

Een beschouwing van fraudebestrijding op nationaal- en EU-niveau

**(hoe is de samenwerking tussen de lidstaten en OLAF bij het
beschermen van het EU-budget georganiseerd?)**

**Door: Gerard Jensen
2012-2013**

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding.....	2
1.1	Aanleiding.....	2
1.2	Probleemstelling.....	3
1.3	Opbouw van de verhandeling.....	3
Hoofdstuk 2	Relatie OLAF-lidstaten.....	4
2.1	Juridische grondslag.....	4
2.1.1	Art 325 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.....	4
2.1.2	Arresten Hof van Justitie.....	4
2.2	Taak OLAF.....	5
2.3	Onregelmatigheden en fraude.....	7
2.4	Conclusies.....	7
Hoofdstuk 3	Directe uitgaven en externe hulp.....	8
3.1	Algemeen.....	8
3.2	Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96.....	9
3.3	Relatie OLAF/nationale autoriteiten.....	9
3.3.1	Juridische context.....	9
3.3.2	Positionering OLAF.....	10
3.3.3	Situatie in de EU.....	11
3.3.4	Situatie in Nederland.....	12
3.4	Conclusies.....	14
Hoofdstuk 4	Traditionele eigen middelen.....	16
4.1	Algemeen.....	16
4.2	Verordening (EG) nr. 515/97.....	16
4.3	AM-meldingen.....	18
4.3.1	Algemeen.....	18
4.3.2	Analyse AM-meldingen.....	19
4.4	Situatie in de EU.....	21
4.5	Situatie in Nederland.....	22
4.6	Conclusies.....	23
Hoofdstuk 5	Conclusies en aanbevelingen.....	24
5.1	Conclusies.....	24
5.2	Aanbevelingen.....	25
Bijlage.....	26
Literatuurlijst.....	28

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

OLAF¹, opgericht in 1999 is de fraudebestrijdingsdienst van de Europese Commissie. OLAF is belast met het bestrijden van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor communautaire belangen worden geschaad.² OLAF verricht niet alleen extern onderzoek naar fraude, maar heeft ook als taak het bestrijden van fraude binnen EU-instellingen zelf. Om haar taken goed te kunnen uitvoeren heeft OLAF een onafhankelijke positie gekregen ten opzichte van de Europese Commissie.³

Bij de fraudeonderzoeken die OLAF ter hand neemt is samenwerking met de lidstaten een belangrijk gegeven. De lidstaten genereren en administreren bijna alle inkomsten van het EU-budget. Dat betekent dat de lidstaten beschikken over de bij het bestrijden van fraude noodzakelijke informatie. Denk hierbij aan gedetailleerde informatie over in-, uit- en vervoer van goederen. Daarnaast beschikken de lidstaten middels hun belastingdiensten over informatie betreffende al haar belastingplichtigen.

Twee terreinen waarbij samenwerking tussen Commissie en lidstaten een voorwaarde is voor een succesvolle taakuitvoering zijn onderzoeken betreffende directe uitgaven en externe hulp, en onderzoeken naar fraude op het terrein van traditionele eigen middelen.⁴ Deze twee terreinen zijn naar aard en werkwijze zeer verschillend. Directe uitgaven en externe hulp betreft de uitgavenkant van het EU-budget, en ziet op misbruik van verkregen subsidies, terwijl bij de traditionele eigen middelen het om de inkomstenkant gaat, waarbij de focus van de onderzoeken ligt op het ontduiken van douanerechten en aanverwante heffingen bij invoer.

In deze verhandeling wil ik onderzoeken hoe de samenwerking tussen OLAF en de lidstaten gestalte krijgt (waarbij de focus op Nederland zal liggen) en wil ik onderzoeken hoe effectief zij is en of zij aanleiding kan geven tot frictie tussen OLAF en de lidstaat. Hoe werkt het proces, wat is het juridische kader en waar zijn verbeterpunten te onderkennen.

Dit leidt tot de volgende probleemstelling.

¹ De afkorting OLAF staat voor: Organisation de la Lutte Anti-Fraud.

² De voorloper van OLAF, UCLAF, werd opgericht in 1988 en had een veel beperkter mandaat.

³ Hoewel OLAF vanuit bestuurlijk oogpunt formeel deel uitmaakt van de Europese Commissie, is OLAF en haar directeur hiervan onafhankelijk voor wat betreft de onderzoeksactiviteiten (zie overweging 5 van Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding).

⁴ Na de reorganisatie van OLAF in maart 2012 zijn de directe uitgaven en douanefraude een verantwoordelijkheid van respectievelijk Unit A3 (Centralised Expenditure) en Unit B1 (Trade Customs Fraud).

1.2 Probleemstelling

Hoe is de samenwerking tussen OLAF en de lidstaten in het bestrijden van fraude op de terreinen directe uitgaven / externe hulp en traditionele eigen middelen georganiseerd?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn een drietal deelvragen in het geding.

- 1) Hoe werkt het proces in de praktijk?
- 2) Welke communautaire en nationale wetgeving is in het geding?
- 3) Geeft de samenwerking aanleiding tot frictie?

1.3 Opbouw van de verhandeling

In Hoofdstuk twee zal worden ingegaan op de relatie tussen OLAF en de lidstaten in hun samenwerking op het gebied van fraudebestrijding. De juridische context waarbinnen deze samenwerking gestalte krijgt zal verklaard worden.

Hoofdstuk drie heeft directe uitgaven en externe hulp als onderwerp. Het juridisch kader wordt onderzocht en ook hier is een beschouwing betreffende de organisatie van de samenwerking opgenomen.

In Hoofdstuk vier komen de traditionele eigen middelen aan bod. Uitgelegd wordt hoe het systeem werkt en een beschouwing over de gezamenlijke inspanningen vind u hier eveneens.

De beschouwingen en conclusies uit de voorgaande hoofdstukken leiden tot de conclusies en aanbevelingen van Hoofdstuk vijf.

Hoofdstuk 2 Relatie OLAF-Lidstaten

2.1 Juridische grondslag

2.1.1 Artikel 325 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

De juridische basis voor fraudebestrijding in de EU wordt gevormd door artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (oud artikel 280 van het Verdrag van de Europese Unie). Dit artikel geeft aan de Europese Commissie en de lidstaten de verplichting om fraude die de financiële positie van de Unie raakt te bestrijden. De lidstaten nemen hiertoe volgens artikel 325 lid 2 “dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad”.

Artikel 325 lid 3 spreekt specifiek over de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten:

“Onverminderd de andere bepalingen van de Verdragen coördineren de lidstaten hun optreden om de financiële belangen van de Unie tegen fraude te beschermen. Zij organiseren daartoe samen met de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten”.

Uit het feit dat de wetgever reeds in het basisartikel voor fraudebestrijding een lid opneemt dat verwijst naar supranationale samenwerking blijkt het grote belang dat hieraan gehecht wordt.

2.1.2 Arresten Hof van Justitie

In de loop der tijd zijn voor de ontwikkeling van het beschermen van de financiële belangen van de EU diverse belangrijke arresten verschenen van het Hof van Justitie.

Zaak C-68/88, Commissie tegen Griekenland

In het geding was de invoer van zendingen maïs die in Griekenland waren ingevoerd vanuit Joegoslavië zonder betaling van landbouwheffing, en die vervolgens naar België waren uitgevoerd als maïs van Griekse oorsprong. De Griekse autoriteiten hadden verzuimd de eigen middelen vast te stellen en af te dragen, waarmee de voor Joegoslavië geldende landbouwheffing werd ontduken.

Het Hof oordeelde, naast het feit dat de Griekse autoriteiten hun gemeenschapsverplichting niet waren nagekomen, dat de lidstaten personen die communautaire bepalingen overtreden op eenzelfde wijze moeten bestraffen zoals zij overtredingen van nationale bepalingen bestraffen.

