

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving
en Criminaliteitsbestrijding
F&O

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Datum 16 februari 2016
Onderwerp Nadere vragen Europees OM en bestrijding van EU-fraude

Ons kenmerk
733902

Uw kenmerk
157956.07u

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in
uw brief behandelen.*

In uw brief van 25 januari jl. heeft u een aantal nadere vragen gesteld over het Europees OM en de bestrijding van EU-fraude en over een eerdere brief aan u daarover d.d. 18 december 2015¹. Graag beantwoord ik, mede namens de Minister van Financiën, de in uw brief gestelde individuele vragen door middel van deze brief. Een afschrift van deze brief stuur ik aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

1.

In de beantwoording schrijft u dat de Commissie lidstaten niet verplicht de verantwoording over de besteding van EU-geld te publiceren. Nederland ziet op deze punten nog ruimte voor verbetering en blijft daarom pleiten voor een betere verantwoording en meer transparantie. Het gaat hier wel om belastinggeld waar hard voor gewerkt is en dat ook heel goed voor bijvoorbeeld de zorg gebruikt kan worden. Hoe kan de Nederlandse regering hiermee akkoord zijn, vragen de leden van de SP-fractie.

Inderdaad is het kabinet van mening dat het gebrek aan transparantie verbetering behoeft. Nederland pleit hier al jaren voor (TK, 24202, nrs 28, 29, 32, 33), met name tijdens de jaarlijkse Dechargeprocedure van de EU-begroting. Nederland publiceert de verantwoordingsdocumenten dan ook wel. Het is voor de benodigde meerderheid van de lidstaten echter een stap te ver om publicatie verplicht te stellen.

2.

In de brief van 17 november 2015 stellen de leden van de SP-fractie de vraag (punt 2) of de regering het niet met de SP-fractie eens is dat de problemen bij de verantwoording van EU-uitgaven een omgeving creëren waarin het mogelijk is om EU-(subsidie)fraude te plegen en om dit te kunnen verhullen. Wat wordt er in Europees verband aan gedaan om lidstaten bewust te maken dat zij door een betere verantwoording kunnen bijdragen aan compliant gedrag en voorkoming van EU-(subsidie)fraude? U gaf in uw brief geen antwoord op deze vraag anders dan het noemen van

¹ EK, 2015-2016, 33709, S.

de regelgeving en wat het Europese anti-fraude beleid is. Graag ontvangen deze leden nog een antwoord op deze vraag.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
F&O

Betere en transparante verantwoording van de besteding van Europese gelden is een permanent aandachtspunt. Het kabinet wijst waar mogelijk op dit belang in verschillende Europese gremia. Het voorkomen van non-compliant gedrag en fraude begint met het wegnemen van de aanleiding en de gelegenheid. Kwalitatief goede regelgeving is daarvoor van groot belang. Dit vraagt om een constant proces van verbetering van deze regelgeving in relatie tot de dynamische praktijk en de vindingrijkheid van beroepsfraudeurs.

Datum
16 februari 2016

Ons kenmerk
733902

De regelgeving wordt uitgewerkt in een Europees antifraudebeleid, waar OLAF samen met de lidstaten vorm aan geeft. Hier wordt voortdurend aan gewerkt in de zogenaamde COCOLAF² vergaderingen. In deze vergaderingen, waar alle lidstaten zijn vertegenwoordigd, worden op expertniveau 'good practices' uitgewisseld, wordt 'guidance' voor antifraude beleid opgesteld (zoals een Handboek voor auditors om fraude te herkennen en een Nationale Antifraude Strategie) en wordt de voortgang van antifraudebeleid in de lidstaten besproken.

Een van de belangrijkste rapporten die in de COCOLAF besproken worden, is het jaarlijkse 'artikel 325 rapport' aan de Raad en het Europees Parlement³. In het rapport beschrijft OLAF de ontwikkelingen op het gebied van antifraudebeleid per lidstaat en doet het aanbevelingen aan de lidstaten om het beleid te verbeteren. De lidstaten moeten vervolgens rapporteren aan OLAF over de wijze waarop zij gevolg geven aan deze aanbevelingen. De jaarlijkse verantwoording van lidstaten over de genomen maatregelen om fraude te bestrijden en de periodieke COCOLAF bijeenkomsten zorgen voor bewustwording in de lidstaten en dragen bij aan 'compliant' gedrag.

