

Fiche 5: Verordening betreffende administratieve bijstand ter bescherming van financiële belangen tegen fraude
Titel:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende wederzijdse administratieve bijstand ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude en andere onwettige activiteiten

Datum Raadsdocument: 1 oktober 2004

Nr Raadsdocument: 12993/04

Nr. Commissiedocument: COM (2004) 509 def

Eerstverantwoordelijk ministerie: Financiën in nauwe samenwerking met Justitie i.o.m. EZ, BZ, LNV

Behandelingstraject in Brussel: Ad Hoc Raadswerkgroep Fraudebestrijding, Ecofin Raad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Dit voorstel heeft tot doel de bescherming van de financiële belangen van de EG tegen fraude en andere onwettige activiteiten (waaronder het witwassen van opbrengsten uit EG-fraude en fraude met BTW) te versterken en de rol van de Commissie en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) bij het ondersteunen en coördineren van activiteiten van de lidstaten op dit gebied te vergroten. De verordening vindt zijn oorsprong in:

- de mededeling van de Commissie over een globale strategie voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap uit 2000, waarin het belang van een horizontale, pijleroverstijgende aanpak van fraude benadrukt wordt;
- het werkprogramma van de Commissie voor 2003, waarin melding gemaakt wordt van de voorbereiding van een verordening ten behoeve van samenwerking tussen bevoegde autoriteiten ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap;
- het actieplan van de Commissie over 2001-2003, waarin het belang van samenwerking (om witwassen van de opbrengsten van fraude en andere activiteiten die de belangen van de EG schaden aan te pakken) onderstreept wordt.

De ontwerp-verordening voorziet in een wettelijk (verplichtend) kader voor administratieve samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten onderling en tussen deze autoriteiten en de Commissie, met inbegrip van OLAF. In dit kader dienen bevoegde autoriteiten op verzoek van een andere lidstaat of de Commissie (met inbegrip van OLAF) binnen 6 weken informatie en bijstand¹ te verlenen bij het voorkomen en opsporen van fraude en andere onwettige activiteiten die op Communautair niveau van bijzonder belang zijn en die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden. Voorts wordt op basis van deze verordening de Commissie (met inbegrip van OLAF) toegang verleend tot het 'VAT information exchange system' (een systeem voor de uitwisseling van BTW-gegevens in de zin van EG-verordening 1798/2003). Verder moeten lidstaten informatie die verkregen is op basis van richtlijn 92/12/EEG (inzake accijnzen), aan de Commissie verstrekken voor zover deze informatie bewijs voor onregelmatigheden zoals gedefinieerd in de voorgestelde verordening kan leveren. Tevens dient aan de Commissie (met de inbegrip van OLAF) – ook zonder verzoek hiertoe – alle relevante informatie verstrekt te worden over transacties die onregelmatigheden in de zin van de verordening vormen of lijken te vormen. De Commissie wenst deze informatie te gebruiken om haar nieuwe coördinerende rol uit te oefenen (analyse van ontvangen informatie, onderzoeken van trends en doorgeven van relevante informatie aan de lidstaten of het verzoeken om een onderzoek in te stellen). De toepassing van de verordening wordt 3 jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 280 (derde en vierde lid) van het EG-verdrag.

Bij de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag van het voorstel komt de vraag op of artikel 93 EG-verdrag van toepassing is, omdat het voorstel in grote mate ziet op de bestrijding van BTW-fraude.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Co-decisie.

¹ indien hier om verzocht wordt, valt onder informatie en bijstand ook administratief onderzoek en voor zover mogelijk bijzonder toezicht

Instelling nieuw Comitologie-comité:

De Commissie laat zich bijstaan door een regelgevend comité. Er wordt gebruik gemaakt van het comité van EG-verordening 515/97 van de Raad.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Positief. De Gemeenschap heeft op grond van artikel 280 EG-Verdrag tot taak maatregelen te nemen om fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad te bestrijden. In lid 3 van artikel 280 EG-Verdrag wordt bepaald dat lidstaten hiertoe samen met de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten opzetten. In beginsel wordt het principe van subsidiariteit in acht genomen doordat de Commissie taken naar zich toe wil trekken die lidstaten niet alleen, maar slechts gezamenlijk kunnen uitvoeren.

Proportionaliteit: Twijfelachtig. Het voorstel gaat verder dan nodig is om het gestelde doel -bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap door versterking van de administratieve samenwerking en uitwisseling van informatie tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en de Commissie c.q. OLAF - te verwezenlijken. Ofschoon de aanpak van fraudebestrijding wordt ondersteund, kan worden betwijfeld of het noodzakelijk is om hiervoor een nieuwe verordening in het leven te roepen. Mede met het oog op de nationale strafrechtelijke bevoegdheden lijkt de rol die de Commissie -inclusief OLAF- krijgt toebedeeld, verder te gaan dan wenselijk en nodig is.

