeste punten het eerst in behandeling worden genomen.

Voor elk van de vijftien onderstaande indicatoren wordt aan de zaak – indien zij aan het desbetreffende criterium voldoet – één punt toegekend. Een zaak kan dus minimaal één, maximaal vijftien punten krijgen. Bij sommige indicatoren is een toelichting gegeven

Nummer	Indicatoren Bedrag aan ontdoken belasting (max. cumulatief)	Punten
1.	€ 5.500 - € 23.000	..
2.	€ 23.000 - € 45.500	..
3.	€ 45.500 - € 113.500	..
4.	€ 113.500 - € 227.000	..
5.	€ 227.000 - € 454.000	..
6.	€ 454.000 - € 4.538.000	..
7.	meer dan € 4.538.000
8.	Ontdoken belasting meer dan 25% van totaal verschuldigde belasting	..
9.	Eerste fiscale recidive	..
10.	Verhaal onmogelijk	..
11.	Medewerking/medeweten adviseur en/of douane-	..
12.	Combinatie met andere dan fiscale strafbare feiten (art. 140 of 225 Sr; overtreding Opiumwet, bijstandsfraude, enz.)	..
13.	Strafrechtelijke recidive	..
14.	Status verdachte/voorbeeldfunctie/listigheid	..
15.	Evenwichtige rechtshandhaving	..
Totaal	aantal punten	..

5.2. Toelichting bij de lijst prioriteitsbepaling

Toelichting per indicator

Indicator 1 tot en met 7

De indicatoren 1 tot en met 7 tellen cumulatief. Dat wil zeggen: bij een bedrag aan ontdoken belasting tussen € 5.500 en € 23.000 krijgt de zaak 1 prioriteitspunt; bedraagt de ontdoken belasting tussen € 23.000 en € 45.500, dan krijgt de zaak 2 punten; bedraagt de ontdoken belasting tussen € 45.500 en € 113.500, dan krijgt de zaak 3 punten, enz. Bedraagt de ontdoken belasting meer dan € 4.538.000, dan krijgt de zaak 7 prioriteitspunten.

Indicator 8

Indicator 8 kent een punt toe aan zaken waarbij relatief veel belasting is ontdoken.

Indicator 8 telt boven op de indicatoren 1 tot en met 7. Dus als een zaak valt in de categorie tussen € 23.000 en € 45.500 en bovendien de ontdoken belasting meer dan 25% uitmaakt van de verschuldigde belasting, dan krijgt de zaak uit hoofde van het ontdoken belastingbedrag (dus los van eventuele andere van toepassing zijnde indicatoren) 3 punten (2 op basis van het bedrag aan ontdoken belasting en 1 omdat de ontdoken belasting meer dan 25% van de verschuldigde belasting bedraagt).

Deze berekening wordt per belastingmiddel uitgevoerd. Als bij één belastingmiddel meer dan 25% wordt ontdoken, wordt het punt toegekend.

(per belastingmiddel)

Totaal verschuldigd	X
Aangegeven c.q. niet ontdoken	Y
	—
Ontdoken	Z
Als Z > 25% van X	

Indicator 9

Er is sprake van eerste fiscale recidive indien de verdachte reeds eerder in de afgelopen vijf jaar wegens een fiscaal of douanedelict is veroordeeld, een transactie heeft aanvaard of een bestuurlijke boete van ten minste 25% van de (nagevorderde of nageheven) belasting heeft gekregen, tenzij het eerdere feit langer dan twaalf jaar geleden is begaan.

Eerste fiscale recidive telt mee als 1 prioriteitspunt.

Indicator 10

Op basis van de (bij de Belastingdienst) beschikbare gegevens moet ervan worden uitgegaan dat de verschuldigde belasting en/of bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijk onbetaald zal blijven en dat er geen reële mogelijkheden aanwezig zijn deze bedragen hetzij te verhalen door uitwinning van eigen vermogensbestanddelen van de verdachte [hetzij door middel van aansprakelijkstelling van derden].

Indicator 13

Bij indicator 13 wordt 1 punt toegekend voor de omstandigheid dat verdachte reeds eerder voor een strafbaar feit met betrekking tot een financieel (niet-fiscaal) delict strafrechtelijk is vervolgd, tenzij die eerdere feiten langer dan vijf jaar geleden zijn begaan.

Indicator 14

Bij indicator 14 wordt een punt toegekend indien er sprake is van listigheid (o.a. constructies) en/of strafrechtelijke vervolging als de zaak een voorbeeldfunctie vervult met een toekomstgerichte, preventieve werking (voorstel OM).

Indicator 15

Bij indicator 15 wordt een punt toegekend indien een strafrechtelijke vervolging vanuit een brede afweging ten aanzien van een evenwichtige rechtshandhaving noodzakelijk wordt geacht (voorstel OM).

6. Begripsbepalingen

Onder 'douanedelicten' worden verstaan de strafbare feiten uit de wetten waarbij de douane een toezichthoudende taak heeft en ter zake waarvan hij over een eigen transactiebevoegdheid beschikt.

Onder 'particulieren' worden verstaan:

- natuurlijke personen die niet een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen, en
- natuurlijke personen andere dan bedoeld onder a, voor zover zij een fiscaal delict dan wel een douanedelict begaan buiten de winstsfeer.