Hiermee werd de bestraffing, inclusief de strafrechtelijke bestraffing, een onderdeel van de bestrijding van EU-fraude en moesten de lidstaten, conform artikel 325 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, niet alleen de bestrijding, maar ook de bestraffing van EU-fraude gelijk behandelen als bij nationale fraude.

Zaak C- 392/02, Commissie tegen Denemarken

In het geding was een beslissing van de Deense autoriteiten om bij invoer door een zekere onderneming niet tot vaststellen en afdragen van eigen middelen over te gaan, vanwege het feit dat de Deense autoriteiten een vergissing hadden begaan, die belanghebbende redelijkerwijze niet had kunnen ontdekken (artikel 220 lid 2, sub b van Verordening (EG) nr. 2913/92).

Het Hof oordeelde dat de lidstaten gehouden zijn het bedrag van de uit een douaneschuld voortvloeiend recht vast te stellen zodra hun douaneautoriteiten over de nodige gegevens beschikken om zulks te doen. Dit staat los van de vraag of is voldaan aan de criteria van art 220 lid 2, sub b van Verordening (EG) nr. 2913/92, en dus los van de vraag of al dan niet tot boeking en navordering van betrokken rechten kan worden overgegaan. De lidstaat die verzuimt tijdig het bedrag aan eigen middelen vast te stellen en beschikbaar te stellen aan de Commissie komt de verplichting niet na die krachtens het gemeenschapsrecht in het geding is. Hieruit volgt dat lidstaten die niet tijdig eigen middelen vaststellen en beschikbaar stellen hun verplichting schenden en daarmee een financiële aansprakelijkheid belopen⁵.

Door bovenstaande en soortgelijke arresten van het Hof van Justitie krijgt de Europese fraudebestrijding steeds meer body. In feite worden de nationale bevoegdheden van de lidstaten op dit punt steeds verder ingeperkt en komt er communautaire regelgeving voor in de plaats.

2.2 Taak OLAF

De oprichting van OLAF is geregeld bij Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (hierna OLAF-besluit). In de Verordeningen (EG) nr. 1073/1999 en (EURATOM) nr. 1074/1999 (hierna tezamen de OLAF-Verordening genoemd) wordt in artikel 1 invulling gegeven aan de onderzoeken die OLAF verrichten kan.⁶ De EU-wetgever heeft onder druk van de lidstaten van OLAF een administratief onderzoeksbureau gemaakt. Dat houdt in dat de bevoegdheid inzake strafvervolging bij de lidstaten bleef rusten. De laatste jaren is hier echter een kentering in gekomen. Door diverse

⁵ Conform rechtsoverweging nummer 66, 68 en 70.

⁶ Er ligt thans een Commissievoorstel voor (COM 2011-135) dat de positie van OLAF verder versterkt. Eén van de wijzigingen betreft de verplichting tot het in de lidstaten installeren van coördinatiebureaus die ten dienste van OLAF bij de uitvoering van diens onderzoeken staan.

arresten van het Hof van Justitie én het verdrag van Lissabon krijgt OLAF langzamerhand ook een rol in strafrechtelijke aangelegenheden.⁷

De (administratieve) onderzoeken die OLAF kan verrichten vallen uiteen in interne en externe onderzoeken waarvoor aparte regelingen gelden.⁸

Externe onderzoeken zijn volgens artikel 2 lid 1 van het OLAF-besluit gericht op het “krachtiger bestrijden van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, en ter bestrijding van fraude in verband met alle andere feiten of activiteiten van marktdeelnemers waarbij Gemeenschapsbepalingen worden geschonden”. De onderzoeken kunnen zowel in lidstaten als in derde landen plaatsvinden, met dien verstande dat onderzoeken in derde landen in overeenstemming moeten zijn met de van toepassing zijnde juridische Overeenkomst die de EU met het desbetreffende land gesloten heeft.⁹

Interne onderzoeken zijn naast het hierboven beschreven uitgangspunt volgens artikel 2 lid 1 sub paragraaf b van het OLAF-besluit gericht op het “onderzoeken van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden die onverenigbaar kunnen zijn met de plichten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen die tot tuchtrechtelijke en, eventueel, strafrechtelijke maatregelen aanleiding kan geven”.

Jarenlang heeft de prioriteit van OLAF gelegen bij de interne onderzoeken. Fraude binnen instellingen van de EU, binnen de Commissie of één van haar diensten ondermijnt het vertrouwen van de publieke opinie in de EU en weegt politiek veel zwaarder dan fraude door marktdeelnemers. Pas de laatste jaren maakt OLAF in haar jaarverslag geen melding meer van een prioriteit tussen in- en extern onderzoek.

Blijkens de wijze waarop het OLAF-besluit het begrip ‘onderzoeken’ definieert gaat de taak van OLAF verder dan alleen het beschermen van de financiële belangen van de Gemeenschap; immers bij de externe onderzoeken wordt tevens gesproken over ‘alle Gemeenschapsbepalingen’ en bij de interne onderzoeken gaat het over het niet-integer handelen van personeelsleden.

⁷ Zie voor dit onderwerp de uitputtende analyse van J.F.H. Inghelram “Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF)”.

⁸ De sterke focus op interne onderzoeken vloeit voort uit de instabiele politieke situatie in de jaren voorafgaand aan de oprichting van OLAF. De Commissie onder leiding van de heer Santer was net afgetreden als gevolg van de niet aflatende stroom van beschuldigingen over vriendjespolitiek en fraude. In feite is de oprichting van OLAF mede te danken aan deze gevoelige situatie.

⁹ Ook zonder Verdrag of Overeenkomst is samenwerking mogelijk. In zo'n geval moet worden gewerkt op basis van door beide partijen gemaakte afspraken.

2.3 Onregelmatigheden en fraude

Artikel 1 lid 2 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 definieert een onregelmatigheid als een “inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de gemeenschappen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door te lage ontvangsten uit eigen middelen, hetzij door een onverschuldigde uitgave”.

Het onderscheid tussen onregelmatigheid en fraude is dat bij fraude sprake moet zijn van een opzettelijk handelen of opzettelijk nalaten, terwijl bij een onregelmatigheid het handelen of nalaten op zich al voldoende is. Een andere benadering is onderscheid maken tussen administratief- en strafrecht, waarbij voor het vaststellen van een onregelmatigheid het administratieve recht over het algemeen voldoende is, terwijl voor het bewijzen van het opzettelijk handelen of nalaten het strafrecht benodigd is.¹⁰ Dit leidt tot de licht ironische stelling dat OLAF, die fraudebestrijding in haar naam draagt, zich niet of nauwelijks met fraudebestrijding kan bezighouden wegens het ontbreken van bevoegdheden op dat terrein.

Voorgaande stelling is niet voor niets licht ironisch genoemd, omdat het evengoed toont hoe belangrijk de samenwerking tussen OLAF en de lidstaten is. OLAF kan in de uitoefening van haar fraudebestrijdingstaken niet zonder de strafrechtelijke bevoegdheden van de lidstaten, welke alleen door de nationale autoriteiten uitgeoefend kunnen worden.

2.4 Conclusies

Zowel OLAF als de lidstaten hebben een verplichting om fraude met EU-gelden te bestrijden; de samenwerking tussen hen is niet vrijblijvend, zij is dwingend opgelegd.

De samenwerking vindt niet plaats op basis van gelijkwaardigheid: de lidstaten zijn financieel aansprakelijk indien zij op het terrein van eigen middelen niet tijdig een schuld vaststellen en beschikbaar stellen. Dit geldt ook als het niet tijdig vaststellen van een schuld te wijten is aan een fout van de autoriteiten.

¹⁰ Het onderscheid tussen administratief- en strafrecht en tussen onregelmatigheden en fraude is een studie op zich, dat buiten het onderwerp van deze verhandeling valt.

