

Bijzondere opsporingsdiensten: rechtshandhaving van het Europees economisch recht en EEG-fraude

Dr. J. Vervaele*

1. Economische overheidsinterventie en rechtshandhaving

De media besteden sedert enige jaren uitvoerig aandacht aan handhavingsproblemen met betrekking tot materies die door Europese wetgeving (mede) worden gereguleerd: visquotering, melk- en mestoverschotten, radio-actieve bestraling, FCK's in spuitbussen, eetwaren en veiligheidsnormen, enz. Niet alleen de problemen zijn relatief nieuw, maar ook de houding van de overheid. En in het bijzonder haar rol in het handhavingsbeleid is aan een nieuwe definitie toe. Laat ons daarbij niet vergeten dat de overheidsinterventie in de economische sfeer, en daarmee het ontstaan van het economisch publiekrecht, pas sedert de jaren dertig tot ontwikkeling is gekomen¹.

Na WOII, tijdens de wederopbouw, ontstond de behoefte om orde op zaken te stellen in de rechtshandhaving van die chaotische crisiswetgeving van de jaren dertig en veertig. Aan die behoefte werd in 1950 tegemoetgekomen door die regelgeving in te bedden in een nieuwe kaderwet, de Wet Economische Delicten (WED)². In de WED werd een uniforme regeling uitgewerkt voor de opsporing, vervolging en berechting van economische delicten³. M.a.w. de strafrechtelijke handhaving van de bijzondere wetgeving werd daarmee gesystematiseerd. De systematisatie van de bestuurlijke en administratieve handhaving van het economisch publiekrecht - waarbij de PBO-structuur een niet onaanzienlijke rol speelde - was niet aan de orde.

Parallel aan het ontstaan van de WED werden bij de diverse departementen, verantwoordelijk voor de regelgeving en rechtshandhaving van specifieke economische terreinen, bijzondere opsporingsdiensten (BOD) opgericht⁴. Zo concentreerde bijvoorbeeld het Ministerie van Landbouw en Visserij in 1954 de opsporing van overtredingen van regelgeving waarvoor het

* Docent straf(proces)recht, NISER, RU Utrecht

Ministerie belast was met de uitvoering, bij één nieuwe opsporingsdienst, de Algemene Inspectiedienst (AID). Tot dan was die opsporingsbevoegdheid verspreid over ambtenaren, werkzaam bij diverse diensten en organen die veelal niet eens onder het Ministerie ressorteerden.

Met het ontstaan van de WED en de BOD's was evenwel nog geen door-dachte visie geboren op het hoe en het waarom van de handhaving van het economisch publiekrecht en op de relatie met de klassieke politieke handhaving van de strafwetgeving. Het denken over de relatie tussen bestuurlijke uitvoering van regelgeving en rechtshandhaving, en daaraan gekoppeld de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, is recent ontwikkeld⁵.

2. Europese economische integratie en rechtshandhaving

De rechtshandhaving van het economisch publiekrecht is niet alleen een vrij recente aangelegenheid, maar tevens, door de dynamiek van de economische ontwikkelingen, een uitermate snel evoluerende kwestie. Sedert de jaren vijftig is het economisch publiekrecht grondig gewijzigd, en dit zowel kwantitatief als kwalitatief.

Het voornaamste element is zonder twijfel de internationalisering van de economische betrekkingen, in het bijzonder de Europese economische integratie in het kader van de EEG. Dit integratieproces, en daaraan gekoppeld de interactie tussen het nationale en Europese economisch-juridische beleid, heeft het economisch publiekrecht drastisch gewijzigd. Steeds meer nationale regelgeving wordt rechtstreeks of onrechtstreeks bepaald door het Europese recht. Op sommige terreinen (bijv. landbouw en visserij) is de regelgevingsbevoegdheid exclusief terrein geworden van de Europese wetgever en kan de nationale wetgever slechts autonoom regelgevend optreden onder strikte voorwaarden en in overeenstemming met het EG-beleid.

Daar tegenover staat dan weer dat de handhaving van het economisch publiekrecht, inclusief van het Europees economisch recht, een bevoegdheid is gebleven van de nationale lidstaten. M.a.w. de EEG is voor de uitvoering en de handhaving van de Europese wetgeving afhankelijk van de nationale uitvoerings- en handhavingsstructuren. De verplichting die de lidstaten hebben aangegaan tot het realiseren van de EEG-doelstellingen houdt evenwel in dat ze alle maatregelen moeten treffen om de Europese wetgeving uit te voeren en, daaraan gekoppeld, een effectief controle- en handhavingssysteem moeten uitbouwen.

Aangezien het hier veelal bijzondere wetgeving betreft, komt die handhavingstaak in de praktijk in eerste instantie terecht op de schouders van de

bijzondere opsporingsdiensten. Zo is de AID de eerste lijn handhaver voor de regelgeving op landbouw- en visserijvlak. Pas in tweede instantie, en onder volledig andere voorwaarden, wordt de rest van de handhavingsketen (OM, rechter) geconfronteerd met handhavingsproblemen in bepaalde sectoren.

