

33 247 Uitvoering van Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PbEG 1996, L 292) (Wet op de verlening van bijstand aan de Europese Commissie bij controles en verificaties ter plaatse)

Nota naar aanleiding van het verslag

Algemeen

Het kabinet heeft met interesse de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PVV en de SP gelezen. Het kabinet is verheugd dat de leden van de fracties van de VVD en de SP voorstander zijn van beleid dat gericht is op het voorkomen en bestrijden van fraude en andere onregelmatigheden bij de besteding van publieke middelen.

Bij de beantwoording wordt de volgorde van het verslag zoveel mogelijk aangehouden.

Inleiding

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de aanleiding is geweest van Verordening 2185/96¹ die de Europese Commissie de bevoegdheid geeft in de lidstaten controles en verificaties ter plaatse uit te voeren. Ik hecht eraan op te merken dat de Europese Commissie en de lidstaten op grond van artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) een gedeelde verantwoordelijkheid hebben om fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, te bestrijden. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie voorziet Verordening 2988/95² in een algemene regeling inzake homogene controles, administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Unierecht. Op grond van artikel 8 van Verordening 2988/95 dienen de lidstaten overeenkomstig hun nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen te nemen en zich te vergewissen van de regelmatigheid en het bestaan van de verrichtingen die de

¹ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PbEG 1996, L 292).

² Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PbEG 1995, L 312). Deze verordening maakt het mogelijk maatregelen te nemen op het gebied van de bestrijding van fraude, waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad.

financiële belangen van de Gemeenschappen raken. Onderdeel van bedoelde algemene regeling vormt de bevoegdheid van de Europese Commissie om controles en verificaties ter plaatse te verrichten.

De aanvullende algemene bepalingen betreffende deze bevoegdheid van de Europese Commissie zijn opgenomen in Verordening 2185/96. Op grond van deze verordening oefent de Europese Commissie zelfstandig en rechtstreeks controle uit op de naleving van het recht van de Europese Unie in de lidstaten, waarbij de regie en verantwoordelijkheid steeds in handen is van de Europese Unie (de zogeheten eerstelijns controle). Verordening 2185/96 biedt de Europese Commissie voor een effectieve bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden de bevoegdheid controles en verificaties ter plaatse uit te voeren bij marktdeelnemers in de lidstaten. De Europese Commissie heeft reden hiervan gebruik te maken wanneer zij de EU-begroting niet onder gedeeld beheer uitvoert. In dat geval worden de taken ter uitvoering van de begroting niet aan de lidstaten gedelegeerd. Het is denkbaar dat de lidstaten in een dergelijk geval minder snel geneigd zullen zijn passende maatregelen te treffen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie om ervoor te zorgen dat de middelen overeenkomstig de toepasselijke voorschriften en beginselen worden gebruikt. De Europese Commissie heeft eveneens reden om tot controles en verificaties ter plaatse over te gaan bij het te kort schieten van de handhaving in de lidstaten op verschillende beleidsterreinen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe groot de fraudeproblematiek is en waar die zich vooral voordoet. Fraude kan zich in beginsel overal voordoen waar burgers en bedrijven een beroep kunnen doen op subsidies of op andere geldelijke bijdragen, ongeacht of die uit nationale of uit Europese fondsen worden betaald. Verzoeken vanuit de Europese Commissie die betrekking hebben het gebied van mogelijke fraude met EU-gelden en waarbij Nederlandse marktdeelnemers op enigerlei wijze betrokken zouden kunnen zijn, hebben zich in het verleden weinig voorgedaan. Zo heeft de Europese Commissie in 2010 en 2011 in totaal zes controles en verificaties ter plaatse in Nederland verricht.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke extra bevoegdheden met Verordening 2185/96 precies worden toegekend ten opzichte van de huidige situatie. Met Verordening 2185/96 worden geen extra bevoegdheden toegekend aan de Europese Commissie. Verordening 2185/96 stelt de Europese Commissie in de gelegenheid om, onverminderd het bepaalde omtrent controles en verificaties ter plaatse in de sectoriële communautaire regelingen, controles en verificaties ter plaatse in te stellen op alle activiteitsgebieden van de Europese Unie op basis van één enkele horizontale rechtsgrond. Er kunnen controles en verificaties ter plaatse

worden verricht wanneer vermoed mag worden dat er onregelmatigheden zijn begaan en dat is voldaan aan de criteria voor ingrijpen van de Europese Commissie zoals vervat in artikel 2 van genoemde verordening:

