



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.5.2011  
COM(2011) 293 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie,  
via het strafrecht en door administratieve onderzoeken**

**Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen**

{SEC(2011) 621 definitief}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT,  
DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN  
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie,  
via het strafrecht en door administratieve onderzoeken**

**Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen**

De bescherming van de financiële belangen van de EU staat hoog op de politieke agenda van de Commissie. Het gaat hierbij immers om het vertrouwen van het publiek en de zekerheid dat het geld van de belastingbetaler correct wordt gebruikt. De instrumenten om op dit gebied op te treden, zijn bij het Verdrag van Lissabon aanzienlijk versterkt (artikelen 85, 86 en 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – VWEU). Krachtens artikel 310, lid 6, en artikel 325 VWEU zijn zowel de EU als haar lidstaten verplicht alle vormen van onwettige activiteit waardoor haar financiële belangen worden geschaad, te bestrijden. De EU beschikt over een ruim instrumentarium om misbruik van EU-geld te voorkomen en op te sporen.

Deze mededeling, die past in een geïntegreerde aanpak waarvan ook nieuwe fraude- en corruptiebestrijdingsstrategieën van de Commissie deel uitmaken, is een antwoord op die uitdaging en geeft de lijn aan die de Commissie zal volgen om het overheidsgeld van de EU te beschermen tegen alle vormen van crimineel gedrag, waaronder fraude. Het geld van de EU overal in de Unie beschermen met doeltreffende en gelijkwaardige juridische middelen moet door de lidstaten tot prioriteit worden uitgeroepen.

Een geïntegreerd beleid ter bescherming van de financiële belangen van de EU via het strafrecht en door administratieve onderzoeken moet niet alleen voorzien in algemene inspanningen om tot specifieke gemeenschappelijke minimumregels op strafrechtelijk gebied te komen, maar ook coherent, geloofwaardig en doeltreffend zijn. Dat is een noodzakelijke voorwaarde om de plegers van strafbare feiten, ook uit de georganiseerde criminaliteit, te kunnen vervolgen en voor het gerecht te brengen en om potentiële daders af te schrikken. Tevens dient er mee rekening te worden gehouden dat het bij de bescherming van belastinggeld vaak gaat om grensoverschrijdende zaken waarbij meerdere jurisdicties betrokken zijn en die de actieve samenwerking van verschillende administratieve en wetshandhavingsautoriteiten vereisen.

**1. Waaronder moet er actie worden ondernomen?**

De grote verscheidenheid aan rechtssystemen en -tradities in de EU maken van het beschermen van de financiële belangen van de Unie tegen fraude en andere onwettige activiteiten een bijzondere uitdaging. De regels voor financiering door de EU worden

terecht eenvoudiger<sup>1</sup>, maar daar staat tegenover dat de middelen om misbruik van EU-geld te bestrijden extra moeten worden versterkt, ook in de landen die toetreding tot de EU ambiëren.

---

<sup>1</sup> Vereenvoudiging is in het kader van de herziening van het Financieel Reglement van de EU aangewezen als een van de topprioriteiten (COM(2010) 815 van 22.12.2010).

De EU-begroting is belastinggeld dat uitsluitend mag worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen die door de EU-wetgever zijn goedgekeurd. In 2009 hebben de lidstaten voor een bedrag van 279,8 miljoen EUR aan vermoede gevallen van fraude met door hen beheerd EU-geld gemeld<sup>2</sup>. Ook al is dit cijfer niet meer dan een indicatie van de financiële omvang van het fenomeen, het geeft wel aan dat het preventiewerk gepaard moet gaan met effectieve en gelijkwaardige strafrechtelijke maatregelen.

Alhoewel er de afgelopen vijftien jaar vooruitgang is geboekt, zijn er nog steeds aanzienlijke verschillen in de Unie wat het niveau van strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EU betreft. Het strafrechtelijk onderzoek naar fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, is een lappendeken van regels en procedures: politie, openbare aanklagers en rechters in de lidstaten beslissen op grond van hun eigen nationale rechtsregels of, en zo ja, hoe zij optreden om de EU-begroting te beschermen. De pogingen om minimumnormen op dit gebied tot stand te brengen, hebben de situatie niet noemenswaardig veranderd. De overeenkomst van 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de EU en aanverwante akten<sup>3</sup>, die – zij het op onvolledige wijze – in strafrechtelijke sancties voorziet, is slechts door vijf lidstaten volledig ten uitvoer gelegd<sup>4</sup>.