3. Bijzondere opsporingsdiensten: aan herdefinitie toe?

De BOD's zijn een feitelijk verlengstuk van de opkomst, groei en inflatie van bijzondere wetgeving. Door het feit dat ze veelal tot ontwikkeling kwamen onder de vleugels van een departement en precies bedoeld waren om het bestuurlijk beleid van de minister te ondersteunen, zijn de BOD's niet ingesteld op materie-overschrijdende problemen en op samenwerking met andere (bijzondere) opsporingsdiensten⁶. Sterker nog, het hele bijzonder opsporingsapparaat is uitgegroeid tot een lappendeken buiten proporties, met zowel overlappende bevoegdheden als forse gaten⁷. Sedert het midden van de jaren tachtig is de discussie daarover op gang gekomen onder druk van zowel financiële als beleidsmotieven.

In de miljoenennota 1985 was voorgenomen na te gaan of er besparingen mogelijk waren bij het bijzondere opsporingsapparaat door herverdeling van taken of de-intensivering van opsporingswerkzaamheden⁸. De notitie 'Regeringsstandpunt bijzondere opsporingsdiensten' werd in 1988 aan de Kamer overgemaakt. In die notitie wordt niet alleen de handhavingsnoodzaak door de BOD's onderkend, maar tevens aandacht besteed aan hun rol in het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en -ondersteuning⁹. Niettemin is het regeringsstandpunt dat de reguliere politie het primaat heeft bij de opsporing van strafbare feiten en dat het zwaartepunt van de activiteiten van de BOD's moet zijn gelegen in de controlerende rol die zij vervullen op brede terreinen van bijzondere wetgeving en dat de opsporing door die diensten in beginsel aan die controle complementair moet zijn. Anderzijds erkent de regering dat de BOD's een wezenlijke bijdrage (kunnen) leveren aan de rechtshandhaving en dat zij in zoverre - op hun specifieke beleidsterrein - gelijkwaardig zijn aan de reguliere politie. Absolute voorwaarde daarbij is wel dat er een goede samenwerking en afstemming plaats vindt tussen BOD('s), vakdepartement(en) en OM¹⁰.

Die noodzaak tot samenwerking en afstemming kwam ook duidelijk aan het licht bij de bestrijding, onder impuls van het in 1985 door de regering gepresenteerde beleidsplan Samenleving en Criminaliteit, van de georganiseerde criminaliteit en de fraude. Er werd gestreefd naar een op het probleem goed toegerust opsporingsapparaat, onder meer door het uitwerken

van regionale en interregionale politiesamenwerkingsinitiatieven¹¹. Zowel de taakafbakening als de coördinatie tussen de reguliere politie en de bijzondere opsporingsdiensten en tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling stonden daarbij centraal¹². Daardoor heeft de opsporingsactiviteit van de BOD's, gebaseerd op hun gespecialiseerde vakkennis, een nieuwe dimensie gekregen: de recherche-afdelingen van de BOD's voeren steeds meer zelfstandige onderzoeken uit of werken in team-verband samen in omvangrijke opsporingsprojecten, onder leiding van het OM¹³. In het verlengde daarvan ontstond in 1987, als tegenhanger van het Coördinerend Politie Beraad, het 'Platform van Bijzondere Opsporingsdiensten', dat de diensten die vanuit een vakdepartement worden geleid en in ruimere zin betrokken zijn bij de fraude-bestrijding, groepeerde.

Bij die nieuwe dimensie is aan de regionale en nationale samenwerking en afstemming, en aan de relatie tussen politieke rechtshandhaving en bestuurlijk beleid veel aandacht besteed. Steeds meer groeit de overtuiging dat rechtshandhaving van het economisch publiekrecht een sluitstuk van het bestuurlijk beleid moet zijn. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving in de eerste plaats dient te liggen bij degenen die verantwoordelijk zijn voor het (te voeren) beleid; dat de voorkeur uitgaat naar bestuurlijke handhavingvormen en de strafrechtelijke handhaving een ultimatum remedium is, maar dan ingebed als laatste schakel in de handhaving van het bestuurlijk beleid¹⁴.

Opvallend daarbij is dat die herdefinitie van de rechtshandhaving en dus van de positie van de BOD's sterk nationaal georiënteerd is (geweest) en weinig rekening houdt met de specifieke handhavingverplichtingen van het Europees economisch publiekrecht¹⁵. Om die reden lijkt het me interessant om de nieuwe dimensie van het opsporingsbeleid van de BOD's vanuit die invalshoek te bekijken en daarbij de aandacht in het verlengde van de nationale fraudebestrijding toe te spitsen op de EEG-fraudebestrijding¹⁶.

4. Rechtshandhaving en EEG-fraude

Hierboven is benadrukt dat de rechtshandhaving van het Europees economisch publiekrecht een exclusieve bevoegdheid van de nationale lidstaten is. Die lidstaten hebben de volledige vrijheid om zelf hun handhavingssysteem te bepalen; het kan dus zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk (bestuursrecht of strafrecht) systeem of een gecombineerd systeem zijn. De mate waarin die rechtshandhaving op een efficiënte en effectieve manier gebeurt, wordt bepaald door de nationale rechtstelsels en de handhavingsspanning van nationale opsporings- en vervolgingsorganen. De realisatie van

de EEG-doelstellingen staat of valt met de kwaliteit van de handhaving. Zo is de realisatie van een efficiënte en economisch-biologische visvangst via de quotumregeling ondenkbaar zonder die rechtshandhaving.

