

EEG-FRAUDEBESTRIJDING EN EUROPEES STRAFRECHT

Inleiding

Na een uitputtingsslag in Europees top-overleg zijn de twaalf lidstaten erin geslaagd een politiek akkoord te bereiken over de realisatie van de interne economische markt tegen eind 1992. In feite is dit akkoord een drieluik: het bevat een oplossing voor het financieringsprobleem door het steeds maar toenemende tekort op de EEG begroting; het bevat een formule om de EEG tot een interne economische markt uit te bouwen zonder binnengrenzen met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal; het is ook een versterking van de interne cohesie en samenhang door het fors uitbreiden van de regionale hulpfondsen.

De Commissie, het uitvoerend orgaan van de EEG, luidde al een tijdje de alarmbel. Het gevoerde landbouwbeleid, goed voor ongeveer 70% van de EEG begroting, liet immers zorgwekkende resultaten zien: diepe financiële putten en hoge voedselbergen. Commissiemaatregelen terzake werden jaren door de verantwoordelijke ministers van de lidstaten afgehouden. Het bleef bij wat bijpassen en men was als de dood voor de politieke en economische consequenties van een structurele ingreep. Met het mes op de keel zijn de twaalf er nu in geslaagd om de uitgaven in de landbouwsector af te remmen (althans op papier) en anderzijds de inkomsten op de EEG begroting zelf te laten groeien door een verhoging van de eigen EEG-middelen (douanerechten, landbouwheffingen en een BTW percentage).

De realisatie van de interne markt betekent niet alleen het wegwerken van drempels en grenzen, maar impliceert tevens nieuwe regelgeving inzake erkenning van diploma's, tegen kartelvorming van financiële en economische groepen (doorzichtigheid bij beursoperaties en openbaar bod) en het versnellen van de harmonisatie van de nationale wetgevingen.

* J. Vervaele is universitair docent strafrecht bij het Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht, Rijksuniversiteit Utrecht.

Terwijl de Europese tops elkaar opvolgen groeit binnen de EEG instellingen zelf steeds meer bezorgdheid over de specifieke, tegen de communautaire begroting gerichte fraude. In deze bijdrage wordt onderzocht of er politiek-economische grenzen zijn aan die EEG-fraude en haar bestrijding en welke rol en functie het strafrecht heeft ten opzichte van het reilen en zeilen van het Europees economisch verkeer. Het is de vraag, of de door de EEG-instanties aangedragen voorstellen de fraude-carroussel kunnen stopzetten op een manier die te verenigen is met de rechtsbescherming van de Europese burger.

Terwijl de vermelde Eurotops elkaar opvolgen groeit er binnen de EEG instellingen zelf steeds meer bezorgdheid over een probleem dat structureel aansluit bij punten uit bovenvermeld akkoord: de specifieke, tegen de communautaire begroting gerichte fraude. Het laatste jaarverslag over het begrotingsjaar 1986 van de Rekenkamer¹, die toezicht houdt op het financieel beheer van de EEG, bevat een hoofdstuk over fraude en onregelmatigheden waarin vooral de lidstaten, maar ook de Commissie hard worden aangepakt. Ook de Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement heeft recent verslag uitgebracht over de versterking van de bestrijding van specifieke, tegen de communautaire begroting gerichte fraude.² Ook in Nederland neemt de aandacht voor de EEG-fraude en de problemen die de bestrijding ervan stelt voor het nationale handhavingssysteem gestadig toe. Daarbij denk ik niet alleen aan de rechtshandhaving van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Op het recente colloquium over 'Fraude in de Europese Gemeenschappen', georganiseerd door het Asser Instituut, werd ingegaan op de fraudegevoelige Europese regelgeving op tal van economische ter-

reinen en de daarmee verbonden coördinatie- en harmonisatieproblemen van de rechtshandhaving.³

Uit gespecialiseerd onderzoek⁴ blijkt dat 10 à 20% van onderdelen van de EEG-landbouwbegroting opgaan aan fraude. Dit fenomeen, in se reeds zorgwekkend voor de beheersing van de EEG-begroting, roept tevens vragen op op het vlak van effectiviteit en efficiëntie van regelgeving en regelhandhaving. Daarenboven wordt één van de hoofdoelen van de EEG, namelijk de vrije concurrentie, er ernstig door verstoord en ontstaat er een illegaal verkregen vermogen dat op zijn beurt weer legaal en illegaal in de economische sector kan worden aangewend.⁵

EEG-fraude

Fraude binnen de EEG kan men ruwweg indelen in twee categorieën: enerzijds is er fraude die rechtstreeks te maken heeft met het economisch verkeer binnen de EEG, anderzijds is er fraude die gericht is tegen de financiële belangen van de EEG. In de eerste categorie kan je fraude onderbrengen die bijv. de kwaliteit of etikettering van waren betreft en dus concurrentievervalsend werkt. Het begrip EEG-fraude reserveer ik voor de tweede categorie, die uiteraard structureel verbonden is met de financiële input- en outputstromen van de EEG-begroting. De eerste categorie is pas EEG-fraude als ze gericht is op het illegaal ontwijken van heffingen of illegaal verkrijgen van subsidies of restituties. De inkomstenzijde van de

1. Zie *PB EG*, C336 van 15 dec. 1987. Deze Rekenkamer, die qua functies min of meer kan worden vergeleken met de Rekenhoven in de lidstaten, werd pas in 1975 opgericht.

2. *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.

3. Cfm. Asser Instituut Colloquium Europees Recht, 18e Zitting, 9 sept. 1988, Colloquium Reader, Fraude in de Europese Gemeenschappen.

4. Tiedemann, K., *Subventionskriminalität in der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main, 1974; Tiedemann, K., *Multinationale Unternehmen und Strafrecht*, Köln, 1980; Delmas-Marty, M. en Roche-Pire, E., *Criminalité des affaires et Marché Commun*, Parijs, 1982.