Wanneer de Unie financieel wordt benadeeld, zijn alle burgers in hun hoedanigheid van belastingbetaler slachtoffer en komt de uitvoering van EU-beleid in gevaar. De financiën van de EU tegen fraude en corruptie beschermen is voor de Commissie een prioriteit en het Europees Parlement dringt er consequent op aan dat zulks met meer doeltreffendheid en geloofwaardigheid zou gebeuren<sup>5</sup>. Het Parlement heeft in het bijzonder verzocht al het nodige te doen om een Europees openbaar ministerie in te stellen. En de Raad heeft voluit zijn steun toegezegd voor het opvoeren van de strijd tegen fraude<sup>6</sup>.

De Commissie wil aan deze gemeenschappelijke bekommernis proactief iets doen op basis van het Verdrag van Lissabon. Het Verdrag schept een duidelijk kader

---

<sup>2</sup> COM(2010) 382, blz. 6. Dit cijfer heeft betrekking op onregelmatigheden in een vroeg stadium van het onderzoek waarin een "eerste vermoeden" van het plegen van strafbare feiten bestaat, en dus niet op fraudegevallen waarin veroordelingen zijn uitgesproken of de bedragen verloren zijn voor terugvordering.

<sup>3</sup> Overeenkomst van 26 juli 1995, PB C 316 van 27.11.1995, blz. 49 (fraude); eerste protocol, PB C 313 van 23.10.1996, blz.2, en Overeenkomst van 26 mei 1997, PB C 195 van 25.6.1997 (corruptie); protocol van 29 november 1996, PB C 151 van 20.5.1997, blz. 2 (prejudiciële uitlegging); tweede protocol van 19 juni 1997, PB C 221 van 19.7.1997, blz. 12 (witwassen van geld).

<sup>4</sup> Eerste verslag over de tenuitvoerlegging van de instrumenten ter bescherming van de financiële belangen, COM(2004) 709; Tweede verslag – COM(2008) 77, in de bijlage waarvan concrete uitvoeringsproblemen in de lidstaten worden vermeld, zoals significante verschillen inzake wat onder fraude en corruptie wordt verstaan en te weinig aandacht voor de bijzonderheden van het EU-kader.

<sup>5</sup> Zie bv. resoluties van 6 mei 2010, 2009/2167(INI), en van 6 april 2011, 2010/2247(INI), over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding.

<sup>6</sup> Zie bv. de resolutie van de Raad betreffende een algemeen EU-beleid ter bestrijding van corruptie – 14 april 2005; de conclusies van de werkgroep betreffende een Europees openbaar ministerie, ingesteld door het Spaans voorzitterschap (eerste helft 2010) en de verklaring van het Belgisch voorzitterschap (tweede helft 2010) over het Stockholmprogramma.

waarbinnen de EU op strafrechtelijk gebied doortastender kan optreden. De Commissie heeft in dit verband reeds diverse initiatieven genomen<sup>7</sup>. Zij zal in het bijzonder aandacht schenken aan het aspect van de communicatie over toekomstige wetgevende initiatieven, om de juridische beroepen en in voorkomend geval het brede publiek te sensibiliseren. De Commissie zal er ook blijven op toezien dat bij alle toekomstig EU-beleid dat wordt ontwikkeld vanaf de ontwerpfasen rekening wordt gehouden met de bescherming van de financiële belangen.

## **2. Uitdagingen voor het strafrechtelijk vervolgingsbeleid**

De Commissie heeft in maart 2011 een voorstel tot hervorming van het Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) ingediend, dat onder andere het effectiever en efficiënter maken van administratieve onderzoeken beoogt. Andere uitdagingen zijn het overwinnen van problemen om nauwkeurige kwantitatieve gegevens over fraude en vervolging in de lidstaten te verkrijgen, het verbeteren van de samenwerking in grensoverschrijdende zaken en het bewerkstelligen dat strafrechtelijk krachtiger wordt opgetreden.

-Het aantal door nationale instanties met het oog op coördinatie en advies naar Eurojust doorverwezen gevallen van ernstige criminaliteit is van 208 in het jaar van oprichting 2002 gestaag toegenomen tot 1372 in 2009<sup>8</sup>. Het huidige mandaat van Eurojust in acht genomen, verschaft dit een indicatie van de ontwikkeling van het aantal gevallen met een grensoverschrijdende dimensie.

-Voor 60% van de ondervraagden in een recente studie (openbare aanklagers in de lidstaten, gespecialiseerd in financiële aangelegenheden) bemoeilijkt een Europese dimensie de behandeling van een zaak; 54% beperkt het onderzoek daarom tot de nationale aspecten. 40% vindt dat de nationale wetgeving het op Europees niveau tillen van een zaak ontmoedigt. 37% heeft ooit al eens beslist om geen contact met een instelling van de EU op te nemen niettegenstaande daartoe aanleiding bestond, voornamelijk omdat dit tijdrovend is<sup>9</sup>.