Probleem is hier alleen dat de verhouding beleid-rechtshandhaving speelt in een dubbele juridische orde met onderscheiden bevoegdheden en belangtegenstellingen. Zowel de Europese als nationale regelgever zijn beleidsmakers. De positie van de rechtshandhaving wordt dus in sterke mate mee bepaald door de eenduidigheid van dat beleid en door de afstemming van het regelgevingsbeleid op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het fenomeen EEG-fraude is precies te situeren in het kader van die dubbele juridische orde met zijn specifieke beleidsproblemen.

Veelal wordt EEG-fraude geïdentificeerd met het niet naleven van de EEG-verplichtingen. Daardoor wordt het fraude-begrip evenwel uitgehold en herleid tot wetsovertreding überhaupt. Daarom is het aangewezen om de term EEG-fraude te reserveren voor de fraude tegen de financiële input- en outputstromen van de EEG. De inkomstenzijde van de EEG-begroting bestaat niet meer, zoals bij de meeste internationale organisaties, uit contributies die door de lidstaten worden verstrekt. Sedert 1970 beschikt de EEG over klassieke eigen middelen (landbouweffingen en douanerechten) en BTW-inkomsten¹⁷. Fraude tegen de traditionele eigen middelen is gericht op het verminderen of omzeilen van die heffingen en rechten. Van de nationale BTW-inkomsten ging tot voor kort 1,4% naar de EEG-begroting. Door de BTW-heffing op de particuliere consumptie als basis te nemen voor de afdracht aan de Gemeenschap werd slechts een deel van het BNP belast. Landen met een hoog consumptiepatroon droegen relatief veel af, landen met een sterke zwarte economie relatief weinig. Om aan die onbillijkheid een einde te maken en om de kas van de EEG wat bij te spijzen wordt sedert 1988¹⁸ mede het BNP als maatstaf gebruikt, dat is samengesteld uit o.a. investeringen, besparingen, overheids- en particuliere consumptie. Daardoor komt er naast de BTW-heffing van 1,4% ook een heffing gebaseerd op het BNP van alle lidstaten. Alle inkomsten tesamen mogen evenwel de som van 1,2% van het BNP van alle lidstaten samen niet overschrijden.

Aan de uitgavenkant van de EEG-begroting gaat ongeveer 70% naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid; bijgevolg is het geen toeval te noemen dat het zwaartepunt van de fraudeproblematiek zich ook daar situeert. Die landbouwpolitiek steunt op volgende instrumenten: invoerheffingen om de eigen markt te beschermen, heffingen op de overproductie binnen de eigen markt en het bevorderen van de uitvoer van landbouwprodukten naar landen buiten de eigen markt via het stelsel van restituties. Dit stelsel van heffingen, interventie maatregelen, subsidies, enz. wordt beheerd door de afdeling Garantie van het EOGFL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor

de Landbouw) dat ongeveer 66% van de begroting voor zijn rekening neemt. Door de nieuwe bevoegdheden naar aanleiding van de Europese Akte (o.a. milieu) en de behoefte om het landbouwaandeel terug te dringen, is het niet ondenkbaar dat dit uitgavenpatroon in de toekomst fundamenteel wijzigt. Nu al besteedt de Europese Rekenkamer veel aandacht aan de fraude-gevoeligheid van de ontwikkelings- en structuurfondsen, waarmee infrastructuurwerken in zwakkere regio's worden gefinancierd¹⁹.

Uit onvrede met de fraudebestrijding door de lidstaten in de landbouwsector heeft de Commissie in de loop der jaren gepoogd om ze terzake strakkere, juridisch bindende verplichtingen op te leggen²⁰. De lidstaten hebben via de Raad de boot zoveel mogelijk afgehouden en in feite hebben ze momenteel alleen de plicht om de Commissie regelmatig te rapporteren over de fraudebestrijding. Tevens kan de Commissie een administratief onderzoek uitlokken, waaraan EEG-controleurs kunnen deelnemen. Die rapportageplicht wordt daarenboven door de lidstaten slecht nageleefd. De verplichte fraudemeldingen, die gemiddeld 0,1 tot 0,2% van de EEG-begroting bedragen, steken schril af tegen de resultaten van gespecialiseerd onderzoek. Uit dit laatste blijkt dat de fraude ontzaglijk veel groter moet zijn dan doorgaans voor waar wordt gehouden (de cijfers variëren van 10 tot 20%) en dat deze fraude veelal wordt gerealiseerd door een reeks gecompliceerde transacties, die wel eens met de term 'carrouwel' worden aangeduid²¹.

Dit impliceert dan weer dat deze fraudeurs meestal uit de hoek komen van goed georganiseerde, grote organisaties. Goede voorkennis over nationale en internationale wetgeving, administratieve structuren en marktontwikkelingen, is immers een onmisbare voorwaarde voor het verwerven van gigantische winsten op een pakkansarme manier. In de literatuur zijn voorbeelden beschreven van fraude met wijn, olijfolie, boter, rundvlees, kaas, graan, enz.²² Sommige zaken zijn zo opgezet dat met een aantal papieren operaties (vervalsing van stempels en douanepapieren) niet alleen EEG-invoerrechten worden ontwoken, maar tevens EEG-uitvoerrestituties en zelfs subsidies in het land van bestemming worden opgestreken. Gespecialiseerde controle-missies en doorlichting van specifieke beleidsonderdelen bevestigen vermelde onderzoeksresultaten:

'Zo heeft de Commissie reeds in 1972 vastgesteld dat 20% van de steun voor olijfolie ten onrechte was toegekend. De Rekenkamer heeft tijdens controles ter plaatse berekend dat 44% van een leverantie voedselhulp tijdens het vervoer ervan was verdwenen. De Rekenkamer van de Bondsrepubliek Duitsland heeft voorts in haar verslag over 1979 berekend dat de fraude met betrekking tot slachtpremies voor koeien in sommige deelstaten 80% bereikt'²³.