- a. hetzij met het oog op onderzoek van het vermoeden van ernstige of transnationale onregelmatigheden of onregelmatigheden waarbij marktdeelnemers betrokken kunnen zijn die in verscheidene lidstaten actief zijn;
- b. hetzij met het oog op onderzoek van het vermoeden van onregelmatigheden indien de situatie in de lidstaat het in een bijzonder geval noodzakelijk maakt de controles en verificaties ter plaatse te versterken teneinde de doeltreffendheid van de bescherming van de financiële belangen te verbeteren en aldus binnen de EU een gelijkwaardig beschermingsniveau te waarborgen;
- c. hetzij op verzoek van de betrokken lidstaat.

Het wetsvoorstel verduidelijkt op welke wijze Nederland bijstand verleent bij onderzoeken op basis van Verordening 2185/96. Het wetsvoorstel bevat daartoe nadere regels over het door Nederland verlenen van de in Verordening 2185/96 bedoelde bijstand daaronder begrepen regels over de nationale functionarissen die de Europese Commissie bijstaan bij de controles en verificaties ter plaatse en over de bevoegdheden die de nationale functionarissen in dit kader hebben.

De leden van de fractie van de VVD vragen aan te geven in hoeverre samenwerking plaats zal vinden met reeds bestaande nationale controleorganen.

Het is van belang te benadrukken dat de samenwerking van de Europese Commissie met de lidstaten de hoeksteen vormt van de fraudebestrijding op communautair niveau. De samenwerking van de rechtstreeks betrokken nationale controleorganen met de Europese Commissie, met name het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) is uitstekend en zal worden voortgezet.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de controle vanuit de EU plaatsvindt op basis van vertrouwen, of dat er een risico bestaat voor een stapeling van controles en daarmee administratieve lasten voor ondernemers. Binnen het Europees recht speelt behalve de wet- en regelgeving ook een groot aantal beginselen een belangrijke rol, zoals het in dit verband fundamentele beginsel van Unietrouw (ook wel genoemd: het beginsel van loyaliteit). Krachtens dit beginsel respecteren de Europese Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. Het beginsel dat partijen loyaal dienen samen te werken is tot uitdrukking gebracht in artikel 4 van Verordening 2185/96 waarin is opgenomen dat controles en verificaties ter plaatse door de Europese

Commissie worden voorbereid en geleid in nauwe samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat. Overeenkomstig het bepaalde in de tweede alinea van artikel 3 van genoemde verordening dient de Europese Commissie ook rekening te houden met de controles die de lidstaat op grond van zijn wetgeving voor dezelfde feiten bij de betrokken marktdeelnemers verricht of reeds heeft verricht. Gezien het vorenstaande kan er van uit worden gegaan dat de lidstaten en de Europese Commissie bij de uitvoering van Verordening 2185/96 loyaal samenwerken en dat controle vanuit de EU plaats vindt op basis van vertrouwen. Het risico voor stapeling van controles is ook afwezig nu in artikel 3 van Verordening 2185/96 expliciet is opgenomen dat in de gevallen waarin de Europese Commissie besluit controles en verificaties ter plaatse uit te voeren op grond van deze verordening, zij erop toeziet dat er terzelfder tijd bij de betrokken deelnemers voor dezelfde feiten geen vergelijkbare controles en verificaties worden uitgevoerd op grond van sectoriële communautaire regelingen.

De leden van de fractie van de PVV vragen zich af wie moet optreden als er sprake is van fraude en onregelmatigheden en achten voorts het vigerende artikel 235 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap onvoldoende grondslag voor Verordening 2185/96. In de dertiende overweging van de considerans van Verordening 2988/95 wordt bepaald dat "de Commissie en de lidstaten ingevolge het Gemeenschapsrecht verplicht zijn te controleren of de begrotingsmiddelen van de Gemeenschappen voor de vastgestelde doelen worden gebruikt". Verder luidt artikel 8, eerste lid, van Verordening 2988/95:

"De lidstaten nemen overeenkomstig hun nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen om zich te vergewissen van de regelmatigheid en het bestaan van de verrichtingen die de financiële belangen van de Gemeenschappen raken."