### **2.1. Ontoereikende bescherming tegen strafbaar misbruik van EU-geld**

De Commissie heeft sinds het Witboek over de hervorming van de Commissie<sup>10</sup> in 2000 werd goedgekeurd, bijzondere aandacht geschonken aan goed financieel beheer<sup>11</sup> en haar internecontrolesystemen om fraude tegen te gaan versterkt. Er zijn initiatieven genomen om het Statuut van de EU-ambtenaren te hervormen (2004 - opneming van bepalingen betreffende belangenconflicten en de verplichting om mogelijk onwettige activiteiten, met inbegrip van fraude en corruptie, aan het management of aan OLAF te melden<sup>12</sup>) en de controlenormen en het achterliggende

<sup>7</sup> Zie met name het Groenboek over de bewijsverkrijging in strafzaken (COM(2009)624) en maatregelen inzake procedurerechten, zoals Richtlijn 2010/64/EU van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, PB L 280 van 26.10.2010, en het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures, COM(2010) 392/3.

<sup>8</sup> Zie jaarverslag van Eurojust over 2009, bijlage, figuur 1, blz. 50.

<sup>9</sup> Zie werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 621.

<sup>10</sup> COM (2000) 200, Hervorming van de Commissie – Een witboek.

<sup>11</sup> Zie artikel 28 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

<sup>12</sup> Statuut – gewijzigde Verordening (EEG) 31/62.

kader te herzien (2007)<sup>13</sup>. Dit heeft ertoe geleid dat de huidige controlestructuren er niet alleen op gericht zijn de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen te waarborgen, maar ook het risico op fraude en onregelmatigheden te verkleinen.

Dit omvat ook een brede waaier aan preventiehulpmiddelen op het gebied van controle, auditing en verslaglegging, waarschuwing in een vroeg stadium en fraudebestendigheid<sup>14</sup>. Er is echter behoefte aan krachtiger middelen om strafbaar misbruik van EU-geld te bestrijden.

Krachtens artikel 325 VWEU en de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen zijn de lidstaten wettelijk verplicht alle vormen van onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, te bestrijden en fraude met de EU-begroting strafbaar te stellen. De straffen voor fraude variëren momenteel echter van kleine geldboeten tot lange gevangenisstraffen. Daarenboven voorzien de wetgevingen van de lidstaten niet consequent in bestraffing van corrupte verkozen of benoemde ambtsdragers en corrupte ambtenaren<sup>15</sup>.

Dit staat een gelijkwaardige, EU-brede strafrechtelijke bescherming in de weg en kan er in vele gevallen toe leiden dat vergelijkbare zaken een verschillende uitkomst kennen, afhankelijk van het toepasselijke nationale strafrecht. Tevens kan dit door criminelen worden uitgebuit om de plaats voor het ontplooiën van hun activiteiten te kiezen of om na het plegen van de feiten naar een ander land te verhuizen wanneer het strafrecht slechts op handelingen in de betrokken lidstaat toepasselijk is.

## **2.2. Onvoldoende actie van het gerecht tegen strafbare activiteiten**

Gelet op wat er financieel op het spel staat bij de bescherming van de EU-begroting, is een meer systematisch en grondiger onderzoeks- en vervolgingsbeleid door de strafrechtelijke autoriteiten noodzakelijk. Dit is geen gemakkelijke taak omdat bij strafbaar misbruik van EU-geld vaak grensoverschrijdende onderzoeken en werkzaamheden in verschillende lidstaten moeten worden verricht.

In het huidige kader worden dergelijke strafrechtelijke onderzoeken door de openbare ministeries van de lidstaten behandeld overeenkomstig hun nationale strafrecht. De bevoegde autoriteiten lijken evenwel niet altijd over voldoende juridische middelen en aangepaste structuren te beschikken om EU-dossiers afdoende te vervolgen. Dat geldt ook voor de kandidaat-lidstaten.

---

<sup>13</sup> Zie SEC(2007) 1341 - Communication on the revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework - Strengthening Control Effectiveness.

<sup>14</sup> Institutionele hulpmiddelen op het gebied van controle, auditing en verslaglegging (Verordening (EG) nr. 2035/2005 – PB L 345 van 28.12.2005; Verordening (EG) nr. 1083/2006 – PB L 371 van 27-12-2006; Verordening (EG) nr. 1198/2006 – PB L 223 van 15.8.2006; Verordening (EG,Euratom) nr. 1553/89 – PB L 155 van 7.6.1989; Verordening (EG,Euratom) nr. 1150/2000 – PB L 130 van 31.5.2000); waarschuwing in een vroeg stadium (beschikkingen van de Commissie C(2004) 193 en C(2008) 3872, fraudebestendigheid (Fraude voorkomen door voort te bouwen op operationele resultaten: een dynamisch fraudebestendighedsbeleid - COM(2007) 806).