3.

Verder stellen de leden van de SP-fractie in de brief van 17 november 2015 onder punt 2 de vraag: "Volgens de voorzitter van de Europese Rekenkamer is er een cultuuromslag nodig bij de lidstaten. Deelt de minister deze mening?" Graag vernemen de leden van de SP-fractie nog een antwoord op deze vraag.

Indien u hiermee doelt op de zogenoemde "geheel nieuwe aanpak", een passage in het voorwoord van President Caldeira bij de toelichting van het ERK jaarverslag, dan steunt het kabinet deze oproep in grote lijnen. Ik verwijs hierbij graag naar het Schriftelijke Overleg inzake het jaarverslag van de Europese Rekenkamer (zie de brief van de Minister van Financiën van 5 februari jl. aan de Tweede Kamer, TK, 2015-2016, 24202, nr. 34).

4.

Wat kan Europa overnemen van internationale ondernemingen die compliance systemen hanteren om compliant gedrag binnen lidstaten af dwingen?

² Comité consultatif pour la coordination dans le domaine de la lutte contre la fraude

³ De titel van het rapport verwijst naar het artikel uit het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) waar dit rapport uit voortvloeit.

Het kabinet ziet geen directe aanknopingspunten voor het toepassen van compliance systemen die internationale ondernemingen hanteren. Immers, internationale ondernemingen zijn anders georganiseerd en kennen andere interne verhoudingen dan de EU. De Europese Commissie (hierna: Commissie) is de handhavende instantie op grond van de diverse EU-verordeningen en daarmee eerstverantwoordelijk voor de compliance systemen in de EU. Het kabinet vindt het desalniettemin een interessante gedachte en zal in voorkomende gevallen bezien of relevante elementen ter overweging meegegeven kunnen worden aan de Commissie.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
F&O

Datum
16 februari 2016

Ons kenmerk
733902

5.

In het werkbezoek dat Eerste Kamerlid Wezel (SP) met Tweede Kamerrapporteur voor het EOM, de heer Recourt (PvdA), bracht aan Brussel, kwam voor het lid Wezel naar voren dat lidstaten graag willen dat een EOM EU-subsidiefraudeonderzoek voor hen gaat doen. De lidstaten zullen echter wel naast ervaren officieren van justitie voldoende ervaren gespecialiseerde financieel rechercheurs beschikbaar moeten stellen om deze onderzoeken te kunnen doen. Dit gaat dan wel ten koste van de opsporingscapaciteit in de betreffende lidstaat. Het plan dat er nu ligt spreekt niet over de rechercheurs, terwijl zij degenen zijn die het werk moeten doen. De officier van justitie geeft alleen leiding. Als alleen onvoldoende gekwalificeerde politieagenten worden geleverd, dan worden die onderzoeken nog niets. Hoe worden de lidstaten erop gewezen dat zij gespecialiseerde financieel rechercheurs beschikbaar moeten stellen en hoeveel capaciteit moeten zij hiervoor beschikbaar stellen?

De ontwerpverordening⁴ ziet op de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) ter bestrijding van EU-fraude. Zij omvat geen specifieke bepalingen over de inzet van opsporingsambtenaren ten behoeve van het EOM in de deelnemende lidstaten noch over de kwalitatieve eisen waaraan zij moeten voldoen. De gedachte dat het EOM behoefte zal hebben aan gespecialiseerde financieel rechercheurs kan ik op zich volgen, maar de ontwerpverordening heeft daarop geen betrekking; voor dwingende bepalingen op dit terrein zou ook de rechtsgrondslag ontbreken. Het is goed dat u zich daarbij realiseert dat lidstaten die het EOM nu steunen dat niet alleen doen vanuit de gedachte dat EU-fraude daarmee beter kan worden bestreden, maar ook in het volle besef dat de nationale opsporingsautoriteiten met het EOM zullen moeten gaan samenwerken.

6.

Hebben alle lidstaten deze gespecialiseerde financieel rechercheurs beschikbaar voor Europa of hebben zij deze hard nodig voor de bestrijding van de financiële fraude in eigen land?