Hoofdstuk 3 Directe uitgaven en externe hulp

3.1 Algemeen

Onder de noemer directe uitgaven en externe hulp (hierna directe uitgaven, tenzij één specifieke vorm bedoeld wordt) vallen uitgaven die rechtstreeks uit het algemene budget van de EU komen. Het betreft budgetten die door EU-instituties direct gemanaged worden in tegenstelling tot bijvoorbeeld structuurfondsen die gezamenlijk worden beheerd door EU-instituties en nationale autoriteiten. Het onderscheid tussen directe uitgaven en externe hulp is dat begunstigden bij eerstgenoemde gevestigd zijn in één van de lidstaten, terwijl bij laatstgenoemde deze hun vestigingsplaats buiten de EU hebben.

In 2011 bedroeg het totale EU budget € 141,9 miljard. OLAF schat dat ongeveer 14% van het EU-budget bestaat uit uitgaven voor directe uitgaven en 2% wordt gevormd door externe hulp. Dit zou betekenen dat het jaarlijks om een bedrag van ongeveer 22 miljard euro gaat.¹¹

Voorbeelden van directe uitgaven:

- opleiding, training- en cultuurprogramma's zoals "Erasmus" en "Socrates"; onderzoek naar geavanceerde technologie en dergelijke;¹²
- financiële ondersteuning van Niet-Gouvernementele Organisaties;
- uitgaven voor EU-instituties, van het inhuren van derden tot het organiseren van seminars.

Voorbeelden van externe hulp:

- steunprogramma's in kandidaat EU-landen, zoals Kroatië of Montenegro;
- steunprogramma's in partnerlanden, zoals Georgië, Macedonië of Rusland.¹³

Het controleren van de rechtmatigheid van gedane uitgaven en het bestrijden van fraude is in de eerste plaats een zaak van OLAF zelf; immers het betreft hier door de Commissie beheerde gelden die rechtstreeks worden uitgekeerd aan belanghebbenden.

¹¹ OLAF baseert zich naar eigen zeggen op informatie gekregen van relevante DG's en het rapport "General Budget of the EU for the financial year 2010".

¹² Er is geen universiteit in de EU die geen gebruik maakt van deze vorm van subsidie.

¹³ Steunprogramma's bestaan veelal uit grote infrastructurele of soortgelijke openbare werken.

3.2 Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96

Het belangrijkste en feitelijk enige instrument dat OLAF kan gebruiken om zelfstandig onderzoek te doen in de lidstaten is Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96. Deze Verordening geeft OLAF de bevoegdheid om in de lidstaten controles en verificaties te verrichten bij marktdeelnemers.¹⁴ Voor het begrip marktdeelnemers wordt verwezen naar artikel 7 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95. Volgens laatstgenoemd artikel zijn marktdeelnemers “natuurlijke personen, rechtspersonen of andere eenheden, die naar nationaal recht als rechtssubject worden aangemerkt, waarvan vermoed wordt dat onregelmatigheden zijn begaan, alsmede personen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen en personen die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of die het begaan ervan hadden moeten voorkomen”. Ook kunnen zogenaamde derde onderzoeken gedaan worden. Dit zijn onderzoeken bij marktdeelnemers tegen wie zelf geen directe vermoedens van onregelmatigheden bestaan, maar die wel over informatie beschikken van mogelijke onregelmatigheden.

Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 is van toepassing op alle activiteiten van de Gemeenschappen ter bestrijding van fraude met EU-gelden. De controles worden uitgevoerd onder gezag en verantwoordelijkheid van OLAF door gemachtigde functionarissen; deze hebben volgens artikel 7 van voornoemde Verordening onder dezelfde voorwaarden als nationale administratieve controleurs toegang tot alle gegevens en documenten betreffende transacties benodigd voor het goede verloop van de controles.

3.3 Relatie OLAF/nationale autoriteiten

3.3.1 Juridische context

Belangrijk voor de relatie tussen OLAF en de lidstaten is het gestelde in artikel 4 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96: dit artikel impliceert dat de lidstaten alle mogelijke hulp moeten verstrekken om de controles een goed verloop te laten hebben. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden aan de functionarissen van de lidstaten om de controle gezamenlijk met OLAF uit te voeren. Hoewel de functionarissen van OLAF op eigen gezag en verantwoordelijkheid opereren, is begeleiding door de nationale functionarissen voorzien.

Een ander belangrijk artikel voor de relatie tussen OLAF en de nationale autoriteiten is artikel 9 van dezelfde Verordening; deze luidt als volgt:

¹⁴ De Verordening geeft formeel de bevoegdheid aan de Commissie, maar aangezien de onderzoekstaken door de Commissie aan OLAF zijn toegewezen wordt hier gesproken over OLAF.

“Wanneer de in artikel 5 bedoelde marktdeelnemers zich tegen een controle of een verificatie ter plaatse verzetten, verleent de betrokken Lid-Staat de controleurs van de Commissie, in overeenstemming met de nationale bepalingen, de nodige bijstand met het oog op de uitvoering van hun opdracht tot controle en tot verificatie ter plaatse. Het is aan de Lid-Staten om, zo nodig, de nodige maatregelen te treffen, met inachtneming van de nationale wetgeving”.

De betekenis van artikel 9 is dat OLAF niet mag.... en de nationale autoriteiten moeten... Hoewel OLAF bevoegd is op eigen gezag en verantwoordelijkheid onderzoek te doen in de lidstaten mogen zij hierbij geen administratieve dwangmiddelen toepassen, zoals het zich toegang verschaffen tot gebouwen of het vorderen van schriftelijke of elektronische bewijsmiddelen. Als bij het onderzoek dit soort dwangmiddelen moet worden ingezet kan OLAF zich wenden tot de nationale autoriteiten, die verplicht zijn OLAF ter wille te zijn. Daar waar dit artikel OLAF dus beperkt legt ze de lidstaten juist een verplichting op.

We kunnen stellen dat Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 in juridische zin OLAF wellicht voldoende mogelijkheden geeft adequaat onderzoek te doen naar onregelmatigheden op het gebied van directe uitgaven, maar in praktische zin zeer zeker niet. Immers, het is te verwachten dat een marktdeelnemer die betrokken is bij onregelmatigheden of fraude niet vrijwillig zal meewerken aan het onderzoek dat deze onregelmatigheden aan het licht kan brengen. De kans is groot dat ergens in het traject gebruik moet worden gemaakt van administratieve dwangmiddelen of op zijn minst moet de marktdeelnemer duidelijk zijn dat dit soort middelen gebruikt kán worden. In de praktijk is dat laatste doorgaans voldoende voor medewerking van de marktdeelnemer.

3.3.2 Positionering OLAF

OLAF is zich bewust dat haar bevoegdheid om onderzoek te doen irrelevant wordt als dit recht niet gehandhaafd kan worden. Zij roept de lidstaten via de EU-Comités dan ook op om inhoud te geven aan het gestelde in Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96.¹⁵

In oktober 2010 organiseerde OLAF een seminar in Ostia (Italië) met als onderwerp directe uitgaven; alle lidstaten waren aanwezig. De focus lag op artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

¹⁵ OLAF volgt hierbij een bekend stramien: in de eerste fase probeert OLAF de lidstaten te overtuigen dat medewerking in beider belang is, in de tweede fase wordt benadrukt dat er sprake is van een verplichting waarvoor een juridische procedure mogelijk is. In de derde fase tenslotte volgt alsnog de juridische procedure. Er is OLAF veel aan gelegen de juridische procedure te vermijden: zij duurt lang en legt hoe dan ook een negatief beslag op de broodnodige samenwerking.

en de daaruit voortvloeiende verplichting voor de lidstaten om OLAF alle medewerking te verlenen, benodigd voor een goed verloop van het onderzoek.

De uitkomst van het seminar was bescheiden: de lidstaten verplichtten zich tot het opzetten van een centraal loket voor bijstandsvragen van OLAF op dit terrein. In feite is dit een wel heel bescheiden stap, aangezien het in voetnoot 4 vermelde Commissievoorstel hetzelfde voorschrijft.