5. In dit opzicht is het opvallend dat in het Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 17 050, nr 35 de EEG-problematiek buiten beschouwing wordt gelaten.



EEG-begroting bestaat uit de traditionele eigen middelen (landbouwheffingen en douanerechten) en de BTW-inkomsten. Fraude tegen de traditionele eigen middelen is gericht op het verminderen of omzeilen van die heffingen en rechten. BTW-fraude is een ietwat aparte casus. Van de BTW-inkomsten gaat immers slechts iets meer dan 1% naar de EEG-begroting. De rest blijft inkomen voor de lidstaten.

Aan de uitgavenkant 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 in feite op de volgende maatregelen: 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. Met dit stelsel van heffingen, interventie-maatregelen, subsidies, enz. komen we onvermijdelijk terecht bij de afdeling Garantie van het EOGFL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw)⁶ dat ongeveer 66% van de begroting voor zijn rekening neemt.

Frauderegistratie en fraudebestrijding in de EEG

De tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de EEG, zoals die uit het EEG-Verdrag en de communautaire begroting blijken, wordt beheerst door het beginsel van decentralisatie van het beheer en door een vorm van medebewind tussen de nationale lidstaten en de Commissie. Ook inzake regelhandhaving, met inbegrip van opsporing en vervolging van fraude en onregelmatigheden, ligt de hoofdverantwoordelijkheid bij de lidstaten, wat niet wegneemt dat aan de Commissie specifieke bevoegdheden zijn toegekend. Dit betekent dat er naast de *externe controle* door de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement ook een *intern controlemechanisme* is opgezet. De bevoegdheidsverdeling tussen Commissie en lidstaten inzake interne controle is evenwel niet identiek op het vlak van de EEG-inkomsten en de EEG-(landbouw)uitgaven.

A. Juridische regulering van het intern controlemechanisme

De interne controle op het *gemeenschappelijk landbouwuitgavenbeleid* zit al ingebouwd in de eerste basisverordening terzake.⁷ In art. 8 en 9 wordt immers bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen om een daadwerkelijke en regelmatige uitvoering te controleren, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en de daarmee gemoeide bedragen terug te

vorderen. Hierbij wordt uitdrukkelijk gesteld dat deze maatregelen getroffen worden *overeenkomstig* de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. De lidstaten hebben de plicht de Commissie in kennis te stellen van de getroffen maatregelen en van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures.

Het besef groeit vrij snel dat deze interne controlestructuur faalt op essentiële punten voor het uitzetten van een anti-fraudebeleid. De samenwerking tussen lidstaten en EEG loopt niet van een leien dak: de lidstaten zijn vrij gereserveerd in hun informatieverstrekking, waardoor de Commissie onvoldoende is ingelicht over de kwantiteit, de aard en de financiële gevolgen van de inbreuken. Vandaar dat de Raad al in 1972 uitpakt met een veel scherpere verordening⁸, specifiek over de fraudecontrole. Allereerst worden de lidstaten verplicht aan te duiden welke nationale overheidsinstellingen of organen specifiek bevoegd zijn. Verder moeten ze driemaandelijke rapporten opmaken over de onregelmatigheden die zijn vastgesteld in een administratief of gerechtelijk proces-verbaal. Die rapporten moeten expliciet ingaan op de overtreden voorschriften, de aard en de omvang van de uitgave, de betrokken marktordening en produkten, het tijdstip van en de toegepaste praktijken bij de onregelmatigheid, hoe en door wie de onregelmatigheid werd vastgesteld, de financiële gevolgen ervan en de mogelijkheden tot terugvordering. Ook wat betreft het verloop en de afloop van de administratieve en gerechtelijke procedures terzake, met inbegrip van de redenen voor staking of niet-vervolg, moeten er driemaandelijke rapporten worden overhandigd aan de Commissie. Verder kan de Commissie, wanneer zij meent dat onregelmatigheden hebben plaatsgevonden, de lidstaat verzoeken een administratief onderzoek⁹ in te stellen, waaraan zij zelf kan deelnemen. Bij een positief resultaat kan een lidstaat verplicht worden een formele administratieve of gerechtelijke procedure in te

stellen.

Deze verordening van 1972 viel niet bij alle lidstaten in goede aarde en de Commissie zag zich zelfs verplicht art. 169 te hanteren tegen België en Italië¹⁰, ten einde deze lidstaten tot naleving van de verordening te bewegen. Nochtans laat de Commissie het daar niet bij. In oktober 1973 wordt voor rekening van het EOGFL een 'Mission extraordinaire de contrôle' (MEC) opgericht, samengesteld uit hoge ambtenaren van de lidstaten en van de Commissie. Deze MEC heeft gedurende vijf jaar fraudeonderzoek verricht in specifieke landbouwsectoren. Op basis van haar aanbevelingen verscheen in 1977 al een richtlijn¹¹ die de lidstaten verplicht controle uit te oefenen op de handelsdocumenten van ondernemingen die bedragen ontvangen hebben of verschuldigd zijn aan de afdeling Garantie van de EOGFL. De lidstaten wordt ook verzocht de nodige maatregelen te treffen opdat onregelmatigheden ten laste van het EOGFL juridisch zouden in aanmerking komen voor de toepassing van de nationale bepalingen inzake inbeslagneming van handelsdocumenten.