5. EEG-fraudebestrijding: naar een Europees politieeel en strafrechtelijk fraudebeleid?

5.1. Stand van Zaken

Het zijn de lidstaten die, ieder voor zich, toezicht (moeten) houden op de EEG-geldmiddelen en, in geval van fraude, een opsporings-, vervolgings- en sanctiebeleid (moeten) ontwikkelen. Geen enkele lidstaat houdt er evenwel van om zijn eigen nationale belangen hard aan te pakken, zonder daarbij de garantie te hebben dat de andere lidstaten het minstens op een even intensieve en efficiënte manier doen. Bij de onlangs boven water gekomen serie Griekse politieke schandalen zei een ex-minister, beschuldigd van een mammoetfraude met EEG-subsidies in graanuitvoer, nog ter zijner verdediging voor het parlement dat Griekenland idioot is om zichzelf aan te klagen, terwijl alle lidstaten boter op hun hoofd hebben.

Ondanks de lakse houding van de lidstaten m.b.t. de EEG-fraudebestrijding is de Commissie zelf ook lang bij de pakken blijven zitten. In tal van jaarverslagen wast de Europese Rekenkamer²⁴ de Commissie daarover de oren. De klachten zijn drieërlei: 1) de Commissie is niet in staat de doelmatigheidsgraad van de nationale controles en de volledigheid van de meldingen van de lidstaten volgens de verschillende betrokken actieterreinen te beoordelen; 2) de Commissie neemt slechts aan een gering aantal verificaties ter plaatse deel; 3) de verschillende controletaken - nagaan of betalingen terecht worden verricht, controle op de financieringsregelingen - en het voeren van eventuele gerechtelijke procedures voor het Europees Hof te Luxemburg zijn over verschillende Directoraten-Generaal verdeeld (deling van bevoegdheden).

5.2. Europees Parlement

Initiatieven om aan deze situatie iets te verhelpen zijn de afgelopen jaren in eerste instantie genomen door de Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement²⁵. In een ontwerp-resolutie (1987) pleit die Commissie voor het realiseren van een communautair rechtsgebied ter bestrijding van fraude. Daarbij wordt de relatie onderkend tussen fraudegevoeligheid van regelgeving en coördinatie- en harmonisatieproblemen van rechtshandhaving. Enerzijds worden preventieve maatregelen voorgesteld om de Europese regelgeving te vereenvoudigen en te codificeren met het oog op efficiëntie- en effectiviteitscontrole. Anderzijds zijn de maatregelen gericht op het verbeteren van de opsporing en vervolging. Inzake *opsporing* wordt, naast het aspect van een adequate voorlichting aan de Commissie, vooral aangedrongen op de uitbreiding van de autonome controlebevoegdheden en dit via het oprichten van een mobiele anti-fraude brigade. Daarnaast wordt er

veel aandacht besteed aan de samenwerking tussen de Commissie en de nationale administraties, respectievelijk nationale BOD's. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan een betere afstemming tussen departementen, opsporingsdiensten en de Commissie (een soort verticaal driehoeksoverleg), maar tevens aan horizontale samenwerking tussen de internationale zusterorganisaties inzake bijzondere toezichts- en opsporingsactiviteiten. Inzake *vervolg*ing wordt aangedrongen op de goedkeuring door de Raad van een voorstel, waaraan sedert begin jaren zestig door twee commissies is gewerkt, en dat sedert 1976 ligt te wachten op goedkeuring. Dit voorstel, dat een betere strafrechtelijke bescherming van de Gemeenschap beoogt, bestaat uit drie punten: 1) identieke strafrechtelijke bescherming: de lidstaten worden verplicht dezelfde strafrechtelijke middelen toe te passen tegen EEG-fraude als tegen hun nationale financiële fraude; 2) eenheid van territorialiteit: wanneer het misdrijf is gepleegd buiten het grondgebied van de lidstaat die de vervolging instelt, beschouwt deze lidstaat het misdrijf als begaan op eigen grondgebied; 3) de lidstaten worden verplicht in hun nationaal strafwetboek een autonoom misdrijf subsidiefraude op te nemen naar Duits voorbeeld²⁶.

In januari werd door dezelfde Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement een hearing georganiseerd over de EEG-fraudebestrijding. Op deze hearing waren tal van nationale experts uit diverse opsporingsdiensten uitgenodigd. Rapporteur Dankert had in een ontwerp-rapport²⁷ de krachtlijnen op papier. Dankert gaat ervan uit dat de rechtshandhaving materie is en blijft van de lidstaten, evenwel op voorwaarde dat er veel meer internationaal samengewerkt wordt²⁸ en de Commissie, in het verlengde van de oneerlijke mededinging, boetes en sancties zou kunnen opleggen²⁹.