3.3.3 Situatie in de EU

Uit de deelnemerslijsten van voornoemd seminar blijkt hoe gecompliceerd en divers het speelveld is. Medewerkers van uiteenlopende diensten participeerden: douane, politie, justitie, buitenlandse zaken, auditdiensten, economische handhavingsdiensten, etc. Dit heeft te maken met het feit dat het rechtssysteem van de 27 EU-landen onderling sterk verschilt en de bevoegdheid op het gebied van directe uitgaven in de lidstaten divers belegd is. Het algemene beeld is dat er in de meeste lidstaten geen dienst is die een bevoegdheid heeft op dit terrein, anders dan politie (in Nederland eveneens FIOD) indien er sprake is van strafrechtelijk onderzoek.

Het is geen toeval dat het seminar in Italië werd gehouden. Italië is één van de landen die door OLAF als voorbeeld genoemd wordt hoe de samenwerking zou moeten verlopen. De Italiaanse Guardia di Finanza is volledig bevoegd en de samenwerking tussen OLAF en Guardia di Finanza heeft geleid tot wat OLAF haar grootste succes noemt: het ontmantelen van een criminele organisatie die over een periode van meer dan 10 jaar systematisch geld onttrok aan het EU-budget.¹⁶

Naast Italië roemt OLAF de wijze waarop Bulgarije en Roemenië de zaken georganiseerd hebben. Deze landen hebben op advies van de Europese Commissie en OLAF bij de toetreding tot de EU een breed georiënteerd fraudebureau opgezet, waarin alle disciplines van EU-fraude zijn opgenomen. Deze bureaus staan volgens nationale beleidslijnen geheel ten dienste van OLAF-onderzoeken.¹⁷

¹⁶ Het betrof een geraffineerd fraudesysteem, waarbij een crimineel centrum subsidieaanvragen indiende bij de Commissie voor tientallen begunstigden, waaronder ziekenhuizen, universiteiten en andere publieke instellingen. Men deed ook aanvragen voor gefingeerde bedrijven. Het centrum deed niet alleen de aanvragen, men regelde ook alle administratieve rompslomp. Het onderzoek strekte zich uit over 100 subsidieaanvragen voor 80 instellingen voor een bedrag van € 250 miljoen.

¹⁷ Het positief wijzen naar Bulgarije en Roemenië staat in schril contrast met de schrobbering die Roemenië onlangs gekregen heeft van de Commissie vanwege het onvoldoende bestrijden van corruptie.

3.3.4 Situatie in Nederland

In Nederland is het Douane informatiecentrum (DIC), onderdeel van het douane Regiokantoor Rotterdam Rijnmond, de bevoegde autoriteit voor wederzijdse bijstand op het gebied van douane. Volgens het Handboek Douane is het DIC centraal loket voor onderzoeken die OLAF op grond van Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 doet; dit gegeven wordt niet nader toegelicht, waaruit geconcludeerd mag worden dat het DIC ook voor onderzoeken op het gebied van de directe uitgaven deze centrale loketfunctie vervult.¹⁸

In 2006 heeft OLAF voor het eerst een beroep gedaan op de Nederlandse autoriteiten, met het verzoek om begeleiding bij een aantal onderzoeken naar directe uitgaven, zoals bedoeld in Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96. Het bleek voor OLAF geen sinecure om de bijstandsvraag positief beantwoord te krijgen. De verzoeken werden achtereenvolgens gericht aan de politie, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA), de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het resultaat was in alle gevallen hetzelfde: de diensten zagen geen mogelijkheden om OLAF terzijde te staan vanwege het ontbreken van (administratieve) bevoegdheden.

Bovenstaande heeft geleid tot intensief overleg tussen diverse departementen, waarbij de uitkomst was om het DIC voor alle soorten controles tot centraal loket te benoemen. Dit was in feite een bevestiging van het gestelde in het Handboek Douane. Concreet betekende het besluit dat OLAF zich in alle gevallen kon wenden tot het DIC, die op haar beurt contact moest leggen met het competente departement voor het maken van werkafspraken.

In 2009 doet OLAF een nieuw verzoek tot bijstand. Hiertoe heeft OLAF zich gewend tot het DIC als centraal loket voor uitvoering van Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96. In overeenstemming met de afspraken is het DIC met diverse departementen in gesprek gegaan met de centrale vraag wie bevoegd is op het gevraagde terrein. Uiteindelijk bleek dat de politieke wil ontbrak bij de departementen om het dossier in behandeling te nemen, waardoor het weer terug in verantwoordelijkheid bij het DIC kwam te liggen.

¹⁸ OLAF doet zelden een verzoek om bijstand op grond van Verordening 2185/96 voor douaneonderzoeken. Onderzoeken naar onregelmatigheden en fraude op het gebied van eigen middelen worden door de douane op haar eigen bevoegdheden als eigen onderzoek uitgevoerd. OLAF kan volstaan met het verzoek aan een lidstaat om onderzoek te laten verrichten.

OLAF is daarop medegedeeld dat vanwege het ontbreken van bevoegdheden er in Nederland geen dienst is die OLAF kan begeleiden, anders dan een begeleiding zonder specifieke bevoegdheden.¹⁹ Dat betekent dat als de marktdeelnemer niet wenst mee te werken de controle afgebroken zou moeten worden, aangezien OLAF geen bevoegdheden heeft om de marktdeelnemer tot medewerking te verplichten.

Als we kijken naar de zich jarenlang voortslepende discussies tussen de diverse ministeries over de vraag wie competent is in een dossier dan blijkt dat we hier te maken hebben met een gevoelig onderwerp. Het feit dat OLAF rechtstreeks controles instelt bij Nederlandse bedrijven valt in het huidige klimaat zeker niet goed. Als een landelijke krant zou berichten over een 'inval door de Europese Commissie bij een gerenommeerde universiteit of beursgenoteerde Nederlandse onderneming' dan is de reactie van de publieke opinie voorspelbaar. Directe EU-controle is potentieel voer voor anti-Europese partijen.

Uit de vraag van OLAF voor bijstand blijkt zonneklaar dat er in Nederland een probleem ligt: er kan voor de directe uitgaven niet voldaan worden aan de verplichting OLAF de begeleiding te geven die benodigd is om een goed verloop van een onderzoek te kunnen garanderen. Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 heeft in de nationale wetgeving geen handen en voeten gekregen. Om deze omissie te verhelpen is vanuit het Ministerie van Financiën in 2011 een wetsvoorstel gelanceerd waarin de begeleiding van OLAF-onderzoeken geregeld wordt. De verwachting is dat de wet op 01 januari 2013 in werking treedt. Het wetsvoorstel heeft de titel meegekregen:

“Uitvoering van Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PbEG 1996, L 292) (Wet op de verlening van bijstand aan de Europese Commissie bij controles en verificaties ter plaatse)”.

Kern van het wetsvoorstel zijn de artikelen 2 en 3. In artikel 2 lid 1 wordt de Minister van Financiën aangewezen als de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 4 van verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96. Hiervoor is volgens de artikelsgewijze toelichting gekozen vanwege de “aard van de financiële belangen van de Europese Unie die veelal in het geding zijn en het feit dat het Ministerie van Financiën veel ervaring heeft met onderzoek bij werkzaamheden op financieel terrein en fraudebestrijding”.

Het tweede tot en met het vierde lid bepaalt vervolgens welke Minister bevoegd is voor de te leveren bijstand. De opbouw is dat eerst de Minister

¹⁹ De andere mogelijkheid is als er sprake is van een gerichte verdenking tegen een Nederlandse verdachte. In dat geval kan een verzoek aan de FIOD worden gedaan voor het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek.

die het aangaat bevoegd is; indien er een beleidsterrein is waarvan het niet duidelijk is welke Minister competent is, dan is het de Minister van Financiën die het aangaat.

Gezien de discussies die in en voor 2009 hebben plaatsgevonden tussen diverse Ministeries waarbij telkens niet kon worden vastgesteld welke Minister bevoegd was, is de verwachting dat het aannemelijk is dat veel OLAF-onderzoeken uiteindelijk als 'restcategorie' bij de Minister van Financiën terecht zullen komen.