<sup>15</sup> De nationale wetgevingen voorzien niet altijd in straffen voor corruptie van verkozenen en parlementsleden. Zie ook werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 621, afdeling 3.1, vergelijkende tabellen van de wetgeving.

Als gevolg van verschillen in het rechtskader van de lidstaten en de daaruit voortvloeiende operationele en organisatorische obstakels voor grensoverschrijdende onderzoeken binnen de EU, worden de financiële belangen van de EU niet overal in de EU op een strafrechtelijk gelijkwaardige manier beschermd.

Het percentage gevallen waarin misbruik van EU-geld tot een veroordeling leidt, wordt positief beïnvloed door het gewicht van het dossier dat aan de gerechtelijke autoriteiten wordt doorgespeeld en de kwaliteit van het aangevoerde bewijs; het varieert binnen de EU van 14 tot 80% (met een gemiddelde van 41%)<sup>16</sup>.

De nationale gerechtelijke autoriteiten openen niet systematisch strafonderzoeken na aanbevelingen van OLAF. De specifieke reden waarom geen actie wordt ondernomen, is soms moeilijk te achterhalen. Daarnaast worden fraudezaken met EU-geld in vele gevallen slechts summier onderzocht en zonder verder gevolg afgesloten<sup>17</sup>. Een en ander resulteert in een gebrek aan gelijkwaardigheid van de strafrechtelijke bescherming in de Unie.

In sommige fraudezaken met EU-geld gaan de nationale onderzoeksinstanties niet tot opening van een onderzoek over (op grond van discretionaire argumenten zoals het gebrek aan belangstelling bij het publiek of de lage prioriteit). Strafonderzoeken waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn, zijn vaak tijdrovend<sup>18</sup> en stuiten op problemen vanwege verschillende normen inzake bewijsvoering, wat een veroordeling minder waarschijnlijk maakt.

Sinds 2000 zijn 93 van in totaal 647 OLAF-dossiers door de nationale openbare ministeries geseponneerd zonder opgave van reden; 178 dossiers werden geseponneerd op grond van discretionaire argumenten. Alhoewel dat in een aantal gevallen ongetwijfeld terecht zal zijn geweest, wijzen deze cijfers niettemin op een hoog seponeringspercentage.

Langdurige strafrechtelijke procedures (in het bijzonder als ze uiteindelijk op niets uitlopen) kunnen tevens het nemen van tuchtsancties aanzienlijk vertragen doordat, wanneer EU-ambtenaren betrokken zijn, dient te worden gewacht op de uitkomst van de strafrechtelijke vervolging die naar aanleiding van dezelfde feiten is ingesteld<sup>19</sup>. Gewoonlijk duurt het vijf jaar nadat OLAF een zaak heeft geopend vooraleer het tot een rechterlijke beslissing komt. Bovendien zijn er grote verschillen tussen de lidstaten wat de verjaringstermijnen betreft.

### **3. Achterliggende redenen voor de tekortkomingen ten aanzien van dit soort criminaliteit**

De tekortkomingen zijn ten dele het gevolg van de verschillen in rechtstradities en –

<sup>16</sup> Zie werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 621, tabellen 2.2.a en 2.2.c, waaruit blijkt dat het percentage in sommige lidstaten zeer hoog is en in andere zeer laag.

<sup>17</sup> Zie werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 621, tabellen 2.2.a en 2.2.c: percentages van aan de nationale gerechtelijke autoriteiten doorgespeelde dossiers die worden geseponneerd.

<sup>18</sup> Zie werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 621, tabel 2.2.a: de statistieken van de afgelopen 12 jaar van hangende zaken en zaken waarin een rechterlijke uitspraak is gedaan, laten belangrijke verschillen tussen de lidstaten zien.

<sup>19</sup> Bijlage IX, artikel 25, van het Statuut.

stelsels, die tot een uiteenlopende rechtspraktijk in de lidstaten leiden. De oorzaak ligt echter ook bij een aantal zeer concrete verschillen in de kwaliteit van de rechtsbedeling, die door de Unie kunnen worden overbrugd:

### 3.1. Geen "effen speelveld" op strafrechtelijk gebied

De hiervoor aangegeven uitdagingen wijzen op tekortkomingen in het rechtskader van de lidstaten voor de bescherming van overheidsgeld. De EU-bepalingen — niet geholpen door een onvolledige en ondoeltreffende omzetting van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen — hebben weinig effect gehad. De gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten doen daarom een beroep op de traditionele nationale rechtsinstrumenten in de strijd tegen fraude met EU-geld, waardoor dezelfde feiten op verschillende manieren en met verschillende middelen worden benaderd. Dit is totaal onaangepast aan de complexiteit van de dossiers, die per definitie de nationale context overstijgen en een supra-nationale aanpak vereisen.