5.3. Europese Commissie

De Commissie is, vooral onder druk van het groeiend begrotingstekort en het terugdringen van de landbouwwitgaven, ingegaan op de bovenvermelde kritiekpunten. In de eerste plaats deelt ze de bezorgdheid over de fraudegevoeligheid van de regelgeving³⁰. Via een eigen organisatorische ingreep probeert ze ook meer zicht en vat te krijgen op de nationale handhaving. Afgelopen jaren was er al een gespecialiseerde dienst 'Fraude en onregelmatigheden' (Dienst VI-G-5) opgericht naast de afdeling 'Algemene douanewetgeving: voorkoming en bestrijding van fraude' (afdeling XXI-B-3). Ook was een geautomatiseerd informatiebestand opgezet m.b.t. EEG-fraude (IRE-NE). In juli 1988 werd een speciale fraude-unit opgericht, 'l'unité de coordination de la lutte anti-fraude' (UCLAF).

Deze fraude-afdeling ressorteert onder de directe verantwoordelijkheid

van voorzitter Delors. Tot op heden is de werking van de UCLAF geheim gehouden. Op een recente toespraak voor de Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement gaf de voorzitter de prioriteiten aan: 1) onderzoek naar de nationale systemen m.b.t. de fraudebestrijding; 2) onderzoek naar de rechtsbasis en praktijk van de structuurfondsen in de lidstaten; 3) onderzoek naar het probleem van gedeelde financiële verantwoordelijkheid tussen lidstaten en Commissie bij bedrog; 4) het uitbouwen en operationaliseren van de geautomatiseerde informatiesystemen (IRENE voor fraudebestrijding, SCENT voor douane-activiteiten)³¹. Op langere termijn zou de UCLAF ook vorm moeten geven aan een betere samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten, o.a. door het organiseren van seminars, informatiedagen, voortgezette opleiding en uitwisseling van ambtenaren. Er gaan stemmen op om UCLAF uit te breiden tot een opsporingsdienst met passende bevoegdheden voor recherchewerk in de lidstaten, eventueel gekoppeld aan het oprichten van een Afdeling EEG-fraude bij het secretariaat-generaal van Interpol of gekoppeld aan een op te richten Europol als tegenhanger van het FBI.

De Commissie heeft aan de EG-Ecofin-ministerraad van 20 juni laatstleden ook een 'Actieprogramma' tegen de fraude voorgelegd³². Dit programma, dat werd goedgekeurd, maakt extra kredieten vrij voor 1) het uitwerken van maatregelen voor de doorlichting van de regelgeving of fraudegevoeligheid; en voor 2) een verbetering van de rechtshandhaving en de controle erop. De invulling van het actieprogramma is tot op heden zorgvuldig geheim gehouden. Ook in de conclusies van het Spaanse voorzitterschap (januari-juni 1989) wordt expliciet verwezen naar de fraudeproblematiek: 'De Europese Raad onderstreept de noodzaak van strenge maatregelen om het hoofd te bieden aan het probleem van fraude waardoor de Gemeenschapsbegroting wordt benadeeld. Hij toont zich verheugd over de zeer aanzienlijke vorderingen die er reeds op het gebied van de fraudebestrijding zijn gemaakt doordat de lidstaten hun steun hebben betuigd aan het actieplan van de Commissie (...). Hij verzoekt de Raad van ministers zich zo spoedig mogelijk uit te spreken over de diverse voorstellen voor reglementaire teksten voor de fraudebestrijding die de Commissie bij hem heeft ingediend.'³³

5.4. Evolutie in de Europese rechtshandhaving

Het ziet er evenwel voorlopig niet naar uit dat de Commissie een substantiële uitbreiding van haar controlebevoegdheid van de lidstaten gedaan kan krijgen. Evenmin zit er schot in de goedkeuring van het voorstel voor een identieke strafrechtelijke bescherming van financiële EEG-belangen en nationale belangen. Om die redenen bewandelt de Commissie een tussenweg:

coördinatie en harmonisatie van het toezicht en de opsporing. Met andere woorden een vorm van *feitelijk* experimenteren met de uitbouw van een *ge-deelde handhavingsbevoegdheid* tussen lidstaten en Commissie. Aan de hand van enkele voorbeelden zou ik het belang van deze feitelijke evolutie voor de nationale rechtshandhaving in het algemeen en voor de werking en functie van de BOD's in het bijzonder willen onderlijnen.

Een voor Nederland belangrijk en ook meer bekend voorbeeld is de handhaving van het visserijbeleid, in het bijzonder de quotaregeling. In 1982 werd een systematisch controlesysteem³⁴ uitgewerkt, waarbij vrijwel sub silentio³⁵ een Europees controle-orgaan voor visserijzaken werd gecreëerd, dat tot doel heeft toezicht te houden op de nationale toezichts- en opsporingspraktijk. Sub silentio, want in de controleregulering wordt nergens gesproken over een Europees controle-instituut, maar over 'functionarissen van de Commissie' die mogen deelnemen aan nationaal administratief onderzoek. Over hun taken en bevoegdheden is de regulering zeer vaag. De Euro-inspecteurs kunnen maar optreden na voorafgaande melding en hebben niet het recht controles uit te voeren op particuliere personen en PV's op te stellen. Zij vergezellen de nationale inspecteurs, die te allen tijde verantwoordelijk blijven. In het Achttiende Algemeen Verslag van de werkzaamheden van de Gemeenschap zijn de doelstellingen geformuleerd: 1) onderzoek verrichten op zee en in de vissershavens naar de toepassing van de nationale controleprocedures; 2) deelnemen aan administratief onderzoek naar onregelmatigheden in de lidstaten, die eventueel kunnen leiden tot veroordelingsprocedures. Dit Europees controle-orgaan, waar nu 19 inspecteurs werkzaam zijn, is sedert 1983 beginnen te lopen en een rijke bron van informatie gebleken voor de Commissie en uitgegroeid tot een essentieel onderdeel van de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Zo in Nederland in 1986 geconfronteerd met een uitermate kritisch rapport over de effectiviteit van de Nederlandse handhaving. Daaruit bleek dat de Europese instanties overbevissing hadden vastgesteld (voor bepaalde vissoorten tot 200%) en dat er werd geknoeid met de registratie van de vangsten, de rapportages aan Brussel en de verplichte sluitingen van de vangst. Veel gegevens waren boven water gekomen bij de controle-activiteiten van de Euro-inspecteurs, die mee optrokken met de AID.