Artikel 3 lid 1 van het wetsvoorstel regelt de bevoegdheden die de aangewezen functionarissen hebben voor de uitvoering van de verlening van de bijstand. De artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht worden van overeenkomstige toepassing verklaard.²⁰ In het geding zijn de volgende bevoegdheden:

- elke plaats betreden, met uitzondering van een woning;
- zo nodig toegang verschaffen met behulp van de sterke arm;
- inlichtingen vorderen;
- kopieën maken of bescheiden voor korte tijd meenemen;
- monster nemen van goederen;
- vervoermiddelen onderzoeken.

Het wetsvoorstel dicht het gat dat ontstaan was tussen Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 en het klaarblijkelijk ontbreken van bevoegdheden bij de verschillende handhavingdiensten. De bevoegdheden die voortvloeien uit het wetsvoorstel zijn meer dan voldoende om een adequaat onderzoek mogelijk te maken. Een punt van zorg is dat nog steeds overleg en discussie nodig is omtrent de vraag welk Ministerie bevoegd is. Dit kan een tijdrovende aangelegenheid zijn, dat ten koste gaat van de kwaliteit van het onderzoek. Daar staat tegenover dat de grote winst is dat, indien de competentievraag onbeslist blijft, het Ministerie van Financiën degene is die het onderzoek gaat begeleiden. Het is derhalve aan het DIC als centraal loket om ten behoeve van de voortgang van een OLAF-onderzoek het interdepartementaal overleg over de competentievraag zo kort als mogelijk te houden.

3.4 Conclusies

Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 is zonder begeleiding van bevoegd gezag een tandeloze tijger. Hoewel het recht van OLAF om zelfstandig onderzoek te doen in de lidstaten niet betwist wordt kan zij dit

²⁰ In lid 2 van artikel 3 van het wetsvoorstel is ook 5:20 van overeenkomstige toepassing verklaard: de reden dat dit artikel niet in lid 1 genoemd is komt doordat lid 1 bevoegdheden van de functionarissen zijn en 5:20 een verplichting van de marktdeelnemer.

zelf niet afdwingen. Daarvoor heeft OLAF de nationale autoriteiten nodig, die verplicht zijn deze bijstand te leveren.

De samenwerking tussen OLAF en Nederland staat op het punt van beginnen. De juridische hobbels zijn bijna uit de weg geruimd en vanaf 2013 kunnen de eerste OLAF-onderzoeken volwaardig door Nederlandse autoriteiten begeleid worden. Het wetsvoorstel terzake geeft voldoende middelen voor deze begeleiding.

De periode tussen de eerste aanvraag van OLAF voor begeleiding (2005) en de implementatie van het wetsvoorstel (2013) is lang. Er zou apart onderzoek kunnen worden verricht naar de vraag waarom het zo lang duurde. Een mogelijke verklaring kan zijn dat meerdere Ministeries in het geding zijn en interdepartementaal overleg stroperig is. Directe EU-controle ligt gevoelig bij de publieke opinie. De Europese belangen botsen hier op de nationale belangen, waarbij directe inmenging van Brussel politiek gevoelig ligt. Ook dit is mogelijk een oorzaak voor de jarenlange interdepartementale discussies over de vraag wie competent is.

Hoofdstuk 4 Traditionele eigen middelen

4.1 Algemeen

De EU kent drie verschillende bronnen van inkomsten: de belangrijkste is een percentage van het Bruto Nationaal Product, waarbij het uitgangspunt wordt gehanteerd dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Deze inkomsten vormen ongeveer 2/3^e van het totale budget. De tweede is een percentage van de BTW-inkomsten van elk EU-land, en de derde bron van inkomsten zijn de opbrengsten van de traditionele eigen middelen (hierna eigen middelen), zijnde de bij invoer in de EU geheven invoerrechten en landbouwheffingen. Deze laatste waren in 2011 verantwoordelijk voor 10,2% van het totale EU-budget (141,9 miljard euro). Dit betekent dat het in totaal om een bedrag van 14,5 miljard euro gaat.

Nederland heeft volgens het Beheersverslag Belastingdienst in 2011 een bedrag van 2,3 miljard euro aan invoerrechten en 256 miljoen euro aan landbouwheffingen ontvangen. De lidstaten mogen van de ontvangen eigen middelen 25% als perceptiekosten inhouden; dit betekent dat Nederland in 2011 een bedrag van bijna 2 miljard euro aan Brussel heeft overgemaakt.

Controle en fraudebestrijding op het gebied van eigen middelen is in de eerste plaats een zaak van de lidstaten; zij zijn immers verantwoordelijk voor het heffen en innen van deze gelden. De handhaving bij de invoer van goederen en het heffen en innen van de juiste bedragen maakt onderdeel uit van de handhavingstrategieën van de diverse douanediensdiensten. De rol die OLAF heeft in deze dossiers is een wezenlijk andere dan bij de directe uitgaven, waar OLAF het onderzoek zelf initieert en uitvoert. Op het gebied van de eigen middelen kan OLAF om een onderzoek verzoeken en achteraf controleren of de inzet van de lidstaat voldoende was, maar het onderzoek zelf wordt door de lidstaat uitgevoerd.

4.2 Verordening (EG) nr. 515/97

Voor de samenwerking tussen OLAF en de lidstaten is Verordening (EG) nr. 515/97 van groot belang. Deze Verordening regelt de administratieve wederzijdse bijstand tussen de lidstaten; zij kunnen met het oog op een juiste toepassing van douane- en landbouwvoorschriften elkaar van informatie voorzien.

Titel drie van deze Verordening regelt de betrekkingen van de lidstaten met de Commissie. Artikel 17 zegt dat “de bevoegde autoriteiten van iedere

lidstaat OLAF²¹ in kennis stellen van alle door hen dienstig geachte gegevens betreffende:

- goederen waarmee handelingen zijn verricht of waarmee vermoedelijk handelingen zijn verricht die in strijd zijn met de douane- of landbouwvoorschriften,
- de methoden en praktijken die zijn toegepast of vermoedelijk zijn toegepast om de douane- of landbouwvoorschriften te overtreden,
- de verzoeken om bijstand, de maatregelen die zijn getroffen en de gegevens die zijn uitgewisseld uit hoofde van de artikelen 4 tot en met 16 waaruit fraudetendensen op douane- of landbouwgebied kunnen blijken”.

Artikel 18 geeft nadere regels omtrent de in artikel 17 genoemde handelingen; zij worden van bijzonder belang genoemd wanneer ze vertakkingen hebben of zouden kunnen hebben in andere lidstaten, of wanneer soortgelijke handelingen in andere lidstaten kunnen voorkomen. Indien zulks het geval is zijn de lidstaten verplicht dit zo spoedig mogelijk, op eigen initiatief, aan OLAF mede te delen, en indien OLAF dit verzoekt dit te vergezellen van alle noodzakelijke gegevens, zoals documenten en andere bescheiden.

OLAF krijgt bovendien het recht om net als de lidstaten verzoeken om wederzijdse bijstand op te maken, en OLAF kan de lidstaten vragen administratief onderzoek te plegen. De lidstaten hebben de verplichting gevolg te geven aan deze verzoeken van OLAF.

Titel drie van Verordening (EG) nr. 515/97 geeft de lidstaten dus de verplichting bepaalde zaken aan OLAF te melden, en geeft OLAF het recht controle- en onderzoeksactiviteiten van de lidstaten te vragen. De lidstaat die geen of onvoldoende gehoor geeft aan de vragen van OLAF loopt het risico dat niet voldaan wordt aan de verplichtingen van het Gemeenschapsrecht en dat een financieel conflict met OLAF en DG Budget ontstaat²².

²¹ Verordening (EG) nr. 515/97 spreekt over de Commissie, maar aangezien de bedoelde taken door de Commissie aan OLAF zijn toegewezen wordt hier gesproken over OLAF (zie voetnoot 12).