Onderzoek van het optreden van het gerecht in een bepaalde lidstaat in zaken die door OLAF waren doorgespeeld, illustreert de ongelijke strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EU. In 73% van de externe onderzoeken ondernamen de autoriteiten in de betrokken lidstaat geen verdere actie en in 62% van de door OLAF aangebrachte dossiers werd zelfs nooit een strafonderzoek geopend.

De pogingen om op EU-niveau voor meer gelijkwaardigheid te zorgen<sup>20</sup> ten spijt, blijven er aanzienlijke verschillen tussen de wet- en regelgevingen van de lidstaten bestaan:

- De situatie in de Unie is zeer verscheiden wat betreft de omschrijving van de betrokken strafbare feiten, zoals verduistering of machtsmisbruik, de toepasselijke sancties en de verjaringstermijnen van de feiten. Omdat bepaalde vormen van zeer ongepast gedrag in sommige lidstaten in het geheel niet strafbaar zijn gesteld of lichter worden bestraft, is het afschrikkend effect niet overal in de Unie gelijk.
- Er zijn verschillen inzake wat onder corruptie van een overheidsfunctionaris wordt verstaan. Hierdoor blijven dezelfde gedragingen in sommige lidstaten onbestraft terwijl zij in andere aanleiding geven tot een strafrechtelijke veroordeling en ontzetting uit het ambt.
- In sommige lidstaten kunnen bedrijfsleiders en rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor namens een bedrijf gepleegde strafbare feiten, in andere is dat niet het geval. Dit geeft aanleiding tot zogeheten "*forum shopping*".

---

<sup>20</sup> Zie bv. het voorstel van de Commissie betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap - COM(2001) 272, gewijzigd bij COM(2002) 577. Ook de bestaande EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten, zoals Richtlijn 2004/17/EG houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1), heeft hierin weinig verandering gebracht.



Een vaak terugkerend probleem voor OLAF is de definitie van belangenconflict<sup>21</sup>. Uit de onderzoeken komt naar voren dat degene aan wie een overheidsopdracht wordt gegund, in sommige lidstaten aan het opstellen van de aanbestedingsstukken kan meewerken zonder een strafbaar feit te plegen. Dergelijk gedrag is slechts strafbaar als het gepaard gaat met bijvoorbeeld corruptie.

Er zijn weliswaar inspanningen geleverd om het speelveld effener te maken, maar het uitwerken van voldoende geloofwaardige juridische oplossingen door de Unie werd bemoeilijkt door de beperkingen van het oude rechtskader waarbinnen de Unie functioneerde en dat het strafrecht slechts gedeeltelijk bestreek.

Vijftien jaar na de ondertekening van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen wordt, als gevolg van de onvolledige tenuitvoerlegging ervan in de lidstaten, de effectiviteit van elk optreden om de financiële belangen te beschermen ondermijnd door tegenstrijdigheden en lacunes in de toepasselijke strafrechtelijke en procedurele bepalingen, waardoor strafbare feiten in sommige lidstaten onbestraft blijven.

### **3.2. Onvoldoende samenwerking tussen bevoegde instanties**

Doordat ter bescherming van de EU-begroting vaak grensoverschrijdende dossiers moeten worden onderzocht en vonnissen in het buitenland ten uitvoer moeten worden gelegd, wordt nadrukkelijk blootgelegd waar de samenwerkingsmechanismen tekortschieten:

#### **3.2.1. De grenzen aan wederzijdse rechtshulp**

De ingewikkelde procedures zijn zelfs een rem op het aantal zaken waarbij om wederzijdse rechtshulp wordt verzocht. Dit is onder meer zo bij het ontnemen van vermogensbestanddelen, onder andere wat betreft de procedures voor bevrozing en inbeslagneming, die een cruciaal element zijn in de strijd tegen fraude. Gerechtelijke autoriteiten in de lidstaten zullen wellicht terughoudende zijn om tot zulke maatregelen over te gaan, vanwege de complexiteit ervan, de tijdrovende procedures bij wederzijdse rechtshulp en de onzekerheid of de resultaten zullen opwegen tegen de moeite, in het bijzonder waar het gaat om grensoverschrijdende zaken.