De basisverordening inzake de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door *eigen middelen* van de Gemeenschappen dateert van 1971.¹² Ook in die verordening is al sprake van een intern controlesysteem, zij het dan met mini-bevoegdheden voor de Commissie. Hierin wordt immers onomwonden gesteld (art. 14) dat de lidstaten de verificaties en enquêtes verrichten met betrekking tot de vaststelling en de terbeschikkingstelling van de eigen middelen. De Commissie kan alleen verzoeken bij die controles te worden betrokken of om aanvullende controles verzoeken, die door de lidstaten worden verricht. Het specifieke controlesysteem wordt vastgelegd in 1974.¹³ Er wordt uitdrukkelijk gesteld (art. 2) dat de controles worden verricht door de

6. De afd. Garantie staat in voor de uitgaven van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten. De afdeling Oriëntatie richt zich naar de gemeenschappelijke uitgaven in verband met landbouwstructuren (bijv. verkavelingen).

7. Verordening 729/70 van de Raad, PB nr L94/15-18 van 28 april 1970.

8. Verordening nr 283/72, PB nr L 36/1, 10 febr. 1972.

9. De Commissie heeft geen bevoegdheid om een nationale gerechtelijke procedure op gang te brengen.

10. Flaesch-Mougin, C., La CEE et la lutte contre les fraudes au detriment du budget communautaire, *Cahiers de droit européen*, 1983, 422. Art. 169 EEG-Verdrag bepaalt: 'Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens dit verdrag om hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze Staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken. Indien de betrokken Staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie.'

11. Richtlijn 77/435/EEG van de Raad van 27 juni 1977, PB, nr L 172/17-19, 12 juli 1977.

12. Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr 2/71 van de Raad van 2 jan. 1971, PB nr L 3/1-6. Deze verordening werd vervangen door verordening 165/74, PB nr L 20 van 24 jan. 1974 en door verordening 2891/77, PB nr L 336 van 27 dec. 1977.

13. Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr 165/74 van de Raad van 21 jan. 1974, PB nr L 20/1-3 van 24 jan. 1974.

nationale diensten, instellingen of autoriteiten. Dat de deelname door de Commissie aan nationale controleopdrachten problematisch is blijkt uit een aantal bepalingen. Zo is voorafgaand contact nodig tussen de betrokken lidstaat en de Commissie om de voorwaarden van deelname te bepalen. Voorts moeten de EEG-functionarissen zich gedragen naar de regels en gebruiken die gelden voor de ambtenaren van de lidstaat en kunnen ze slechts contact hebben met de schuldenaren via de nationale ambtenaren. In vergelijking tot de landbouwuitgavenfraude blijkt de Commissie hier dus over een beperktere bevoegdheid te beschikken en de lidstaten niet te kunnen verplichten een onderzoek in te stellen. Mennens¹⁴ poogt een verklaring te zoeken voor dit opmerkelijk onderscheid. Staan de oude douanekorpsen huiveriger t.o.v. supranationale controle dan de nieuwe diensten verantwoordelijk voor de landbouwfinanciën? Of speelt het feit mee dat de financiële consequenties bij niet-inning van de gefraudeerde bedragen uit elkaar lopen. Bij de eigen middelen moeten de lidstaten immers altijd aan de Commissie storten, tenzij er sprake is van overmacht. Insolabiliteit van de schuldenaar of de onmogelijkheid hem te vatten vormen op zichzelf nog geen overmacht. Bij de landbouwuitgaven moet er sprake zijn van een onregelmatigheid of nalatigheid die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaat te wijten is.

De Commissie-voorstellen aan de Raad¹⁵ met tot doel die verschillen tussen controle inzake uitgaven- en inkomstenfraude weg te werken zijn tot op heden niet in overweging genomen.

Omwille van vermelde beperkingen voor wat de eigen middelen betreft is het gebruik van een *zijregulering* in het kader van de *douanewetgeving* niet onbelangrijk. In 1967 werd er tussen België, West-Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland een overeenkomst gesloten inzake wederzijdse bijstand tussen hun respectieve douaneadministraties¹⁶ ter voorkoming, opsporing en bestrijding van strafbare feiten op het stuk van de douanewetten. Deze volkenrechtelijke overeenkomst maakt evenwel geen deel uit van de EEG-wetgeving, en dit ondanks het feit dat in de overeenkomst o.a. als motivatie wordt aangevoerd dat 'strafbare feiten op het stuk van de douanewetten (...) de doeleinden van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen in gevaar brengen'. De lidstaten beschouwden strafrecht als een essentieel onderdeel van hun soevereiniteit en stonden huiverig tegenover EEG-bevoegdheid en toezicht van het Europese Hof van Justitie in die materie. Welnu de EEG heeft, zich inspirerend op deze overeenkomst, een aantal communautaire

voorschriften uitgewerkt in een verordening van 1981.¹⁷ In deze verordening worden tal van samenwerkingsvormen gereguleerd tussen administratieve overheden in lidstaten enerzijds en tussen deze en de Commissie anderzijds. Het accent ligt duidelijk bij de interstatelijke samenwerking. De rol van de Commissie blijft beperkt tot informatieverzamelaar en coördinator van internationale vergaderingen met de betrokken diensten.¹⁸ In 1985 heeft de Commissie een voorstel ingediend om haar bevoegdheden terzake uit te breiden.¹⁹ Enerzijds wil ze beter ingelicht worden over onregelmatigheden die zich uitstrekken over meerdere lidstaten, anderzijds vraagt ze bevoegdheid om in die materies ook communautaire missies te organiseren voor administratieve samenwerking en onderzoek in *derde landen*. Dit voorstel heeft geleid tot verordening 945/87²⁰ die de verordening van 1981 opheft. Hierdoor krijgt de Commissie (als ontvanger of aanvrager) toelating om een informatiestroom m.b.t. frauderegistratie uit te bouwen en te kanaliseren naar de andere lidstaten toe. Ook de vermelde bevoegdheid om communautaire missies in derde landen te organiseren, die kunnen worden ingeschakeld in de informatiestroom op basis van wederkerigheid, wordt goedgekeurd.