²² DG Budget is namens de Commissie belast met “het goede beheer van de communautaire middelen te bevorderen en verantwoording af te leggen over het gebruik van de kredieten”. In verband met deze taken controleert DG Budget onder andere of de lidstaten hun opgelegde navorderingen tijdig en volledig hebben verantwoord.

4.3 AM-meldingen

4.3.1 Algemeen

De verzoeken die OLAF aan de lidstaten richt worden opgemaakt middels een vaststaand model: de AM-meldingen.²³ Op dit bericht is artikel 45 Verordening (EG) nr. 515/97 van toepassing; dit houdt in dat de informatie vertrouwelijk is en niet mag worden verstrekt aan derden. De AM-melding (ook wel AM-notificatie of AM-communicatie genaamd) bestaat uit 15 tekstvakken.²⁴ De AM-melding is opgenomen in de bijlage.

De sleutel van de AM-melding zijn de vakken “suspected fraud mechanism” en “action undertaken / envisaged / proposed”; OLAF schetst de kenmerken van de mogelijke fraude en geeft aan welke acties zij van de lidstaten verwacht. Hoewel OLAF de gevraagde acties in de vorm van een verzoek giet hebben we feitelijk te maken met een opdracht. De op de lidstaat rustende verplichting tot actieve participatie in OLAF-onderzoeken dwingt de lidstaten gevolg te geven aan datgene wat OLAF vraagt.

De lidstaten hebben ook een eigen belang bij het actief onderzoek doen naar risicosignalen beschreven in AM-meldingen: OLAF heeft een goede informatiepositie en de zaken die OLAF aanlevert zijn te beschouwen als betrouwbare risico-informatie.²⁵ OLAF kan het zich eenvoudigweg niet veroorloven als haar zaken tot onvoldoende resultaten leiden, dus de lidstaten hebben bij het onderzoeken van dit soort zaken verhoudingsgewijs een grote kans dat zij onregelmatigheden zullen aantreffen. Daarnaast is het gewenst dat er een Europees level playing field gecreëerd wordt, en dat de fraudebestrijding door OLAF, in samenwerking met de lidstaten, op eenzelfde wijze georganiseerd is; het reguliere bedrijfsleven is immers gebaat bij het internationaal bestrijden van diegenen die de markt verstoren.

Het in paragraaf 2.4 beschreven duale karakter van de samenwerking tussen OLAF en de lidstaten komt hier tot volle wasdom. Van elk afgesloten

²³ De naam AM (Assistance Mutuelle) stamt uit de tijd dat Frans de leidende taal in de EU was. Ook de Engelstaligen spreken nog altijd over AM-messages, terwijl het in de Engelse taal feitelijk MA- (Mutual Assistance) messages zou moeten zijn. Dit komt, zoals Tony Judt overtuigend aantoont in zijn fenomenale boek ‘Postwar’, omdat de Britten in 1957 weigerden mee te doen met het Europese project en de Fransen in de daarop volgende 16 jaar de kans kregen de Europese samenwerking op Franse leest te schoeien, aangezien de Britten niet meededen en de Duitsers nog aan het bijkomen waren van een verloren oorlog. De Franse overheersing betekende onder andere het veelvuldig gebruik maken van de eigen taal voor naamgeving van de instellingen en haar producten. Pas de laatste jaren is het gebruik van de Franse taal op de terugtocht; de officiële comités zijn voorzien van tolken, maar de operationele ad-hocmeetings zijn in meerderheid alleen nog in het Engels.

²⁴ De AM-melding wordt in drie talen uitgegeven: Engels, Frans en Duits.

²⁵ De bron van een AM-melding kan divers zijn: de meest voorkomende aanleiding is een bericht van een lidstaat van een lopend onderzoek, informatie van één van de Commissiediensten zelf, of een bericht van een koepelorganisatie van een marktdeelnemer over oneerlijke handelspraktijken.

onderzoek vraagt OLAF namens DG Budget naar de financiële follow-up. In detail moeten de lidstaten aangeven welke financiële correcties ze hebben opgelegd en wat de stand van zaken is; denk hierbij aan bezwaar- en beroepsprocedures. Aangezien de lidstaat tijdens het onderzoek alle beschikbare informatie met OLAF gedeeld heeft is OLAF precies op de hoogte van wat het correctiebedrag zou moeten zijn. Als door welke oorzaak dan ook de lidstaat uiteindelijk op een lager bedrag uitkomt volgen er nadere, zeer gedetailleerde, vragen en moet de lidstaat aangeven waardoor dit verschil te verklaren is.

Het bijzondere is dat tijdens het feitelijke fraudeonderzoek OLAF en de lidstaat 'schouder aan schouder' staan om fraude te bestrijden, maar zodra het onderzoek afgesloten is verandert OLAF plotsklaps in een auditeur van de lidstaat. Deze dubbelrol van OLAF is in de praktijk zicht- en voelbaar en brengt het risico met zich mee dat de lidstaat zich tijdens het onderzoek terughoudend opstelt in het delen van informatie; zeker als zij de inschatting maakt dat in een later stadium de in het geding zijnde informatie kan leiden tot een geschil met OLAF.

4.3.2 Analyse AM-meldingen

Onderstaande tabel toont het aantal AM-meldingen over de jaren 2007-2011 en de onderwerpen waar deze betrekking op hebben.²⁶

Tabel 1²⁷

	Tarief*	Oorsprong**	Waarde***	Totaal
2007	17	12	4	33
2008	9	15	-	24
2009	8	11	1	20
2010	12	12	1	25
2011	6	6	-	12
totaal	52	56	6	114

* vermoedens van onjuist aangegeven goederen waardoor te weinig douanerechten en soortgelijke heffingen zijn opgelegd; ook kan de achterliggende gedachte het ontlopen van de maatregelen van de juiste goederencode zijn.

** vermoedens van een onjuist aangegeven land van oorsprong van goederen. Het gevolg kan zijn dat een preferentie ten onrechte is verleend of dat een antidumpingheffing wordt ontdukt.

*** vermoedens van onjuist aangegeven douanewaardes van goederen. De douanewaarde kan te laag aangegeven zijn waardoor te weinig rechten zijn opgelegd, of te hoog indien er sprake is van minimum- of gelijksoortige referentieprijzen.

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat de focus van OLAF ligt op tarief- en oorsprongsmeldingen; slechts sporadisch maakt OLAF een melding op het gebied van waarde op.

²⁶ De AM-meldingen op het gebied van precursoren zijn hier niet opgenomen; deze vallen buiten het onderwerp van eigen middelen.

²⁷ De tabellen 1 en 2 zijn tot stand gekomen op basis van eigen onderzoek.

Fraudeonderzoeken die de grootste impact hebben op het budget van de EU en die bovendien de markt het meest verstoren liggen op het gebied van ontduiking van antidumpingheffingen (hierna ADH); de percentages zijn doorgaans veel hoger dan reguliere invoerrechten en de in het geding zijnde ontdoken rechten per cases belopen doorgaans in de miljoenen euro's.²⁸

Er zijn grofweg drie methodes om ADH frauduleus te ontlopen: men kan de oorsprong via een ander derde land waar geen ADH op rust laten lopen, men kan de goederen aangeven in het tarief onder een niet-antidumping plichtige goederencode, of men kan de goederen tegen een te lage douanewaarde aangeven. Uiteraard is een combinatie van de drie geschetste methodes ook mogelijk.

Als we de AM-meldingen van tabel 1 bekijken op het gegeven of het achterliggende doel het ontduiken van ADH is, dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 2

	ADH	Geen ADH	Procentueel ADH
Tarief	12	40	23,08%
Oorsprong	42	14	75%
Waarde	1	5	16,67%
Totaal	60	54	

We zien hier dat de meeste ADH-onderzoeken op het gebied van oorsprong liggen, de andere twee gebieden blijven ver achter.