Ik kan in dit stadium van de onderhandelingen niet aangeven of alle lidstaten uiteindelijk zullen deelnemen aan het EOM, maar het is mij meer in het algemeen niet bekend of de lidstaten op dit moment reeds over gespecialiseerde financieel rechercheurs beschikken, noch in hoeverre deze op termijn ook inzetbaar zullen zijn voor opsporingshandelingen ten behoeve van het EOM. Zoals bekend is, verplicht

⁴ Zie Doc. 15100/15 EPPO 48.

artikel 325 VWEU de lidstaten nu al EU-fraude in gelijke mate te bestrijden als nationale fraude. Die verplichting impliceert dat er geen disbalans kan zijn tussen bestrijding van beide typen fraude. Ook nu geldt al dat niet alle capaciteit kan worden ingezet op nationale fraude onder verwaarlozing van EU-fraude. Dat wordt met het EOM niet anders. Omgekeerd kan het EOM niet claimen dat alle capaciteit op EU-fraude wordt ingezet onder verwaarlozing van nationale fraude. Er zal in de praktijk een balans moeten worden gevonden.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
F&O

Datum
16 februari 2016

Ons kenmerk
733902

7.

Het EOM kan straks opsporingscapaciteit bij de lidstaat claimen. Wie bepaalt er hoeveel capaciteit er verleend wordt aan het onderzoek van het EOM? Wie bepaalt welke gekwalificeerde rechercheurs worden geleverd? Wie bepaalt er de prioriteitsstelling? Zal dat het EOM zijn, of de lidstaat? Graag de reactie van de minister hierop.

Blijkens artikel 23, eerste lid van de ontwerpverordening voor het EOM kan een Europese gedelegeerde aanklager in een deelnemende lidstaat zelf onderzoeksmaatregelen uitvoeren dan wel de bevoegde autoriteiten in die lidstaat daartoe opdracht geven. Deze nationale autoriteiten moeten verzekeren, dat laatste in overeenstemming met nationale wetgeving, dat de instructies van de Europese gedelegeerde aanklager worden opgevolgd en dat de opgedragen maatregelen ten uitvoer worden gelegd. Als het EOM op termijn daadwerkelijk operationeel is, zal blijken hoe deze verplichting in de deelnemende lidstaten in de praktijk concreet kan worden ingevuld. De verwachting is dat de nationale autoriteiten dat uiteindelijk in overleg met het EOM zullen moeten bepalen.

8.

Het strafrecht zou het ultimum remedium moeten zijn. Het is zeer kostbaar en zal relatief gezien weinig EU-subsidiegeld dat verkregen is door fraude of achteraf gezien niet verstrekt had mogen worden, terughalen. Waarom wordt desondanks de oplossing gezocht in het strafrecht? Waarom wordt niet gewerkt aan een overall aanpak/handhavingsarrangement per lidstaat waarbij het strafrecht het sluitstuk is?

Zoals ik ook eerder in mijn brief aan uw Kamer van 7 oktober jl. heb bericht⁵, laat de oprichting van het EOM het bestaande administratieve instrumentarium van de Commissie voor de aanpak van EU-fraude in stand; de bevoegdheid van het EOM zal zich immers enkel richten op strafbare vormen van fraude als omschreven in de ontwerprichtlijn strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Ook bij oprichting van het EOM zal strafrechtelijke sanctionering derhalve sluitstuk van het geheel aan maatregelen ter bestrijding van EU-fraude zijn. Er mag wel van worden uitgegaan dat de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude door de komst van het EOM in de daaraan deelnemende lidstaten een impuls zal krijgen. Voor een aantal lidstaten is dat ook wenselijk, omdat er nu weinig prioriteit aan wordt gegeven. Dat betekent echter niet dat de bestaande administratieve nalevings- en sanctie-instrumenten daarmee hun waarde zouden verliezen in situaties waar strafrechtelijke handhaving minder effectief of voor de hand liggend is. Ik teken daarbij aan dat de term handhavingsarrangement past bij een typisch Nederlandse benadering van de rechtshandhaving die in veel lidstaten

⁵ EK, 2015-2016, 33 709, R, p. 4.

onbekend is en dus niet zonder meer naar hen kan worden geëxporteerd.

9.

Wat wordt concreet verwacht van de lidstaten op het gebied van preventie en handhaving van EU-subsidiefraude? Is bekend of de lidstaten hier ook uitvoering aan geven? Worden lidstaten ook gesanctioneerd indien zij zich hier niet aan houden? Zo nee, hoe kan bewerkstelligd worden dat lidstaten worden gesanctioneerd indien zij hieraan te weinig doen?