B. Feitelijke toepassing van de interne controle

Het overzicht van de regulering van het intern controlemechanisme heeft ons getoond hoe de verhoudingen juridisch liggen tussen Commissie en lidstaten. Over de feitelijke toepassing ervan wast de Rekenkamer sedert jaren de Commissie en de lidstaten de oren. Zo stelt de Rekenkamer reeds in haar jaarverslag 1985 dat de Commissie een groot-scheepse actie heeft ingeleid ter automatisering van de verwerking van haar gegevens betreffende fraudegevallen zonder zeker te zijn dat de door de lidstaten aan haar doorgegeven inlichtingen volkomen vergelijkbaar en compleet zijn, hetgeen lang niet altijd het geval blijkt te zijn.²¹ Aan de kwaliteit van de gegevens is intussen niets verbeterd en de automatisering schijnt ook traag en inefficiënt te verlopen.²²

Wat de nationale fraudemelding betreft constateert de Rekenkamer dat vooral Duitsland en Engeland fraude en onregelmatigheden rapporteren en dat de andere landen in verhouding tot hun landbouwproductie schromelijk in gebreke blijven of helemaal niet rapporteren. Verder blijken de termen fraude en onregelmatigheden niet door alle landen op een identieke manier te worden geïnterpreteerd.²³ De zaken die dan wel worden gerapporteerd blijken soms niet eens de naam van de begunstigde van de fraude te vermelden, hetgeen het risico

meebrengt dat deze 'marktdeelnemers' in bepaalde gevallen onverschuldigde steun blijven ontvangen. Alsof dit alles voor de EEG begroting niet somber genoeg is blijken de lidstaten voor de door hen gerapporteerde zaken niet eens hun wettelijke verplichting na te komen de ten onrechte uitbetaalde bedragen aan de EEG terug te storten.²⁴ Dit fenomeen alleen betekent over de jaren heen voor de begroting 1987 een saldo van 119,9 miljoen Ecu (1 Ecu = 2,3 gulden) aan nog niet verrichte invorderingen.

Wie die verplichte fraudemeldingen door de lidstaten (dus enkel op het vlak van de landbouwuitgaven) op een rij zet komt tot een officieel fraudeaandeel van gemiddeld 0,1 tot 0,2% van de EEG-begroting. Duitsland, dat de reputatie heeft over een vrij efficiënt controlesysteem te beschikken, scoort rond 0,6%. Hieraan moeten evenwel twee bedenkingen worden gekoppeld: 1. het feit dat Duitsland het grootste aantal gevallen van fraude meldt betekent beslist niet dat dit type economische criminaliteit er hoger is dan in andere lidstaten; integendeel, het zegt veel meer iets over de nationale regelgeving en regelhandhaving en de effectiviteit en efficiëntie ervan; 2. deze officieel geregistreerde fraude is natuurlijk maar het zichtbare topje van de massa ongekende fraude die niet boven water komt (dark number); bovendien is deze fraude geen representatief aandeel van de werkelijk gepleegde fraude, maar veeleer het resultaat van het selectieproces van de nationale en Europese controle instanties.

Uit gespecialiseerd onderzoek blijkt dat de gepleegde fraude ontzaglijk veel gro-

14. Mennens, E., *Fraudebestrijding in de Europese Gemeenschap*, SEW, 1986, 631.

15. *PB*, nr C 88/4 van 4 april 1979 en *PB*, C 231/15 van 4 sept. 1982.

16. Overeenkomst inzake wederzijdse bijstand tussen de onderscheiden douane-administraties, met aanvullend protocol; Rome, 7 sept. 1967, S&J, 79-II.

17. Verordening (EEG) nr 1468/81 van de Raad van 19 mei 1981, *PB* nr L 144/1, 2 juni 1981.

18. Voor meer informatie zie Mennens, E., *o.c.*

19. Voorstel voor een verordening *PB* nr C 267/6 van 18 okt. 1985.

20. Verordening nr 945/87 van 30 maart 1987, *PB* nr L 90/3 van 2 april 1987.

21. Jaarverslag van de Rekenkamer, begrotingsjaar 1986, *PB*, C336 van 15 dec. 1987.

22. Verslag namens de Commissie Begrotingscontrole, *o.c.*, 17: 'wordt momenteel het programma-Irene, dat informatie moet verzamelen over de fraude en de onregelmatigheden en het opsporen daarvan moet vergemakkelijken, in gebruik genomen (...) Ondanks het bestaan van deze instrumenten is het op communautair niveau nog steeds onmogelijk om informatie over opgespoorde fraude op snelle wijze te laten circuleren tussen de Commissie en de Lid-Staten en tussen de Lid-Staten zelf.'

23. Jaarverslag Rekenkamer, begrotingsjaar 1986, *o.c.*, 63-64.

24. De lidstaten moeten de vastgestelde eigen middelen ter beschikking stellen, zelfs indien deze niet zijn ingevorderd (Verordening EEG nr 2891/77, art. 17). Alleen Denemarken, Duitsland en Nederland blijken dit na te leven.

Dit soort constructies, die belangenconflicten tussen de Commissie en de nationale administraties creëren, stimuleren niet bepaald de aangiftebereidheid. Zo kan, wat het EOGFL betreft, de opsporing van een fraudegeval tot gevolg hebben dat het bedrag van de fraude, dat soms oninvorderbaar is, en door de Commissie bij de goedkeuring van de rekeningen in mindering wordt gebracht, ten laste komt van de nationale begroting als er sprake is van onregelmatigheden of onachtzaamheid van de kant van de nationale administraties.