Ook is het zo dat wanneer toch om wederzijdse rechtshulp wordt verzocht tussen administratieve en gerechtelijke instanties van de lidstaten, hieraan niet altijd met de nodige voortvarendheid gevolg wordt gegeven.

Voor sommige corruptie- en fraudedossiers die door OLAF aan de nationale gerechtelijke autoriteiten zijn doorgespeeld, slepen de strafrechtelijke procedures al jaren aan. De voornaamste redenen daarvoor zijn de lengte van de procedures bij wederzijdse rechtshulp en het gebrek aan sturing van de vervolging op EU-niveau.

---

<sup>21</sup> Zie Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten - COM(2011) 15, hoofdstuk 5.

### **3.2.2. Bewijsmateriaal waar niets mee wordt gedaan**

Met de resultaten van administratieve onderzoeken door de EU wordt door de nationale strafrechters vaak niets gedaan vanwege restrictieve procedurevoorschriften, zoals beperkingen inzake het gebruik van bewijsmateriaal dat in een andere jurisdictie is verkregen. Soms wordt dergelijk bewijs ontoereikend geacht om een strafonderzoek te openen.

### **3.2.3. Vervolgning alleen voor "nationale" zaken**

Er wordt onvoldoende tot vervolging overgegaan in fraudegevallen waar de nationale autoriteiten niet bevoegd zijn om een onderzoek in te stellen betreffende gebeurtenissen, verdachten en slachtoffers die niet onder de eigen rechtsmacht vallen, met name wanneer niet de nationale maar de Europese begroting wordt benadeeld.

Sommige nationale autoriteiten gaan alleen tot vervolging over wanneer de handelingen ten nadele van de EU-belangen exclusief op hun grondgebied hebben plaatsgevonden.

In een Eurojust-zaak waarbij verschillende lidstaten en niet-EU-landen betrokken waren en het vermoeden bestond van grootschalige ontduiking van douanerechten (ter waarde van ruim 1 miljoen euro), heeft geen enkele van de nationale autoriteiten van de lidstaten vervolging ingesteld. In een andere douanezaak kon geen praktische oplossing worden gevonden voor de weigering van de gerechtelijke en douane-autoriteiten van een lidstaat om mee te werken aan de coördinatiewerkzaamheden van OLAF. De weigering kwam voort uit een restrictieve interpretatie van de nationale wettelijke bepalingen inzake rechterlijke bevoegdheden.

### **3.3. Ontoereikende onderzoeksbevoegdheden**

OLAF verricht administratieve onderzoeken en Eurojust, het EU-orgaan voor justitiële samenwerking, ondersteunt de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten door middel van coördinatie en adviesverstrekking waar het gaat om zware criminaliteit, onder andere in de strijd tegen fraude. Beide EU-organen zouden bij het beschermen van de financiële belangen van de Unie een actievere rol kunnen spelen:

- de hervorming van OLAF om zijn optreden doeltreffender en effectiever te maken, is aan de gang. Het is tevens de bedoeling OLAF slagkrachtiger te maken door zijn optreden toe te spitsen op prioritaire zaken en het Bureau toe te rusten met adequate juridische instrumenten om administratieve onderzoeken te verrichten. De verschillende strafrechtelijke procedures en praktijken in de lidstaten leiden evenwel tot een ongelijke follow-up in de Unie.
- Eurojust stuit momenteel op beperkingen waar het gaat om het aansturen van vervolgingen in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de EU. Bij de hervorming van 2008 zijn de taken en structuren niet in overeenstemming met de ambities van het Verdrag van Lissabon aangepast. Eurojust kan momenteel geen strafonderzoeken inleiden, noch zelf strafbare feiten vervolgen.

#### 4. Nieuwe, bij het Verdrag van Lissabon ingestelde instrumenten om de financiële belangen van de EU te beschermen

Het Verdrag van Lissabon heeft de Unie meer bevoegdheden gegeven inzake bescherming van de financiële belangen van de EU en inzake justitiële samenwerking in strafzaken. De Unie heeft de eerste stappen daartoe gezet met de goedkeuring van het Stockholm-programma<sup>22</sup> en in het werkprogramma van de Commissie voor 2011<sup>23</sup>. **Vier middelen om de financiële belangen van de EU te beschermen met het Verdrag betreffende de werking van de EU als grondslag:**

- (i) maatregelen inzake procedurele justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 82);
- (ii) richtlijnen tot vaststelling van minimumvoorschriften op strafrechtelijk gebied (artikel 83);
- (iii) wetgeving inzake fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie (artikel 310, lid 6; artikel 325, lid 4);
- (iv) onderzoeksbevoegdheden geven aan Eurojust (artikel 85) en een Europees openbaar ministerie bij Eurojust instellen om strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, te bestrijden (artikel 86).