OLAF kent twee types onderzoek, afhankelijk van de rol die zijzelf speelt: OLAF kan onderzoeken coördineren of zij kan onderzoeken zelf actief uitvoeren. OLAF noemt deze types onderzoek 'co-ordination' en 'investigation'. Bij een 'co-ordination case' beperkt de rol van OLAF zich tot het doorgeven van een risicosignaal of fraudemethode aan de lidstaten, daarna komt OLAF enkel op verzoek van een lidstaat in actie; bijvoorbeeld als een lidstaat informatie nodig heeft uit een andere lidstaat en die laatste kent aan dit dossier weinig prioriteit toe. In zo'n geval kan OLAF worden gevraagd te bemiddelen, wat doorgaans de uitwisseling van de informatie versnelt. Een 'investigation case' wordt door OLAF zelf actief onderzocht; zij zet acties uit in de betrokken lidstaten en is de leidende partij gedurende het gehele

²⁸ Zie voor een voorbeeld van een antidumping onderzoek de persverklaring die OLAF op 19 april 2012 uitgaf (Reference: OLAF/12/2) betreffende de frauduleuze invoer van Chinese pijpfittings via verschillende Zuidoost-Aziatische landen, waar de Chinese oorsprong werd verdoezeld ter ontduiking van de op China rustende antidumping heffing. Dit onder leiding en coördinatie van OLAF uitgevoerde onderzoek in diverse EU-landen (waaronder Nederland) heeft geleid tot navorderingen ter waarde van 9 miljoen euro. Tevens werd in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland via nationale strafrechtprocedures (voorwaardelijke) gevangenisstraf opgelegd plus boetes tegen een aantal meest betrokkenen.

onderzoek. Tevens voert OLAF onderhandelingen met derde landen indien dat voor het onderzoek nodig is.²⁹ In dit soort type onderzoek voert OLAF regie op alle acties, zowel die in de EU als die in derde landen worden uitgevoerd.

Als we de scheiding tussen ‘co-ordination-’ en ‘investigation cases’ loslaten op tabel 2 dan zien we dat bijna alle ADH-zaken ‘investigation-cases’ zijn en de meeste niet- ADH-zaken ‘co-ordination cases’: van de 60 ADH-zaken staan er 55 op de status investigation en van de 54 niet ADH-zaken hebben er 14 de status investigation.³⁰

De conclusie is dat OLAF bijna uitsluitend actief een rol speelt als het om oorsprongsfraude gaat, en binnen de groep oorsprongsfraude ligt de nadruk sterk op ADH-fraude. De gedachte hierachter is dat lidstaten heel goed in staat zijn om eigenhandig fraude op het gebied van tarief en waarde tegen te gaan. De hulp die OLAF hierbij kan geven is beperkt. Dit in tegenstelling tot oorsprongsfraude: voor een individuele lidstaat is het moeilijk om via bilaterale afspraken met een derde land tot een onderzoek aldaar te komen, terwijl dit wel nodig is; immers, voor een ADH-onderzoek is het onvoldoende te bewijzen dat de goederen niet van oorsprong zijn uit het omleidingsland, er zal tevens bewijs moeten worden geleverd dat de goederen van oorsprong zijn uit het ADH-land. Dit bewijs kan bijna uitsluitend uit het omleidingsland komen. De toegevoegde waarde van OLAF is dat zij veel beter dan de lidstaten in staat is om te onderhandelen met derde landen in specifieke oorsprongsonderzoeken; zij spreekt immers namens alle EU-landen. Hier komt nog bij dat veel derde landen hebben aangegeven liever met OLAF dan met individuele lidstaten zaken te doen; zij hebben liever met één instantie te maken die ze kennen dan met 27 landen die zij veel minder kennen.

4.4 Situatie in de EU

In de EU wordt op verschillende wijze invulling gegeven aan de opvolging van AM-meldingen. Over de prioriteit van deze onderzoeken bestaat in de EU brede consensus: zeker de lidstaten met significante invoer (Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk en Italië) hebben gemerkt dat als de behandeling van de onderzoeken volgens OLAF niet voldoende aandacht krijgt er langlopende procedures kunnen volgen met financiële consequenties. De lidstaten geven dan ook allemaal hoge prioriteit aan deze onderzoeken.

²⁹ Bij onderzoeken naar oorsprongsfraude wordt vaak op enig moment een communautaire externe onderzoeksmissie uitgevoerd, zoals bedoeld in artikel 20 Verordening (EG) nr. 515/97. Zo'n missie kan alleen plaatsvinden na goedkeuring en met medewerking van de autoriteiten van het desbetreffende derde land. Het is OLAF die onderhandelt met het derde land over de voorwaarden en de praktische invulling van de missie.

³⁰ Van de 14 “investigation-cases” die geen betrekking hebben op ADH hebben 12 zaken te maken met aanvullende landbouweffingen of hoge invoerrechten voor landbouwproducten. Deze hebben allen betrekking op oorsprong.

In principe zijn er twee organisatiemodellen:

Ten eerste zijn er landen die de behandeling van AM-meldingen geheel gecentraliseerd hebben. Vanuit één dienst worden alle nationale acties die uitgevoerd worden naar aanleiding van AM-meldingen gecoördineerd en geregisseerd (o.a. Nederland, Duitsland, Denemarken en Roemenië). Een variant hierop is dat de landbouwzaken en overige zaken gescheiden zijn: in dat geval zijn er voor de uitvoering dus twee centrale diensten (o.a. het Verenigd Koninkrijk).

Het tweede model is dat de ontvangst van de AM-meldingen weliswaar centraal geschiedt, maar de uitvoering op diverse plekken belegd kan worden, afhankelijk van het onderwerp en impact (o.a. Spanje, Italië en Frankrijk).

4.5 Situatie in Nederland

In Nederland is de behandeling van AM-meldingen gecentraliseerd. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.4 is in Nederland het DIC de bevoegde autoriteit voor wederzijdse bijstand op het gebied van douane. Het DIC is er verantwoordelijk voor dat de acties die OLAF middels een AM-melding vraagt daadwerkelijk worden uitgevoerd en het DIC is tevens verantwoordelijk voor de informatieoverdracht naar OLAF. Denk hierbij aan uitslagen van bedrijfsonderzoeken, het overhandigen van invoerdossiers en het delen van uitkomsten van risicoanalyses. Het DIC voert regie en coördineert, stuurt de diverse diensten van de douane aan, en stemt de activiteiten op elkaar af.

Controles en andere activiteiten op grond van AM-meldingen hebben binnen de douane een hoge prioriteit. Het uitgangspunt is dat alle door OLAF verzochte activiteiten worden uitgevoerd binnen de door OLAF gestelde tijdslimieten.

In het Handboek Douane onderdeel 45.00.00 'samenwerking met OLAF' is beschreven hoe deze samenwerking dient te verlopen.³¹ Naast een algemeen deel waarin de positie van OLAF en DIC wordt beschreven is er veel aandacht voor deelname aan communautaire onderzoeksmissies in derde landen zoals bedoeld in artikel 20 Verordening (EG) nr. 515/97. Naast een procedurele regeling rondom de aanwijzing van de Nederlandse deelnemer, bevat dit onderdeel aanwijzingen betreffende de voorbereiding van de missie en het somt de taken op voor zowel OLAF als de Nederlandse deelnemer.

³¹ Dit onderdeel is gedateerd: zo is de reorganisatie van de Douane in 2011 nog niet verwerkt. Thans wordt de tekst van zowel 44.00.00 (Wederzijdse Bijstand) als 45.00.00 (Samenwerking met OLAF) herzien.

4.6 Conclusies

Bij fraudebestrijding van eigen middelen is de samenwerking tussen OLAF en de lidstaten het meest intens. De samenwerking is dwingend opgelegd en niet gelijkwaardig. OLAF is naast de 'mede-onderzoeker' tevens de instantie die controleert of de lidstaat alles gedaan heeft wat redelijkerwijs mogelijk was om de fraude te ontdekken. Bij ingebrekestelling kunnen financiële claims volgen.