De ervaring met de handhaving van het visserijbeleid is door de Commissie naar andere economische sectoren overgeplant en verder uitgewerkt. Daarbij valt op dat de regulering veel explicieter wordt m.b.t. het uitbouwen van de Eurocontrole. In een recente verordening van de Raad, houdende algemene regels met betrekking tot de controles in de wijnbouwsector wordt in de overweging duidelijk gesteld dat 'gezien de ernstige fraudes die zich in deze sector hebben voorgedaan het optreden van met wijnbouwcontroles

belaste communautaire ambtenaren moet worden gezien als een absolute noodzaak om zorg te kunnen dragen voor het op eenvormige wijze toepassen van de voorschriften en voor een doeltreffende bijstand aan hun collega's in de Lid-Statens³⁶. Om die redenen stelt de Commissie voor om een team van gespecialiseerde EEG-ambtenaren op te richten voor de controles in de wijnbouwsector en voor het uitwerken van een inspectie- en controleprogramma in de lidstaten. Tevens stelt de Commissie een procedure voor waarbij de voor de wijnbouw bevoegde opsporingsdiensten rechtstreeks aan elkaar onderling en aan de Commissie verplicht worden bijstand te verlenen. De Commissie belegt ook jaarlijks een vergadering met vertegenwoordigers van de BOD's.

De Commissie is nog een stap verder gegaan met de handhaving in de olijf(olie)sector. Zij heeft nl. de lidstaten verplicht een specifieke opsporingsdienst op te richten voor economische activiteit. De Commissie financiert de oprichting en werking mee, maar de opsporingsdienst blijft functioneren onder nationale soevereiniteit³⁷.

Uit deze voorbeelden blijkt overduidelijk dat de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten op handhavingsvlak geleidelijkaan wordt ondergraven door feitelijke ontwikkelingen in de diverse economische sectoren. Die feitelijke evolutie is niet alleen ingegeven door de behoefte van de Commissie aan meer autonome controle op de rechtshandhaving van de EEG-regelgeving, maar tevens door de steeds groter wordende afstand tussen het grensoverschrijdend karakter van het economisch verkeer en van de overtredingen, en het nationaal, niet gecoördineerd en niet effectief functioneren van de opsporingsdiensten. Die feitelijke evolutie kan in drie fases worden ingedeeld: 1) de Commissie krijgt controlerecht op de nationale toezichts- en opsporingsactiviteit; 2) de Commissie komt via financieringsmechanismen tussen de kwaliteit en effectiviteit van de opsporing, en 3) de Commissie treedt als motor voor de uitbouw van de internationale samenwerking tussen BOD's en stimuleert hun coördinatie en harmonisatie. Alhoewel de Commissie in principe geen handhavingsbevoegdheid heeft en zelfs de lidstaten niet kan verplichten een economische regelgeving via een bepaald rechtsgebied (bijv. strafrecht) te handhaven, krijgt ze op die manier steeds meer inzicht in en zeggenschap over de nationale toezichts- en opsporingspraktijk, en dit zonder dat daarover in de lidstaten of in het Europese forum een duidelijk politiek debat is gevoerd, laat staan zo'n standpunt bepaald.

6. Conclusie

In het regeringsrapport *Samenleving en Criminaliteit* werd de bestrijding van

de zware criminaliteit en de fraude als één van de prioriteiten omschreven. Nationaal is mede daardoor veel aandacht besteed aan een daarop toegespitst handhavingsbeleid. In dat kader zijn ook de BOD's aan een onderzoek onderworpen. De conclusie luidt dat de opsporingsdiensten op een geïntegreerde en efficiënte manier moeten optreden en daarom veel meer moeten samenwerken met de reguliere politie en het OM. In sommige economische sectoren bestaat een handhavingsplan, waarbij de betrokken partijen (departement, BOD's, reguliere politie en OM) regelmatig rond de tafel zitten.

Door de internationalisering van de economische betrekkingen en de Europese economische integratie worden steeds meer regelgevingen en overtreddingen grensoverschrijdend van karakter. Het nationaal gebleven handhavingsbeleid kan daarom niet meer beperkt blijven tot het lokale, regionale of nationale niveau, maar heeft behoefte aan een internationale component. Sedert enkele jaren stippelt de Europese Commissie een beleid uit gericht op een deling van de handhavingsbevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie zelf. Deze feitelijke ontwikkeling heeft in de eerste plaats strenger toezicht op de nationale handhavingsinspanning tot gevolg. De Commissie beschikt daarbij ook over middelen om de lidstaten op het matje te roepen. Een lidstaat kan niet alleen voor het Europees Hof worden gedaagd, maar kan tevens geconfronteerd worden met financiële consequenties. Illegale economische activiteiten (bijv. visvangst boven het quotum of frauduleuze uitvoer) komen immers niet in aanmerking voor de subsidiemechanismen van de EEG. Ten tweede opent deze feitelijke ontwikkeling tevens een nieuwe dimensie voor de nationale BOD's, die steeds meer zullen moeten opereren in het kader van de internationale samenwerking en opsporing.