ter moet zijn dan doorgaans voor waar wordt gehouden (cfm. Tiedemann die 10 à 20% vooropzet) en dat deze fraude veelal wordt gerealiseerd door een reeks gecompliceerde transacties, die wel eens met de term 'carrousel' worden aangeduid. Dit impliceert dan weer dat deze fraudeurs meestal uit de hoek komen van goed georganiseerde, grote organisaties, want goede voorkennis over nationale en internationale wetgeving, administratieve structuren en marktontwikkelingen is natuurlijk een onmisbare voorwaarde voor het verwerven van gigantische winsten op een pakkansarme manier. In de literatuur²⁵ zijn voorbeelden beschreven van maisfraude, wijnfraude, olijfoliefraude, boterfraude, kaasfraude enz. Sommige zaken zijn zo opgezet dat met een aantal papieroperaties (vervalsing van stempels en douanepapieren) niet alleen EEG-invoerheffingen worden ontweken, maar tevens EEG-uitvoerrestituties en zelfs subsidies in het land van bestemming worden opgestreken. Sommige EEG-fraude hangt ook samen met fraude inzake de kwaliteit of de samenstelling van de producten. 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.'²⁶

Een fraudebeleid veronderstelt natuurlijk enig inzicht in omvang en gevolgen van de fraude. Om redenen als definitieproblemen van het begrip, lage aangiftebereidheid, abstract slachtoffer- en schadeniveau, ontoereikende professionalisering van politie en justitie is dit inzicht in hoge mate afwezig. Deze vaststellingen, die van toepassing zijn op fraude überhaupt, gelden a fortiori voor EEG-fraude. Daar zijn er immers een aantal extra problemen:

1. die fraude houdt structureel verband met de kenmerken van de wetgeving en de bestuurlijke structuur van de EEG. De regeldichtheid en -complexiteit is niet afgestemd op een controlemogelijkheid naar efficiëntie en effectiviteit. Nu en dan is zelfs de economische doelstelling (bijv. overproductie indammen of landbouwinkomen op peil houden) niet helder omschreven, wat aanleiding geeft tot onregelmatigheden en betwistingen met zware financiële gevolgen voor de Gemeenschap. De Rekenkamer stelt daarenboven dat de Commis-

Stelling 6. Ook de algemene bestuursrechtjuristen lijken nu ontdekt te hebben dat er in 1957 een EEG-Verdrag is gesloten.

sie er ook tijdens het begrotingsjaar 1986 niet in geslaagd is een doeltreffende coördinatie te verwezenlijken van de verschillende Directoraten-Generaal die bij het verschijnsel fraude zijn betrokken²⁷, tevens nog geen systeem heeft uitgewerkt dat haar in staat stelt de doelmatigheidsgraad van de nationale controles en de volledigheid van de meldingen van de lidstaten volgens de verschillende betrokken actieterreinen te beoordelen en slechts deelneemt, bij gebrek aan geschikte middelen, aan een uiterst gering aantal verificaties ter plaatse en dus niet zorgt voor versterkt toezicht.²⁸ De EEG-fraudebestrijding loopt natuurlijk ook mank door de deling van bevoegdheden binnen de Commissie. De verschillende controletaken – nagaan of betalingen terecht worden verricht, controle op de opportuniteit ervan, preventie en bestrijding van onregelmatigheden, controle op de financieringsregelingen – en eventuele gerechtelijke procedures voor het Europees Hof met betrekking tot fraude en invordering van de verschuldigde bedragen – zijn over verschillende diensten verdeeld.²⁹ De Europese Commissie is intussen aan die kritieken tegemoet gekomen. In juli werd namelijk een speciale anti-fraude coördinatie-eenheid opgericht onder leiding van de voorzitter van de Commissie.

2. het zijn de lidstaten die op hun grondgebied zich bezighouden met het toezicht op de communautaire geldmiddelen en met de opsporing, de vervolging en de bestraffing van de fraudes en onregelmatigheden die er worden bedreven; daardoor is een structurele rem ingebouwd op de bereidwilligheid tot opsporing en vervolging, want geen enkele lidstaat houdt ervan zijn eigen belangen hard aan te pakken zonder de garantie te hebben dat de andere lidstaten dit op zijn minst even hard doen. Daarbij komt natuurlijk dat ook nationaal de harmonisatie en coördinatie van de bestrijding van economische criminaliteit ver zoek is. In de meeste landen is het in kaart brengen van de bevoegde opsporingsdiensten al een heel karwei. De

verschillen in intensiteit en effectiviteit van de nationale controles hebben een negatief effect op de bereidheid van de nationale instanties om strenge controles door te voeren waardoor zij hun eigen land zouden kunnen benadelen.³⁰ De lidstaten staan helemaal niet te trapelen om op dit vlak (meer) Europese pottenkijkers toe te laten. Dit verklaart ook waarom de door de Commissie ingediende voorstellen bij de Raad ten einde haar controlebevoegdheid uit te breiden nog steeds op goedkeuring liggen te wachten.

Een Europees politieel en strafrechtelijk fraudebeleid?

De Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement pleit in een ontwerp-resolutie, opgenomen in haar laatste verslag over EEG-fraude (1987), voor het realiseren van een communautair rechtsgebied ter bestrijding van fraude. Deze nieuwe 'espace judiciaire' steunt op een aantal vrij diverse uitgangspunten. Enerzijds omvat deze preventieve maatregelen, zoals vereenvoudiging en codificering van Europese regelgeving met meer oog op efficiëntie en effectiviteitscontrole, anderzijds omvat deze maatregelen die liggen op het vlak van de opsporing en vervolging van de EEG-fraude.

Het inschatten van de draagwijdte van die 'espace judiciaire économique' vergt natuurlijk enige uitleg over de huidige strafrechtelijke bevoegdheden van de Europese Gemeenschap(en). Hiervoor is het aangewezen een onderscheid te maken tussen het primaire (aanwezig in de verdragen) en het secundaire, afgeleide (verordeningen en richtlijnen) gemeenschapsrecht. De verdragen zelf voorzien in een aantal schaarse bepalingen die betrekking hebben op het strafrecht, in casu het beroepsgeheim (art. 194 Euratom), de rechterlijke immuniteit en meened (art. 3 en 27 Statuut van het Hof van Justitie). De strafrechtelijke regelgeving in de verdragen beperkt zich dus tot een paar specifieke punten, die geen verband hebben met de strafbaarheid van economische activiteit, en is helemaal niet systematisch in alle verdragen opgenomen. Wat die regelgeving in het afgeleide gemeenschapsrecht betreft liggen de zaken voorwaar nog

25. Gerding, R.A.F., Internationale Fraude, Congresbundel *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*, 1988/1, 70-78.