Het feit dat de relatie niet gelijkwaardig is betekent nog niet dat de lidstaat een negatieve grondhouding hoeft te koesteren tegenover OLAF; de informatiepositie van OLAF is dusdanig dat de lidstaat veel voordeel kan hebben bij samenwerking. Immers, beide hebben belang bij fraudebestrijding en een goed werkend Europees level playing field.

Wat zou helpen om de relatie meer in evenwicht te brengen is als de soms rigide vorm van controle van OLAF en DG Budget een andere vorm krijgt. OLAF weet op basis van ervaring welke lidstaten zich voldoende inspannen en welke niet. Op basis van deze kennis zou men met de landen die zich voldoende inspanning getroosten over kunnen gaan tot een meer generale vorm van controle, terwijl er voor de landen die zich onvoldoende inzetten, een strikte, meer specifiek gerichte controle zou kunnen worden opgezet.

De toegevoegde waarde van OLAF bevindt zich in onderzoeken naar oorsprongsfraude, en binnen deze groep naar ADH-fraudeonderzoeken. De lidstaten zijn goed in staat waarde- en tariefraude te bestrijden, maar op het gebied van oorsprongsdossiers kunnen de lidstaten de bijdrage van OLAF nauwelijks missen, aangezien het voor de lidstaten heel moeilijk is om onderzoek aan te vragen bij een derde land, terwijl OLAF hier, sprekend namens de 27 EU-landen, veel beter toe in staat is.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De lidstaten en OLAF hebben vanuit de wet- en regelgeving de verplichting om met elkaar samen te werken teneinde een effectieve fraudebestrijding ter bescherming van het EU-budget mogelijk te maken. Deze samenwerking kan niet gelijkwaardig genoemd worden, aangezien OLAF naast haar onderzoekstaak, waarin ze als gelijke met de lidstaat optrekt tevens achteraf controle verricht of de inspanning van de lidstaat voldoende was. Dat OLAF deze taak namens DG Budget uitvoert doet hier niets aan af. Het duale karakter van de relatie tussen OLAF en de lidstaten draagt het risico met zich mee dat de lidstaten terughoudend zijn in het delen van informatie, wat vervolgens een negatief effect kan hebben op lopende onderzoeken. Dit betekent niet dat de lidstaten geen voordeel kunnen hebben bij gezamenlijk onderzoek: de informatiepositie van OLAF is sterk en zij zal, door haar politieke positie, alleen dan optreden als de kans op een succesvol onderzoek groot is. De onderzoeken van OLAF zijn simpelweg te duur om tot onvoldoende resultaat te leiden.

Bij fraudebestrijding op het gebied van eigen middelen ligt de toegevoegde waarde van OLAF vooral op oorsprongsonderzoeken. De lidstaten zijn goed in staat om zelfstandig fraude op het gebied van tarief en waarde te bestrijden, maar dat geldt niet voor het gebied oorsprong: hier kan OLAF via onderhandelingen met derde landen zaken voor elkaar krijgen (denk hierbij aan onderzoek in een derde land) die voor een enkele lidstaat niet of nauwelijks mogelijk zijn.

Het regime van directe uitgaven en eigen middelen verschilt onderling sterk van elkaar. Waar in Nederland op het eerstgenoemde terrein de samenwerking pas nu op het punt van beginnen staat, kent laatstgenoemde reeds een lange traditie. OLAF en de lidstaten hebben op dit laatste terrein een schat aan ervaring opgebouwd; deze ervaring zou moeten worden aangewend om de samenwerking op het gebied van directe uitgaven een goede start te geven.

Hoewel Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 OLAF het recht geeft om zelfstandig onderzoek te doen in de lidstaten is dit recht zonder begeleiding van de lidstaat een tandeloze tijger. OLAF heeft immers geen middelen om een impasse als gevolg van het niet meewerken van een marktdeelnemer te doorbreken; hiervoor zijn de bevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaat benodigd.

5.2 Aanbevelingen

1)

Om de relatie tussen OLAF en de lidstaten meer in evenwicht te brengen zou het wenselijk zijn als de zeer strikte vorm van controle van OLAF en DG Budget een andere vorm krijgt. OLAF weet op basis van ervaring welke lidstaten zich voldoende inspannen en welke niet. Op basis van deze kennis zou men met de landen die zich voldoende inspanning getroosten over kunnen gaan tot een meer generale vorm van controle, terwijl voor de landen die zich onvoldoende betrachten er een strikte, meer specifiek gerichte controle zou kunnen worden opgezet.

2)

Er dient een analyse gemaakt te worden van de ervaringen die OLAF en de lidstaten op het gebied van eigen middelen bij hun samenwerking hebben opgebouwd, en wend de uitkomsten aan ten behoeve van de startende samenwerking op het gebied van directe uitgaven. Leer hierbij van fouten die gemaakt zijn of procedures die niet werken, en probeer of best-practises bij de eigen middelen ook werken bij de directe uitgaven.

Bijlage

De AM-melding

- 1) *subject*;
Het onderwerp van de fraude.
- 2) *date / period*;
De periode van het onderzoek.
- 3) *customs or economic regime concerned*;
De betrokken douaneregeling.
- 4) *regulation concerned*;
De wet- en regelgeving die in het geding is. Denk hierbij aan Verordening (EG) nr. 2913/93 en indien van toepassing voorlopige- en definitieve antidumpingverordeningen.
- 5) *goods concerned*;
Een beschrijving van de goederen. Tevens de indeling in het tarief van zowel de aangegeven als door de douane bevonden goederencode.
- 6) *elements leading to suspicion or establishment of fraud*
type of enquiry
suspected fraud mechanism;
Een feitenrelaas van de omstandigheden die hebben geleid tot de melding, de aanleiding en het veronderstelde fraudemechanisme.
- 7) *companies involved*;
De marktdeelnemers die mogelijk betrokken zijn. Zowel de exporteurs uit derde landen als importeurs in de EU worden opgenomen. Betrokkenheid wil hier niet zeggen dat de genoemde marktdeelnemers kennis hebben van of actief deelnemen aan de fraude. Betrokkenheid kan ook zijn het enkele feit dat een marktdeelnemer goederen invoert.
- 8) *transport*;
Wijze van transport en indien van toepassing de logistieke route.
- 9) *economic impact*;
De impact die de fraude heeft op de reguliere handel, zoals verstoring of oneerlijke concurrentie. Daarnaast worden hier de ontdoken douane- en antidumpingrechten in percentages opgenomen.
- 10) *other member states concerned*;
De lidstaten die door het fraudepatroon geraakt worden.
- 11) *reference to similar cases*;
Indien van toepassing een verwijzing naar eerder verschenen AM-meldingen.
- 12) *remarks*;
Opmerkingen die niet in een ander vak kunnen worden opgenomen.
- 13) *action undertaken / envisaged / proposed*;
by the member state
by the Commission
OLAF benoemt de acties die zij van de lidstaten verlangt en geeft tevens aan welke acties zij zelf onderneemt.

14) *case-officers*;

Zowel OLAF als de lidstaten werken met vaststaande case-officers per dossier.

15) *annexes*.

Bijlagen in de vorm van Excel bestanden met de hoeveelheid invoer per lidstaat.

Literatuurlijst

Wet- en regelgeving

- **Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie**
- **Besluit 1999/352, van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding**
- **Verordening (EG) nr. 1073/99 en Verordening (Euratom) nr. 1074/99 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)**
- **Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen**
- **Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden**
- **Verordening (EG), nr. 515/97 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op een juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften**

Websites

- http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm
- <http://www.montesquieu-instituut.nl>

Overige publicaties

- ***Inghelram J.H.F*, Legal and Institutional Aspects of the European Anti-fraud Office (OLAF)**
- **Beheersverslag Belastingdienst 2011**
- **Report on “General Budget of the European Communities for the financial year 2010”**
- **OLAF Operationeel jaarverslag 2011**
- **European Anti-Fraud Office (OLAF) Managementplan 2012**