Artikel 1 van Verordening 2185/96 bepaalt dat bij deze verordening de aanvullende algemene bepalingen worden vastgesteld voor artikel 10 van Verordening 2988/95, die van toepassing zijn op de administratieve controles en verificaties ter plaatse die door de Europese Commissie worden uitgevoerd met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen tegen onregelmatigheden. Voorts wordt in de tweede overweging van de considerans van Verordening 2185/96 bepaald dat de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. Anders dan de leden van de fractie van de PVV stellen ben ik van mening dat er wel een deugdelijke verdragsrechtelijke grondslag aanwezig is voor Verordening 2185/96. Verordening 2185/96 werd door de Raad aangenomen op grond van artikel 235 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: VEG). In 1996, ten tijde van de totstandkoming van Verordening 2185/96, bestond in de toen geldende tekst van

het VEG nog geen specifieke bevoegdheid om passende bepalingen op het gebied van fraudebestrijding vast te stellen. Deze bevoegdheid is in 1999 bij de wijziging van genoemd verdrag ingevolge het Verdrag van Amsterdam ingevoegd (artikel 308 van het VEG) en daarbij aan de Raad verleend. Deze bevoegdheid is na het Verdrag van Lissabon te vinden in artikel 352 van het VWEU. Tot het moment van het toekennen van een specifieke bevoegdheid, zoals hiervoor genoemd, was het noodzakelijk passende bepalingen op het gebied van fraudebestrijding vast te stellen op basis van artikel 235 van het VEG hetgeen in deze is gebeurd. De teksten van genoemde bepalingen luiden:

Artikel 235 van het VEG luidt:

"Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering de passende maatregelen."

Artikel 308 (ex artikel 235) van het VEG na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 luidt:

"Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering de passende maatregelen."

Artikel 352, eerste lid, van het VWEU (ex artikel 308 VEG) na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon luidt:

"Indien een optreden van de Unie in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen nodig blijkt om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken zonder dat deze Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, stelt de Raad, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen passende bepalingen vast. Wanneer de bepalingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, besluit hij eveneens met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring van het Europees Parlement."

Gezien het vorenstaande kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de verwijzing door de leden van de fractie van de PVV naar het vigerende artikel 235 van het VEG en hun daarop gebaseerde veronderstellingen op een misverstand berust.

De leden van de fractie van de SP vragen aan te geven wat er precies wordt onderzocht en of meer verteld kan worden over de samenstelling van het Bureau en het aantal fte dat jaarlijks wordt gespendeerd. Het doel van onderzoeken door het

Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is om de nodige feiten en bewijzen te verzamelen om vast te stellen of er sprake is van fraude of van andere onregelmatigheden ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie. De onderzoekers van OLAF vervullen hun onderzoekstaak door informatie te verzamelen, in documenten te speuren, controles ter plaatse en inspecties te verrichten en gesprekken te voeren met marktdeelnemers. Op 31 december 2010 waren 466 mensen werkzaam bij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). De organisatiestructuur is opgenomen in de bijlage.

De leden van de fractie van de SP vragen verder wat de bezoldiging van de personeelsleden van het Bureau is. Het personeel van OLAF wordt aangesteld en op dezelfde wijze bezoldigd als het overige personeel van de Europese Commissie overeenkomstig Verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PbEG 1968, L 56).

De leden van de fractie van de SP vragen aan te geven welke sancties er bestaan bij het niet naleven van de verplichting tot het verlenen van bijstand. Niet-naleving van de verplichting tot het verlenen van bijstand kan leiden tot het instellen van een procedure wegens verdragsschending (artikel 258 VWEU) tegen de lidstaat Nederland. Alvorens hiertoe over te gaan kan de Europese Commissie een zogeheten pre-infractieprocedure opstarten. Hierbij zal de Europese Commissie aan Nederland vragen te verduidelijken waarom de verplichting tot medewerking niet werd nagekomen. Bij een niet bevredigend antwoord kan de Europese Commissie een formele infractieprocedure kunnen starten. De Europese Commissie zal daarbij aangeven waarom zij de mening is toegedaan dat Nederland het EU-recht heeft geschonden. Nederland moet hierop binnen de gestelde termijn een standpunt innemen en deze mededelen aan de Europese Commissie. Voldoet dit antwoord in de ogen van de Europese Commissie niet, dan kan de Europese Commissie besluiten Nederland voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) te dagen. Het Hof zal moeten vaststellen of er inbreuk is gemaakt op het recht van de Europese Unie. Hierbij kan de Europese Commissie het Hof vragen Nederland te veroordelen tot een geldboete (ook wel forfaitaire som genoemd) of een dwangsom (aansporen tot naleving) of een combinatie van beide. De hoogte van deze bedragen is afhankelijk van de ernst en de duur van de overtreding en dient de nodige afschrikwekkende werking om verdere inbreuken te voorkomen. In voorkomende gevallen kan Nederland een geldboete belopen met een minimum van € 3.637.000.