Precies de rol van de BOD's in die internationale opsporing is nog een ongeschreven bladzijde. Uit artikel 9 en 18 van het Akkoord van Schengen³⁸ blijkt dat de verdragspartners ernst willen maken met de samenwerking op het terrein van de criminaliteitsbestrijding³⁹. Opsporingsdiensten zouden internationaal gaan samenwerken en via het Schengen-Informatie-Systeem gegevens uitwisselen⁴⁰. Welke rol de BOD's in deze zullen spelen is vooralsnog onduidelijk.

Die onduidelijkheid heeft veel te maken met het debat over de internationale opsporing dat, zowel binnen TREVI, Schengen als binnen het Europa 1992-kader toegespitst is (geweest) op specifieke vormen van commune criminaliteit (terrorisme, wapenhandel en drugs) en niet op economische criminaliteit, zelfs niet die rechtstreeks verbonden met de financieringsmechanismen van de EEG⁴¹. In een recent door het Europees Parlement georganiseerde hearing over EEG-fraude, waarbij vertegenwoordigers van opsporingsdiensten van alle lidstaten aanwezig waren, is de behoefte aan interna-

tionale samenwerking tussen BOD's nog eens extra gebleken. Hoog tijd dus om het aantal opsporingsdiensten in de lidstaten en hun bevoegdheden te inventariseren en het debat te openen over hun wettelijke mogelijkheden in het kader van de internationale opsporing en over de daarbij noodzakelijke rechtsbeschermingseisen voor de burger. Er is immers niet alleen behoefte aan intensivering van informatie-uitwisseling en operationele samenwerking, maar tevens aan een internationale regeling met betrekking tot de rechtsgevolgen van onrechtmatig of onbehoorlijk handelen door opsporende en vervolgende instanties⁴².

Noten

1. Mortelmans, K.J.M. en Hellingman, K., **Economisch publiekrecht: rechtswaarborgen en rechtsinstrumenten**, Deventer, 1989.
2. Schaffmeister, D., **Entwicklung und Begriff des niederländischen Wirtschaftsstrafrechts**, Zwolle, 1978.
3. Mulder, A., **Schets van het economisch strafrecht**, Zwolle, 1983.
4. Cf. ook het jaarverslag 1982 van het Openbaar Ministerie.
5. Een recent type voorbeeld is het rapport **Rechtshandhaving** van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1988.
6. Perrick, F., **De begrenzingen van de politietaak, deel VI: De politie en de bijzondere opsporingsambtenaren**, Den Haag, 1980, niet gepubliceerd, 62: 'Het verlangen om terwille van de eigen verantwoordelijkheid te beschikken over een eigen opsporingsorgaan, zonder van de medewerking van andere ministers en van onder deze ressorterende organen afhankelijk te zijn, gecombineerd met de behoefte aan informatie en aan controle (buiten de strafrechtelijke sfeer) door een eigen orgaan(...)'.
7. Hooenboom, A.B., **Bijzondere opsporingsdiensten en politie, een exploratief onderzoek naar de handhaving van de bijzondere wetgeving in Nederland**, Den Haag, 1985, schat het aantal bijzondere opsporingsambtenaren, inclusief Rijkswaterstaat, Belastingen en Douane, op bijna 60.000.
8. Het resultaat van het onderzoek door de interdepartementale werkgroep 'Heroverweging diensten met opsporingsbevoegdheid' verscheen in het eindrapport, Tweede Kamer 1985-1986, 16625 nr. 85.
9. **Regeringsstandpunt bijzondere opsporingsdiensten**, 18: 'Een doeltreffende handhaving van bijzondere wetgeving strekt er mede toe het beleid waarvoor een vakminister (politiek) verantwoordelijk is, te verwezenlijken. Als daarbij de nadruk komt te liggen op handhaving door middel van (repressief) toezicht, dan vormt deze factor een belangrijke reden voor een vakdepartement om zich te bedienen van een dienst met opsporingsbevoegdheid.'
10. Een goed voorbeeld van dergelijke afstemming is volgens de notitie het jaarlijkse overleg van het OM met AID en het Ministerie van Landbouw over de vaststelling van de prioriteiten die door de dienst bij de uitoefening van zijn werkzaamheden worden gehanteerd.
11. **Recherche-samenwerking in de regio; een model voor regionale samenwerking op het terrein van de justitiële politiezorg**. Rapport van de Werkgroep Recherche-samenwerking van de Centrale Politie Recherche Commissie, 15 mei 1986.
12. **Nota intensivering samenwerking politie en bijzondere opsporingsdiensten**.
13. De bestrijding van belastingfraude en milieu-overtredingen zijn type-voorbeelden.
14. Cf. ook het al geciteerde rapport **Rechtshandhaving**.