26. Verslag Guermeur (1987), Europees Parlement, o.c., 13.

27. Mennens, E., o.c., 639 maakt gewag van een gespecialiseerde dienst VI-G-5 'Fraude en onregelmatigheden' (16 personeelsleden) en een afdeling XXI-B-3 'Algemene douanewetgeving; voorkoming en bestrijding van fraude' (4 personeelsleden).

28. Jaarverslag Rekenkamer begrotingsjaar 1986, o.c., 66.

29. Europees Parlement, *Verslag Gabert namens de Commissie voor begrotingscontrole over de fraude ten nadele van de communautaire begroting*, 1984, 20.

30. Europees Parlement, *Verslag Gabert*, o.c., 19.

moeilijker. Daar stelt zich immers het probleem van de dubbele rechtsorde (Europees en nationaal). De sanctiebevoegdheid van de Europese Gemeenschappen is lange tijd gebruikt als argument om aan de Commissie en de Raad strafrechtelijke bevoegdheid toe te kennen bij het uitwerken van de verordeningen. Het EGKS-Verdrag somt uitdrukkelijk de gevallen op waarin geldboeten en dwangsommen kunnen worden opgelegd (i.v.m. prijzenpolitiek, afspraken en concentraties ...); het EEG-Verdrag voorziet in een algemene bepaling in art. 172: 'De door de Raad krachtens de bepalingen van dit Verdrag vastgestelde verordeningen kunnen aan het Hof van Justitie volledige rechtsmacht verlenen wat betreft de sancties welke in die verordeningen zijn opgenomen.' De mogelijkheid van het opleggen van die sancties wordt slechts bij uitzondering expliciet in het EEG-Verdrag voorzien. Art. 87 (2)(a) i.v.m. regels betreffende de mededinging is zo'n voorbeeld. Over het rechtskarakter van die geldboeten en dwangsommen is er lange tijd discussie geweest in de doctrine³¹, die momenteel door de rechtspraak is beslecht³² als zijnde administratief-rechtelijk van aard. Daarenboven wordt in een aantal verordeningen uitdrukkelijk gesteld dat de opgenomen sancties niet strafrechtelijk van aard zijn.

Naast de mogelijkheid om in de EEG-verordening communautaire sancties te voorzien, kan de verordening zich ook beperken tot een algemene verwijzing naar het sanctionerend optreden van de nationale lidstaten bij het overtreden van de voorschriften in de verordening. De regelhandhaving is immers een onderdeel van de algemene verplichting van de lidstaten zoals bepaald in art. 5 EEG-Verdrag. Dit betekent evenwel nog niet dat de EEG-instanties de lidstaat kunnen verplichten tot het handhaven via een specifieke strafincriminatie.³³ De uitvoeringskeuze komt immers toe aan de lidstaat.³⁴

Het afgeleide gemeenschapsrecht kan voorts duidelijk een invloed uitoefenen op het nationale strafrecht. De voorrang van het gemeenschapsrecht op het nationale recht brengt met zich mee dat een handeling die op gemeenschapsniveau als wettelijk wordt beschouwd niet door een lidstaat strafbaar kan worden gesteld. Het nationale strafrecht mag dus in geen geval een inbreuk zijn op het gemeenschapsrecht.³⁵ Dat het Europees Hof zich ook bevoegd acht om uitspraak te doen over prejudiciële vragen inzake gemeenschapsmateries waarover een nationale strafprocedure loopt ondervond de Italiaanse regering al in 1972.³⁶ Toen was reeds duidelijk dat inzake de verhouding tussen gemeenschapsrecht en nationaal recht er geen aparte regeling kon gelden voor het na-

tionale strafrecht.³⁷ De Nederlandse verzoeken door de strafrechter om oplossing van prejudiciële geschillen inzake visserijzaken zijn een typevoorbeeld.

In de loop der jaren heeft het Europees Hof terzake een vaste jurisprudentie ontwikkeld. Samengevat kan men stellen dat het Hof zich heeft uitgesproken 1. over de al dan niet verenigbaarheid van nationale strafsancities met het gemeenschapsrecht³⁸; 2. over de al dan niet verenigbaarheid van de proportionaliteit (zwaarte) van de nationale strafsancities met het gemeenschapsrecht.³⁹ Tevens kan een strafrechtelijke regelgeving en sanctiebepaling onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht omdat een discriminatie is ingebouwd tussen lidstaat-onderdanen en EEG-onderdanen (het non-discriminatie beginsel). Een specifiek probleem stelt zich wanneer er én sancties worden voorzien op gemeenschapsniveau én op nationaal niveau op identieke overtredingen. In EEG-materies stelt die problematiek zich inzake mededinging. Zo werd het aanhouden van een procedure inzake kartelvorming door het Bundeskartellamt voor het Kammergericht (op basis van de Ordnungswidrigkeiten Gesetz) mogelijk geacht op voorwaarde dat 'such application of the national law must not prejudice the full and uniform application of the Community law or the effect of acts implementing it'.⁴⁰

In het licht van de ontbrekende strafrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschap(en) en van hun beperkte indirecte invloed op het nationale strafrechtsgebeuren (in zijn regelgeving en -handhavingsaspecten) moet het voorstel van de Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement worden gezien. Dit voorstel bestrijkt zowel het vlak van de opsporing als dit van de vervolging.