Onder 'ondernemingen' worden verstaan:

- rechtspersonen, en
- natuurlijke personen die geen particulier zijn.

De natuurlijke personen die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen, vallen bij de Belastingdienst onder de doelgroep ondernemingen. Uit een oogpunt van rechtvaardigheid dient deze categorie echter voor zover zij fiscale delicten begaan in de 'privésfeer' op gelijke wijze te worden behandeld als alle andere natuurlijke personen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het verzwijgen van privé-rente-inkomsten. Voor de toepassing van deze richtlijnen is het begrip particulieren daarom uitgebreid met de groep natuurlijke personen die een bedrijf of beroep zelfstandig uitoefenen voor zover zij in het kader van bijvoorbeeld de inkomstenbelasting buiten de winstsfeer een fiscaal of douanedelict begaan.

Onder 'bestuurlijke boete' wordt verstaan de boete als bedoeld in het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998 ('BBBB 1998', gepubliceerd in Staatscourant nr. 248 van 24 december 1997) dan wel het Voorschrift administratieve boeten 1993 (VAB) (gepubliceerd in Staatscourant nr. 193 van 6 oktober 1992).

Onder 'contactambtenaar formeel Recht' wordt verstaan de medewerker van de Belastingdienst die de contacten met het Openbaar Ministerie onderhoudt en bevoegd is om namens het Bestuur van 's Rijksbelastingen transacties aan te bieden. Op 17 eenheden Grote ondernemingen, Ondernemingen, Particulieren/Ondernemingen en Particulieren zijn contactambtenaren formeel recht werkzaam. De contactambtenaar formeel recht kan eveneens de functie van boete-fraudecoördinator vervullen. Op de eenheden waar geen contactambtenaar formeel recht werkzaam is, is een boete-fraudecoördinator (niet zijnde contactambtenaar) werkzaam.

Onder 'contactambtenaar Douane' wordt verstaan de medewerker van de Belastingdienst/Douane die de contacten met het Openbaar Ministerie onderhoudt en bevoegd is om namens het Bestuur van 's Rijksbelastingen transacties aan te bieden. Op alle zeven douanedistricten zijn contact-

ambtenaren douane werkzaam. De contactambtenaren douane zijn tevens boete-fraudecoördinator. Onder 'ontdoken belasting' wordt in de richtlijnen verstaan de belasting die in de onderzoeksperiode te weinig is geheven voor zover te wijten aan opzet. Onder ontdoken c.q. te weinig geheven belasting wordt mede begrepen de belasting die te weinig geheven zou zijn, indien de onjuiste aangifte door de Belastingdienst (ten onrechte) zou zijn gevolgd. Eveneens wordt tot de ontdoken belasting gerekend de belasting waarvoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag om uitbetaling is verzocht. Onder 'belastingen' worden mede begrepen de premies volksverzekeringen en de premies Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). Onder 'tweede recidive' wordt verstaan een delict dat voldoet aan de vervolgingscriteria en is gepleegd door een belastingplichtige die in de vijf jaren voorafgaand aan het tijdstip waarop dat delict is gepleegd reeds twee maal eerder wegens een fiscaal of douanedelict is veroordeeld, in die periode een bestuurlijke boete van ten minste 25% van de (nagevorderde of nageheven) belasting heeft gekregen of een transactie heeft aanvaard, tenzij een van die delicten, of beide delicten langer dan twaalf jaar geleden is of zijn begaan.

*Den Haag, 18 december 2001.
College van Procureurs-Generaal,
J.L. de Wijkerslooth de Weerdesteijn.
Ministerie van Financiën,
J. Thunnissen, directeur-generaal
Belastingdienst.*

¹ Kamerstukken 23 470 en 24 800.

² De op de douanedistricten werkzame boete-fraudecoördinatoren zijn eveneens contactambtenaar douane. De op de eenheden werkzame boete-fraudecoördinatoren kunnen tevens contactambtenaar formeel recht zijn, maar dit is niet noodzakelijk.

³ Ingevolge artikel 80, tweede lid van de AWR, zijn ten aanzien van de strafbare feiten uit die wet de artikelen 155-157 van het Wetboek van Strafvordering niet van toepassing. Voor zaken waarin het bestuur van 's Rijksbelastingen het proces-verbaal niet aan de officier van justitie heeft doen toekomen, is vervolgens artikel 148, tweede lid, van dat Wetboek evenmin van toepassing (artikel 80, vierde lid AWR). Voor strafbare feiten uit de Invorderingswet geldt hetzelfde ingevolge artikel 66 van die wet.

⁴ Ingevolge artikel 76 van de AWR zijn de artikelen 74 en 74a van het Wetboek van strafrecht niet van toepassing ten aanzien van de bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten. Zie ook artikel 66 Invorderingswet 1990.

⁵ Daar waar in deze richtlijnen wordt gesproken over 'opzettelijk begane delicten' of 'opzet' wordt steeds bedoeld op het strafrechtelijke begrip 'opzet'.

⁶ De term 'vervolgingswaardige zaak' heeft slechts betekenis binnen het selectieoverleg van de Belastingdienst. Daarmee wordt aangegeven dat het selectieoverleg van oordeel is dat een zaak aan het tripartiete overleg dient te worden voorgelegd. Vervolgens is het aan het tripartiete overleg om vast te stellen of een zaak voor opsporing in aanmerking komt.