Conform Europese regelgeving zijn de management autoriteiten (MA's), de instanties die EU-gelden beheren, toekennen en controleren, in de lidstaten verplicht doeltreffende en evenredige fraudepreventiemaatregelen te nemen op basis van vastgestelde risico's (zie artikel 125, vierde lid van Verordening 1303/2013). Dit betekent dat de MA's bij de opzet van hun beheers- en controlesystemen een frauderisicobeoordeling moeten uitvoeren en op grond daarvan maatregelen dienen te nemen afgestemd op de specifieke situatie. Voorbeelden hiervan zijn een taakomschrijving, gedragscode, toonzetting in de communicatie van bovenaf, toekenning van verantwoordelijkheid, scholing en bewustwordingsacties en data-analyse. De opzet van de systemen wordt getoetst door de onafhankelijke Audit Autoriteit (AA) voordat de MA's een betaalaanvraag bij de Commissie kunnen indienen. De AA stelt vast of het beheers- en controlesysteem adequaat is opgezet, waarbij ook wordt beoordeeld of de fraudepreventiemaatregelen doeltreffend en evenredig zijn. De AA rapporteert hierover aan de Commissie, die pas subsidie verleent wanneer het systeem van de MA voldoet aan de vigerende (anti-fraude)wetgeving.

De controle op de systemen vindt jaarlijks plaats. Wanneer blijkt dat de systemen na verloop van tijd niet meer voldoen aan de vereisten, legt de Commissie een betaalonderbreking op. In dat geval kan de MA geen betaalaanvragen indienen totdat het systeem op orde is. Ter illustratie, in 2014 zijn er 193 betaalonderbrekingen voor Cohesiefondsen opgelegd, met een financieel belang van €7,7 miljard⁶. De AA rapporteert over de voortgang van de verbeteringen in het systeem aan de Commissie. Als een lidstaat niet de vereiste maatregelen neemt, kan de Commissie uiteindelijk een financiële correctie opleggen.

10.

Wat wordt eraan gedaan opdat de lidstaten zelf EU-subsidiegeld terughalen indien dit geld verkregen is door fraude of achteraf gezien niet verstrekt had mogen worden?

Hoe worden lidstaten gesanctioneerd indien zij hieraan te weinig doen? Indien dat niet gebeurt, hoe kan bewerkstelligd worden dat lidstaten worden gesanctioneerd indien zij hieraan te weinig doen?

Lidstaten zijn op grond van het Financieel Reglement (artikel 59, lid 2b) verplicht om aan fraude onderhevig subsidiegeld terug te vorderen. Wanneer lidstaten nalaten zelf EU-subsidiegeld terug te vorderen, legt de Commissie een financiële correctie op conform de artikelen 83, 85, 142 en 145 van EU Verordening 1303/2013. De criteria en de procedures voor de toepassing van financiële correcties zijn verder vastgelegd in fondsspecifieke EU-voorschriften. De financiële

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
F&O

Datum
16 februari 2016

Ons kenmerk
733902

⁶ Bron: Artikel 325 rapport 2014, p. 28.

correcties zijn gericht op de instanties in de lidstaten die de EU-uitgaven beheren, toekennen en controleren. Voor de goede orde, het opleggen van een financiële correctie door de Commissie ontslaat de lidstaat niet van zijn plicht om de onregelmatige EU-bijdrage bij de eindbegunstigde terug te vorderen (zie Verordening 1303/2013, artikel 146).

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
F&O

De Commissie maakt van deze handhavingsmogelijkheden veelvuldig gebruik en rapporteert hierover transparant. Zo is er in 2014 voor een bedrag van € 3,9 miljard aan financiële correcties opgelegd⁷. Uit de Jaarverslagen van de diverse DG's kan per fonds afgeleid worden hoeveel correctieve maatregelen er zijn getroffen. Bovendien publiceert de Commissie in het 'artikel 325 rapport' over de financiële correcties en betaalonderbrekingen bij alle fondsen met een duidelijk overzicht per lidstaat.

Datum
16 februari 2016

Ons kenmerk
733902

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur

⁷ Bron: Artikel 325 rapport 2014, p. 29.