Qua opsporing wordt naast het aspect van een adequate voorlichting aan de Commissie en de uitbreiding van de autonome controlebevoegdheden (met het oprichten van een soort vliegende brigade of een anti-fraudegroep) van de Commissie vooral aandacht besteed aan de samenwerking tussen de Commissie en de nationale administraties, respectievelijk nationale opsporingsdiensten. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan een betere afstemming tussen nationaal bestuur, opsporingsdiensten en de Commissie (een soort driehoeksoverleg) maar ook aan horizontale samenwerking tussen zusterorganisaties. Denk maar aan de internationale samenwerking tussen de opsporingsinstanties verantwoordelijk voor de naleving van de EEG-visquoteringsregeling.

Qua vervolging wordt ook in dit rapport aangedrongen op de goedkeuring door

de Raad van een vroeger voorstel tot uitbreiding van het verdrag waardoor de belangen van de gemeenschap beter strafrechtelijk zouden kunnen worden beschermd. Dit voorstel, waaraan sedert begin jaren zestig door twee commissies is gewerkt, ligt sedert 1976 te wachten op goedkeuring. In feite komt het neer op twee punten: 1. de lidstaten zouden verplicht worden ten aanzien van fraude die ten koste van de communautaire financiën wordt gepleegd dezelfde strafrechtelijke maatregelen toe te passen waarmee zij hun eigen nationale financiën tegen fraude beschermen (zowel op inkomsten als op uitgavenvlak); 2. eenheid van territorialiteit: wanneer de inbreuk is gepleegd buiten het grondgebied van de lidstaat die de vervolging instelt, beschouwt deze lidstaat deze inbreuk als zijnde gepleegd op zijn eigen grondgebied.⁴¹ Voorts pleit het verslag voor het opnemen van een autonoom misdrijf subsidiefraude naar Duits voorbeeld (cfm. par. 264 StGB) in alle Europese strafwetboeken.

Besluit

De laatste verslagen van de Rekenkamer en het Europees Parlement bieden het voordeel dat ze de nationale en Europese aspecten van de EEG-fraudeproblematiek nog eens duidelijk op een rij zetten. Niettemin lijken de aangedragen oplossingen veelal op oude wijn in nieuwe zakken. Veel van die oplossingen stuiten immers al jaren op een politiek veto van (sommige) nationale lidstaten. Ook nu maken de voorstellen die betrekking hebben op de relatie gemeenschapsrecht en strafrecht niet zo veel kans om goedgekeurd te worden. De nationale soevereiniteitsaanspraken op strafrechtsgebied, en niet in het

31. Cfm. Verslag namens de Juridische Commissie over de verhouding tussen gemeenschapsrecht en strafrecht. Rapporteur P. De Keersmaecker, *Europees Parlement Zittingsdocumenten*, 1976-1977, document 531/76; Bridge, J.W., *The European Communities and the Criminal Law*, *Criminal Law Review*, 1976, 89; Tiedemann, K., *Der Allgemeine Teil des europäischen supranationalen Strafrechts*, *Festschrift für H.H. Jescheck*, Berlijn, 1985, 1414.

32. Zie bijv. de zaak Commissie tegen Chemiefarma NV Amsterdam in *SEW*, 3/4, 1971, 192-215. Cfm. ook de zaak 1 StR 82/7 van het Bundesgerichtshof, *Re-Frauds on Agricultural Levies*, *Common Market Law Review*, 1974.

33. Bigay, M., *L'application des règlements communautaires en droit pénal français*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1971, 54.

34. Arrest van het Hof van 2 februari 1977, Amsterdam Bulb BV tegen Produktschap voor Siergewassen, *Jurisprudentie van het Hof*, 1977, I, 150.

35. Voor meer informatie zie Bigay, J., *Droit communautaire et droit pénal*, *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, 47.

36. *Il Pubblico Ministero v. S.p.A. Società Agricola Industria Latte (SAIL)* (Case 82/71), *Common Market Law Review*, 1972. Zie ook de congresbundel van de Università di Parma, *Droit communautaire et droit pénal*, Milaan, 1981.

37. Barav, A., *L'incidence du droit communautaire sur le pouvoir répressif national*, *Gedachtnisschrift für H.J. Constantinesco*, Berlijn, 1983, 10-12.

38. Zie voor een bespreking van de zaken Donckerwolcke, Cayrol en Rivoira (vrij verkeer van goederen) Barav, A., *o.c.*, 15-17. Hij bekijkt tevens enkele uitspraken over het vrije verkeer van personen en de uitwijzing of uitdrijving.

39. cfm. ook Barav, A., *o.c.*, 22-26.

40. *Wilhelm and Others v. Bundeskartellamt* (case 14/68), *Common Market Law Review*, 1968.

41. Pb. Nr C 222/2 van 22.9.76. Cfm. ook Europees Parlement, *verslag De Keersmaecker, o.c.*

minst op een terrein als economische (fiscale) criminaliteit, zijn nog zeer uitgesproken. De lidstaten zijn voortdurend in het verweer om hun nationale financieel-economische belangen politiek te beschermen. Anderzijds zijn ze zich wel bewust van de concurrentievervalsende werking van de nationale bestuurlijke en strafrechtelijke verschillen inzake opsporing en vervolging. Vandaar dat de Commissie meer en meer aanstuurt op een feitelijke coördinatie tussen haar opsporingsmogelijkheden en die van de nationale opsporingsdiensten en tussen de opsporingsdiensten onderling, teneinde de harmonisatie en coördinatie op te voeren. De 'espace policier économique européen' als antwoord op de fraudeproblematiek roept anders wel vragen op. Immers, wie heeft op dat moment de leiding en het toezicht op dit supranationaal opsporingsonderzoek en wie is er politiek voor verantwoordelijk? Zijn de belangen van de Commissie als beleidsorgaan, wetgever en soms rechter (sancties t.o.v. bedrijven) wel verenigbaar met uitgebreide bevoegdheden op het vlak van de opsporing?