Consequenties voor de EU-begroting:

De Commissie voorziet een bedrag van jaarlijks € 1.851.340 in de eerste twee jaar en € 1.751.340 in de daaropvolgende jaren aan personele en administratieve uitgaven. In het eerste en tweede jaar na inwerkingtreding van de verordening betreft dit mede € 100.000 voor personeel om informatie-systemen voor gebruik door de Commissie te ontwikkelen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De informatieverstrekking over onregelmatigheden is een administratief belastend proces voor alle betrokken partijen. Een adequate uitvoering van de voorgestelde verordening zal voor het ministerie van Financiën een uitbreiding van maximaal 5 fte's vergen. Deze kosten worden binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke ministerie gedekt.

Ten aanzien van de structuurfondsen is de verwachte invloed van dit voorstel dusdanig beperkt dat hiervoor geen consequenties worden geraamd.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Ingevolge de verordening dient de nationale regelgeving te worden aangepast, in die zin dat waar de verordening rechtstreeks werkt (zoals bij het distribueren van gegevens), er geen nationale grondslag meer noodzakelijk is. Toepassing van de verordening vraagt voorts dat er een bevoegde instantie is; deze dient in de nationale wet te worden aangewezen als bevoegde autoriteit in de zin van de verordening. Verder dient te worden beoordeeld op basis van welke bevoegdheden informatie kan worden vergaard; om dit in de fiscaliteit mogelijk te maken zal de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen, aanpassing behoeven.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Voorgesteld wordt - ingevolge artikel 24 van de verordening - dat de verordening in werking treedt op de twintigste dag volgend op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze voorgestelde datum van inwerkingtreding is te vroeg om te kunnen voldoen aan een tijdige implementatie van het voorstel. Om het voorstel tijdig te kunnen implementeren heeft Nederland een implementatietermijn van ten minste 6 maanden nodig.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland onderschrijft in algemene zin het belang dat de Commissie hecht aan verbetering van informatie-uitwisseling en bevordering van de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten ter bescherming van de financiële belangen van de EG tegen fraude en andere onwettige activiteiten. In deze zin hecht Nederland ook belang aan de uitvoering van coördinerende taken van de Commissie op het gebied van de fraudebestrijding.

Nederland heeft echter ernstige twijfels bij de wijze waarop de Commissie dit doel door middel van deze verordening wil bereiken, in het bijzonder bij de rol die de Commissie, met inbegrip van OLAF, toebedeeld lijkt te krijgen ten aanzien van witwasbestrijding en bestrijding van BTW-fraude.

Onwenselijk wordt bijvoorbeeld geacht dat de Commissie de bevoegdheid ten aanzien van witwasbestrijding en bestrijding van BTW-fraude toebedeeld krijgt om lidstaten te verzoeken bijzonder toezicht en administratief onderzoek te verrichten ter voorkoming en opsporing van het witwassen van geld. Op het gebied van de belastingheffing behoort een dergelijke bevoegdheid beperkt te blijven tot de bevoegde autoriteiten van de lidstaten zelf zoals hierin voorzien is de verordening EG/1798/2003 inzake de wederzijdse bijstand BTW.

Hoewel de verordening zich in naam beperkt tot het samenbrengen en analyseren van administratieve informatie, is een scherpe afbakening wenselijk van het mandaat en de taken van OLAF in relatie tot het mandaat en de taken van Europol (gezien de mogelijke raakvlakken met de taken van Europol).

Wanneer sprake is van witwassen van 'crimineel geld' dat is verdiend met EG-fraude, moet een strikt onderscheid worden gehanteerd tussen de uitsluitend administratieve bevoegdheden van OLAF en de strafrechtelijke bevoegdheden van de nationale autoriteiten van de lidstaten.

Weliswaar bevat de verordening de overweging dat de werkingssfeer beperkt moet blijven tot bepaalde vormen van bijstand, informatie-uitwisseling en coördinatie, en het voorschrijft dat de verordening de toepassing van het nationale strafrecht, van de regels inzake wederzijdse bijstand in strafzaken en de nationale rechtsbedeling onverlet laat. Desondanks bevat het voorstel een aantal onderdelen die niet geheel verenigbaar lijken met deze uitgangspunten. Hier dient duidelijkheid over verkregen te worden alvorens Nederland een definitief standpunt terzake kan bepalen.