Dit bedrag is vastgesteld per land. Er bestaat geen maximum. Een eventuele dwangsom kan worden opgelegd met een minimum van € 4403,70 per dag en een maximum van € 264.222 per dag. De hoogte van genoemde bedragen wordt om de drie jaren herzien.

De leden van de fractie van de SP vragen welke ambtenaren bevoegd zijn deel te nemen aan de audits. Voor zover hier wordt bedoeld op nationale ambtenaren kunnen dat alle ambtenaren zijn, en zelfs in voorkomend geval niet-ambtenaren die op grond van deze wet worden aangewezen als functionaris voor het desbetreffende beleidsterrein. Het ligt voor de hand bij de aanwijzing van functionarissen rekening te houden met de te controleren marktdeelnemer en het beleidsterrein waarop deze actief is en de voor de concrete situatie benodigde expertise. De toezichthoudende taak dient zo efficiënt en doelmatig mogelijk te worden uitgeoefend met inachtneming van de betreffende kwestie waar de Europese Commissie, met name het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) mee komt.

De vraag van de leden van de fractie van de SP of een lidstaat verplicht is een audit uit te voeren wanneer de Europese Commissie dit verzoekt krachtens Verordening (EG) nr. 1198/2006³ kan bevestigend worden beantwoord. Deze verplichting is verwoord in artikel 72, derde lid, van Verordening (EG) nr. 1198/2006.

Door de leden van de fractie van de SP wordt voorts gevraagd welke sancties er op het niet uitvoeren van een audit staan, wanneer hier door de Europese Commissie wordt verzocht. Niet meewerken kan leiden tot uitstel van betaling of een gehele of gedeeltelijke schorsing of een gehele of gedeeltelijke intrekking van de bijdrage van de Europese Unie aan een operationeel programma (met name artikelen 88, 89 en 97 van Verordening (EG) nr. 1198/2006). Daarnaast heeft de Europese Commissie de mogelijkheid een infractieprocedure te starten.

De vraag van de leden van de fractie van de SP of er sancties bestaan voor marktdeelnemers die niet alle medewerking verlenen aan de Europese Commissie of aan een aangewezen functionaris kan bevestigend worden beantwoord. Voor de strafrechtelijke handhaving van de plicht tot medewerking opgenomen in artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht bevat artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht de strafbepaling en sanctie. Dat artikel stelt onder andere het opzettelijk niet voldoen aan een toezichtsvordering strafbaar, zowel van toezichthoudende ambtenaren als van niet-ambtenaren.

³ Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 inzake het Europees Visserijfonds (PbEG 2006, L 223).

Administratieve lasten

De leden van de fractie van de SP vragen om hoeveel onderzoeken het kan gaan, tot welk aantal wordt er gesproken van "enkele onderzoeken". Er kan geen zekerheid worden gegeven over het aantal controles en verificaties ter plaatse die de Europese Commissie daadwerkelijk zal gaan verrichten in Nederland. Dat hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop de begunstigden van de EU-begrotingsmiddelen de toepasselijke voorschriften en beginselen gebruiken. Afgaand op het aantal controles en verificaties ter plaatse in Nederland in de afgelopen twee jaren (gemiddeld drie per jaar), wordt vooralsnog geen grote werkdruk verwacht nu er immers geen enkele reden is voor de veronderstelling dat deze wet aanleiding geeft voor wijzigingen in de aantallen in te stellen onderzoeken.

De Staatssecretaris van Financiën,

mr. drs. F.H.H. Weekers

ORGANISATION CHART OF OLAF