Kernvraag is of er politiek-economische grenzen zijn aan die EEG-fraude en haar bestrijding en welke rol en functie het strafrecht heeft ten opzichte van het reilen en zeilen van het Europees economisch verkeer. Het economisch verkeer is een bij uitstek gestructureerd, organisatorisch gebeuren waarop het strafrecht met zijn individuele handelingsnormen niet is afgestemd. Daarenboven is de controle van het economisch verkeer niet louter afhankelijk van de werking van het strafrecht, maar vooral van de maatschappelijke voorwaarden waarbinnen die effectieve werking zich realiseert. De georganiseerde criminaliteit houdt met dit soort grenzen uiteraard geen rekening, maar kan precies door het aanwenden van de geografische grenzen (bijv. nationale verschillen qua wetgeving, opsporing en vervolging) een kapitaal opbouwen dat dankbaar illegaal of legaal wordt herinvesteerd en op die manier de economisch-politieke basismechanismen van de EEG ondermijnt. Of de door de EEG instanties aangedragen voorstellen de fraude-carroussel kunnen stopzetten op een manier die te verenigen is met de rechtsbescherming van de Europese burger is zeer de vraag.

Bibliografie

- Aubenas, B., Quelques considérations sur les infractions contre les traités de Paris et de Rome, *Revue du Marché Commun*, 1969, 458-464.
 Barav, A., L'incidence du droit communautaire sur le pouvoir épressif national, *Gedächtnisschrift für H.J. Con-*

EUROPA 1992



stantinesco, Berlijn, 1983.

- Bianconi, L., Vers un droit pénal communautaire, *Revue du Marché Commun*, 1975, 33.
 Bigay, J., Droit Communautaire et droit pénal, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1972, 725-734; —, L'application des règlements communautaires en droit pénal français, *Revue Trimestrielle de droit Européen*, 1971, 54.
 Bridge, J., The European Communities and the Criminal Law, *Criminal Law Review*, 1976, 88-97; —, Procedural aspects of the enforcement of European community law through the legal systems of the member states, *European Law Review*, 1984, 28-43.
 Calewaert, W., Naar een Europees Strafrecht?, *Liber Amicorum Hermann Bekaert*, I, nr. 3, Brussel, 1977.
 Delmas-Marty, M. en Roche-Pire, E., *Criminalité des affaires et marché commun*. Quelques aspects, Parijs, 1982; —, en Tiedemann, K., La criminalité, le droit pénal et les multinationales, *Jurisclasseur périodique*, 1979, 2935. *Droit communautaire et droit pénal*, Milaan, 1981.
 Flaesch-Mougin, C., La CEE et la lutte contre les fraudes au detriment du budget communautaire, *Cahiers de droit européen*, 1983, 393-436.
 Gerding, R.A.F., Internationale Fraude, *Internationalisering van het strafrecht*, Nijmegen, 1986.
 Harding, C.S.P., The European Communities and control of criminal Business Activities, *International and Comparative Law Quarterly*, 1982, 246-262.
 Johannes, H., Le droit pénal et son harmonisation dans les Communautés Européennes, *Revue Trimestrielle de droit Européen*, 1971, 315-352; —, Zur Angleichung des Straf- und Strafprozessrechtes in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1971, 531.
 Kamphuis, H.A. en Schoonhoven, L., Kaas uit het (lachende) vuistje; een geval van handelsfraude, *Justitiële*

Verkenningen, 1988, 70-79.

- Lasok, D. en Bridge, J.W., *An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities*, London, 1982.
 Mennens, E., Fraudebestrijding in de Europese Gemeenschap, *SEW*, 1986, 624-640.
 Mertens de Wilmars, L'efficacité des différentes techniques nationales de protection juridique contre les violations du droit communautaire par les autorités nationales et les particuliers, *Cahiers de droit européen*, 1981, 379-409.
 Mok, M.R., Europees economisch strafrecht, *Delict en Delinquent*, 1984, 268-279.
 Mulder, A., Europees strafrecht. Het verslag van een trieste geschiedenis, *SEW*, 1979; —, Handhaving van Europees economisch recht, *Speculum Langemeijer. Rechtsgeleerde opstellen*, Zwolle, 1973.
 Oehler, D., Fragen zum Strafrecht der Europäischen Gemeinschaft, *Festschrift für Hans-Heinrich Jescheck zum 70. Geburtstag*, 1399.
 Orié, A.M.M., Internationale opsporing, *Internationalisering van het strafrecht*, Nijmegen, 1986.
 Prospettive per un diritto penale europeo, Milaan, 1968.
 Tiedemann, K., *Kriminologische und kriminalistische Aspekte der Subventionserschleichung*, Hamburg, 1974; —, La fraude dans le domaine des subventions: criminologie et politique criminelle, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1975-1976, 129-140; —, *Subventionskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, 1984; —, Les tâches de la recherche et de la réforme dans le domaine de la criminalité économique sur le plan international, *Science criminelle et droit pénal comparé*, 1985, 451-470; —, Der Allgemeine Teil des europäischen supranationalen Strafrechts, *Festschrift für Hans-Heinrich Jescheck zum 70. Geburtstag*, 1411-1440.
 Van de Wijngaert, C., Criminal Law and the European Communities: Defining the Issues, *Transnational Aspects of Criminal Procedure*, 1983, Michigan Yearbook of International Legal Studies, New York, 247-271.
 Van Binsbergen, W.C., Le droit pénal des communautés européennes, *Droit Pénal Européen*, 1970, Brussel; —, Aanpassing der wetgevingen van de EEG-landen ook op strafrechtelijk terrein, *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1962, 208-219.