Mochten nieuwe strafbepalingen, betreffende bijvoorbeeld aangepaste omschrijvingen van strafbare feiten of minimumvoorschriften inzake sancties, noodzakelijk worden geacht om het rechtmatige doel van bestrijding van fraude met EU-geld te bereiken, dan dienen daarbij een aantal beginselen in acht te worden genomen.

Ten eerste dienen die bepalingen de grondrechten te eerbiedigen. Het EU-Handvest van de grondrechten bevat een aantal bepalingen die relevant zijn voor strafrechtelijke procedures, zoals het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, het legaliteitsbeginsel, de bescherming van persoonsgegevens het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft. Deze rechten en beginselen zijn in specifieke wetgeving (bv. inzake gegevensbescherming<sup>24</sup>) nader uitgewerkt. Van alle nieuwe voorstellen van de Commissie zal de impact op de grondrechten grondig worden getoetst<sup>25</sup>.

Ten tweede dient er vanwege de verschillende visies op het strafrecht in de lidstaten, bijzonder belang te worden gehecht aan de meerwaarde die onderlinge afstemming op strafrechtelijk gebied oplevert voor de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Ten derde zal worden nagedacht over een grotere rol die organen op Europees niveau, zoals OLAF, Eurojust en — daarnaast of in plaats daarvan — een eventueel Europees openbaar ministerie kunnen spelen om het onderzoek en de vervolging van of de

<sup>22</sup> Zie PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1 (bijvoorbeeld wat betreft oriëntaties voor financiële onderzoeken en het ontnemen van vermogensbestanddelen, punt 4.4.5).

<sup>23</sup> COM(2010) 623 (bijvoorbeeld een fraudebestrijdingsstrategie of OLAF-wetgeving, zie bijlage I, nr. 32, en bijlage II, nr. 81).

<sup>24</sup> Richtlijn 95/46/EG (voor de lidstaten) (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31) en Verordening (EG) nr. 45/2001 (voor de EU-instellingen) (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1).

<sup>25</sup> Zie COM(2010) 573 - Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie.

ondersteuning bij gevallen van strafbare feiten die de EU-begroting schaden, te verbeteren.

De Europese Unie staat op een kruispunt. Er dient actie te worden ondernomen op drie niveaus: procedures (4.1), materieel strafrecht (4.2) en institutionele aspecten (4.3).

#### **4.1. Verbetering van de strafrechtelijke en administratieve procedures**

De eerste stap bestaat erin om het voor openbare ministeries en rechters overal in de Unie gemakkelijker te maken om fraudeurs aan te pakken, ook als die vanuit het buitenland opereren, daarbij voortbouwend op bestaande instrumenten zoals het Europees justitieel netwerk in strafzaken en het Europees netwerk voor justitiële opleiding.

Het ontnemen van vermogensbestanddelen is een cruciaal onderdeel van de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het vooruitzicht de illegaal verkregen activa te verliezen, boezemt vaak meer schrik in dan de strafrechtelijke sanctie als zodanig. Daarenboven is het niet meer dan normaal dat door criminele activiteiten verloren gegaan overheidsgeld weer beschikbaar komt voor de overheid wanneer het teruggevonden wordt. Overeenkomstig het Stockholm-programma<sup>26</sup> werkt de Commissie aan een wetgevingsvoorstel inzake de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. In het kader van de herziening van het Financieel Reglement van de EU heeft de Commissie reeds voorgesteld dat schuldvorderingen van de Unie in de lidstaat waar de invordering plaatsvindt niet minder gunstig zouden worden behandeld dan vorderingen van publiekrechtelijke organen van die lidstaat<sup>27</sup>.

Er bestaan grondslagen voor uitwisselingen tussen politie en gerecht binnen de Unie, maar dat is nog niet het geval voor transversale uitwisselingen van informatie tussen politie- en douanediens, belastingautoriteiten, het gerecht en andere bevoegde autoriteiten. De Commissie is voornemens hierin verandering te brengen en een nieuw voorstel in te dienen ter vervanging van haar voorstel van 2004<sup>28</sup> inzake wederzijdse administratieve bijstand ter bescherming van de financiële belangen.

Gelijkwaardige procedurele normen zouden het vertrouwen van gerechtelijke en administratieve autoriteiten in elkaar doen groeien. Dat zou zorgen voor een breder draagvlak om de wederzijdse erkenning door de lidstaten van in verband met de bescherming van de financiële belangen van de EU verkregen bewijs tot stand te brengen. De Commissie zal zich beraden over een wetgevend initiatief inzake de bewijskracht van onderzoeksverslagen van OLAF en over andere maatregelen die het verzamelen van bewijsmateriaal in verschillende landen kunnen vergemakkelijken.