15. Ook de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik van Oneigenlijk gebruik (ISMO) had haar activiteiten beperkt tot sociale zekerheid, subsidies en belastingen op nationaal vlak. Cf. het rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 17050, nrs. 35-36.
16. De groeiende belangstelling voor dit thema blijkt ook uit het feit dat het T.M.C. Asser Instituut een Colloquium over dit onderwerp organiseerde op 9 september 1988 (cf. Colloquium Reader, 1988).
17. Eigenmiddelenbesluit van de Raad, PB nr. L94 van 28.04.70.
18. Besluit van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen, PB nr. L185/24 van 15.07.88.
19. Court of Auditors, **Annual report concerning the financial year 1987 accompanied by the institutions' replies**, OJ, C316, 12 december 1988.
20. Voor een overzicht zie J. Vervaele, **EEG-fraudebestrijding en Europees strafrecht**, Nederlands Juristenblad, Europa 1992, 1989, 818-823.
21. Delmas-Marty, M. en Roche-Pire, E., **Criminalité des affaires et marché commun; quelques aspects**, Parijs, 1982.
22. Gerding, R.A.F., **Internationale Fraude**, in: Internationalisering van het strafrecht, Nijmegen, 1986, 113-140; Kamphuis H.A. en Schoonhoven L., **Kaas uit het (lachende) vuistje; een geval van handelsfraude**, Justitiële Verkenningen, 1988, 70-88; Keller, H., **Skandal im Kühlhaus; dubiose Geschäfte und EG**, Bonn, 1987.
23. Europees Parlement, Zittingsdocumenten, 16 maart 1987, document A2-251/86. Verslag namens de Commissie Begrotingscontrole over de versterking van de bestrijding van specifieke, tegen de communautaire begroting gerichte fraude, rapporteur Guermeur, 13.
24. Een type-voorbeeld van zijn jaarverslag van de Rekenkamer is dit over het begrotingsjaar 1986, PB C336 van 15 december 1987.
25. Een van de weinige echte bevoegdheden van het Europees Parlement is precies de goedkeuring van de EEG-begroting.
26. Het Duitse strafwetboek bevat een incriminatie Subventionsbetrug in par. 264 StGB.
27. Dankert, P., **Project de Rapport sur la prévention et la répression, dans l'Europe de 1992, de la fraude au détriment du budget communautaire**, DOC FR/LPR/67003.CHC. Intussen is het definitieve rapport gepubliceerd onder het nr. A2-20/89 deel a en b.
28. Zo pleit hij voor het oprichten van een Europees vormingsinstituut voor nationale ambtenaren.
29. De Commissie zou voorstellen in die zin moeten voorleggen in het kader van de Schengen-onderhandelingen.
30. Hier moet dan weer de vraag worden gesteld of die niet mede te wijten is aan het compromiskarakter van het wetgevingsproces. De Commissievoorstellen worden na de adviezen van het Europees Parlement door de Raad goedgekeurd. Binnen de Raad zetelen de nationale ministers, die vaak op dagenlange marathonvergaderingen tot politieke compromisbesluitvorming komen.
31. Wächter, H.-H., **Die Verhinderung und Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten im Hinblick auf Europa 1992**, Brussel, 23 januari 1989, hearing van de Commissie voor Begrotingscontrole, Europees Parlement.
32. Daarin zetelen de ministers van Economische Zaken en Financiën van de lidstaten.
33. Zie Europa van Morgen, 29 juni 1989, 352-353
34. Verordening 2057/82.
35. Hierbij citeer ik uit het verslag van Lord O'Hagan namens de Commissie Juridische Zaken en Rechten van de Burger, doc. A2-162/85, 1985-1986.
36. Verordening no. 2048/89 van 19 juni 1989.
37. Verordening 2262/84. Zo werd in Italië Agecontrol opgericht. Dit voorbeeld kent momenteel navolging in Griekenland en Italië.
38. Akkoord van Schengen, 14 juni 1985, Trb. 1985, nr. 102.

39. In het jaarverslag Openbaar Ministerie 1987, p. 18 worden daar kritische bedenkingen bij geformuleerd: 'Uit het bij het Akkoord behorende proces-verbaal blijkt echter, dat men hierbij alleen het oog had op douanefraude, (andere) smokkel en overtreding van de wetgeving met betrekking tot de bij invoer verschuldigde rechten en heffingen. Ofschoon deze beperking, gezien de context van het Akkoord, niet onbegrijpelijk is, moet zij toch worden betreurd. Immers, met het opheffen van de fysieke controle aan de grenzen zullen niet alleen het grensoverschrijdend verkeer en het grensoverschrijdend economisch handelen toenemen, maar zal waarschijnlijk navenant het aantal gevallen van grensoverschrijdende fraude stijgen; het lijkt zelfs niet ondenkbaar dat, indien doeltreffende maatregelen achterwege blijven, juist deze stijging relatief groter zal blijken dan die van het regelmatige economische verkeer. De stijging valt immers vooral daar te verwachten, waar de grootste voordelen zijn te behalen'.
40. van Wijk, G.J.M., **Personencontrole en het verdwijnen van de grenzen**, Delikt en Delinkwent, 1989, 644-653.
41. In het kader van de Europese politieke samenwerking (EPS) van de EEG werden in 1976 werkgroepen (TREVI-werkgroepen) opgericht die speciaal aandacht besteden aan de internationale politiesamenwerking, in het bijzonder met betrekking tot thema's als drugs- en terrorismebestrijding.
42. Paridaens, D.J.M.W., Swart A.H.J. en van Wijk, G.J.M., **Het Europa van de burger en het strafrecht**, Nederlands Juristenblad, Europa 1992, 791-796.