#### **4.2. Aanscherping van het materieel strafrecht**

Het strafrecht is een hoeksteen van het optreden van de EU om handelingen die de EU-begroting schaden, te voorkomen en te bestrijden.

---

<sup>26</sup> PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1, afdeling 4.4.5.

<sup>27</sup> COM(2010) 815, artikel 79.

<sup>28</sup> COM(2004) 509, gewijzigd bij COM(2006) 473.

Om de lacunes in en de gebrekkige uitvoering van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen te verhelpen, zal een initiatief om de financiële belangen van de EU beter te beschermen worden voorbereid, ter vervanging van het huidige voorstel inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen<sup>29</sup>. Elke nieuwe maatregel moet wat betreft de toepassing van strafrechtelijke sancties in verband met fraude zorgen voor coherentie en billijkheid, met inachtneming van de specificiteit van het gepleegde strafbaar feit. Als onderdeel van de maatregel en voor zover zulks relevant is voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, moet worden overwogen om nieuwe omschrijvingen van strafbare feiten, zoals verduistering en machtsmisbruik, vast te stellen. Er zal eveneens nader worden onderzocht hoe de regels inzake rechtsmacht en verjaring op elkaar kunnen worden afgestemd om de resultaten van strafonderzoeken te verbeteren.

Het initiatief kan, in de mate waarin zulks relevant is voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, ook meer structurele regels omvatten betreffende medeplichtigheid aan, uitlokking van en poging tot het plegen van strafbare feiten, en opzet of nalatigheid. Een verduidelijking van de regels inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid van benoemde en verkozen ambtsdragers en van rechtspersonen wat de bescherming van financiële belangen betreft, kan er eveneens deel van uitmaken.

#### **4.3. Een doeltreffender institutioneel kader**

Voor elke maatregel van de EU op het gebied van preventie en bestrijding van fraude met EU-geld die een daadwerkelijke en gelijkwaardige bescherming overal in de Unie beoogt, moet een evaluatie worden gemaakt of de EU over voldoende aangepaste structuren beschikt om bedreigingen voor haar financiële belangen af te wenden. Daartoe zal, overeenkomstig het Verdrag van Lissabon, grondig worden geanalyseerd welke versterkingen aan de Europese structuren moeten worden aangebracht ten behoeve van maatregelen op het gebied van strafonderzoeken:

- Eurojust moet modernere middelen krijgen, eventueel bevoegdheden om zelf strafonderzoeken in te leiden naar criminele activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Unie<sup>30</sup>.
- Daarenboven zou een gespecialiseerde vervolgingsautoriteit zoals een Europees openbaar ministerie tot een "effen speelveld" kunnen bijdragen door gemeenschappelijke regels inzake fraude en andere strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden op een consequente en homogene wijze toe te passen, en door de daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, op te sporen, te vervolgen en voor het gerecht te brengen<sup>31</sup>.
- OLAF wordt hervormd om zijn taken effectiever en doeltreffender te kunnen uitvoeren. OLAF is momenteel het enige EU-orgaan met onderzoeksbevoegdheid dat tot taak heeft de financiële belangen van de EU te beschermen. De gevolgen van een

---

<sup>29</sup> COM(2001) 272, gewijzigd bij COM(2002) 577.

<sup>30</sup> Artikel 85 VWEU.

<sup>31</sup> Artikel 86 VWEU.

nieuwe institutionele configuratie voor de rol van OLAF en de interactie tussen gerechtelijke en administratieve procedures dienen te worden bestudeerd c.q. verduidelijkt.

**Onze visie voor 2020: in het strafrecht en administratief recht de nodige veranderingen aanbrengen om criminaliteit ten nadele van de EU-begroting uit te roeien**

Nultolerantie voor fraude met EU-geld vereist dat aangepaste maatregelen worden genomen om strafbare feiten overal in de Unie op dezelfde manier te vervolgen. De Unie moet via snelle strafprocedures en sancties overal in de Unie zorgen voor een niveau van bescherming van haar financiële belangen dat effectief, proportioneel en voldoende afschrikkend is. Dit vereist dat het geld van de belastingbetaler overal in de Unie op een gelijkwaardige wijze wordt beschermd door middel van een krachtadigere strafrechtelijke vervolging, die niet ophoudt bij de landsgrenzen, en door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften op strafrechtelijk gebied. Daarbij dienen de mogelijkheden van het Verdrag van Lissabon ten volle te worden benut.