

# COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(94) 214 def.  
Brussel, 15.06.1994  
94/0146 (CNS)

Voorstel voor een  
VERORDENING (EG, EURATOM) VAN DE RAAD

inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen

---

Voorstel voor een  
BESLUIT VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

tot opstelling van het Verdrag betreffende de bescherming van de  
financiële belangen van de Gemeenschappen

---

(door de Commissie ingediend)

## TOELICHTING

### 1. Historisch overzicht

De bescherming van de financiële belangen vormt een prioriteit die sterk in de belangstelling staat van de communautaire instellingen. Op dit terrein zijn reeds stappen gedaan sinds de jaren '70. In 1976 is de Commissie gekomen met een ontwerp-verdrag inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen. Sinds het einde van de jaren '80 zijn de maatregelen inzake de juridische bescherming aangescherpt, onder meer door bestudering van het vraagstuk van de juridische bescherming door zowel het Gemeenschapsrecht als het nationale recht.

De Raad Justitie verklaarde in zijn resolutie van 13 november 1991 "dat de onderlinge samenwerking tussen de Lid-Staten bij de voorkoming en bestrijding van gedragingen waardoor op frauduleuze wijze nadeel worden toegebracht aan de financiële belangen van de Gemeenschap, is gebaat bij een normcompatibiliteit van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten voor de bestraffing van dergelijke gedragingen" en verzocht de Commissie "een rechtsvergelijkende studie te verrichten naar de hierboven bedoelde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten, ten einde na te gaan of er maatregelen dienen te worden genomen gericht op een verder op elkaar afstemmen van die bepalingen".

Tegelijkertijd heeft de Commissie op eigen initiatief een vergelijkende studie opgezet over de stelsels van administratieve en strafrechtelijke sancties van de Lid-Staten alsmede over de algemene beginselen van het systeem van communautaire sancties. Uit de uitgevoerde studies blijkt dat behoefte bestaat aan wetgeving op beide gebieden. De resultaten van deze studies zijn door de Commissie in juli 1993 toegezonden aan het Parlement en de Raad.

Het streven naar juridische bescherming van de financiële belangen tegen fraude heeft inmiddels een rechtstreekse uitdrukking gevonden in het Verdrag betreffende de Europese Unie, enerzijds in artikel 209A EG dat handelt over de financiële belangen van de Gemeenschap en anderzijds in de bepalingen van titel VI die handelt over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. In artikel 209A EG wordt de voornaamste strekking van het arrest van het Hof van Justitie in Zaak 68/88 van 21.9.1989 overgenomen, in welk arrest werd beslist dat de Lid-Staten verplicht zijn de communautaire belangen even goed te beschermen als hun eigen begrotingsbelangen en dat zij sancties moeten opleggen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Tevens heeft het Hof van Justitie in een op 27 oktober 1992 gewezen arrest (Zaak 240/90) de bevoegdheid van de Commissie erkend administratieve sancties op te leggen in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheden op basis van de verordeningen betreffende gemeenschappelijke marktordeningen.

## 2. Juridische context van het initiatief van de Commissie

Het Europees Parlement heeft in een resolutie die in maart 1994 werd aangenomen op basis van het verslag van de commissie Begrotingscontrole, over de juridische bescherming en de autonome onderzoeks- en enquêtebevoegdheid van de Commissie, de Commissie verzocht in 1994 te komen met voorstellen op basis van de artikelen 100 A en 209 A EG, zowel over de beginselen die van toepassing zijn op de bevoegdheid tot communautaire administratieve sancties als over het nationale strafrecht ter bescherming van de financiële belangen tegen fraude.

Het Verenigd Koninkrijk heeft in maart 1994 een ontwerp ingediend voor een gemeenschappelijke actie inzake de bescherming van de financiële belangen, gebaseerd op de bepalingen van Titel VI.

De Commissie van haar kant is van oordeel dat zowel door de Gemeenschap als door de Lid-Staten maatregelen moeten worden getroffen, indien men doeltreffend wil optreden.

Voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap moet zowel in het Gemeenschapsrecht als in het nationale strafrecht een definitie worden gegeven van gedragingen die nadeel berokkenen voor de communautaire begroting, en moet een kader worden vastgesteld voor de oplegging van sancties in beide rechtsorden - administratieve sancties in de rechtsorde van de Gemeenschap en strafrechtelijke sancties in de nationale rechtsorde. De Commissie stelt de volgende rechtsgrondslagen voor :

- wat het Gemeenschapsrecht betreft, de artikelen 235 EG en 203 Euratom, en
- wat het nationale strafrecht betreft, artikel K 3, lid 2.

Door artikel 209 A EG is weliswaar in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een specifieke bepaling ingevoegd waardoor aan de Lid-Staten op het gebied van fraude dezelfde verplichtingen worden opgelegd als aan de Gemeenschap, doch dit artikel levert nog geen rechtsgrondslag op voor wetgevend optreden.

Wat het Gemeenschapsrecht betreft stelt de Commissie een verordening voor inzake administratieve sancties van de Gemeenschap. Ten aanzien van het nationale recht stelt de Commissie een verdrag voor inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

Wat het Gemeenschapsrecht betreft is de Commissie van oordeel dat de rechtsgrondslag gevormd wordt door artikel 235 EG en artikel 203 Euratom. Gelet op het nagestreefde doel, dat wil zeggen invoering van een horizontale communautaire regeling waarmee niet uitsluitend beoogd wordt een systeem van communautaire sancties in te voeren waarvoor een specifieke sectoriële grondslag voldoende zou zijn geweest, doch eerder een regeling die bedoeld is om de middelen van de Gemeenschap als één geheel te beheren, is gebruikmaking van dezelfde algemene grondslagen in beide Verdragen geboden.

Op strafrechtelijk gebied hebben de beoogde doelstellingen een zodanige reikwijdte dat uitsluitend tussenstatelijke maatregelen aangewezen zijn.

Ter aanvulling van de juridische structuur voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen stelt de Commissie voor om op basis van artikel 95 EGKS een beschikking te geven waardoor de inhoud van de verordening (EG/Euratom) mede van toepassing wordt op de bescherming van de financiële belangen op het terrein van het EGKS-Verdrag.

3. De ontwerp-verordening

In artikel 1 wordt de werkingssfeer van de verordening omschreven dat wil zeggen fraude, misbruiken en andere vergrijpen tegen de financiële belangen van de Gemeenschap. Deze verschillende handelwijzen samen worden "onregelmatigheden" genoemd om de redactie van de volgende artikelen te vereenvoudigen.

In lid 2 van dit artikel wordt de werkingssfeer van de verordening verruimd zodat deze niet alleen betrekking heeft op de begroting als zodanig, doch ook op alle andere ontvangsten die door of voor een instelling van de Gemeenschappen worden beheerd.

Artikel 2 geeft een definitie van fraude. Deze definitie beoogt elk onwettig handelen of nalaten te omvatten met opzettelijk karakter of voortvloeiend uit gekwalificeerde nalatigheid uit een oogpunt van zorgvuldigheidsplicht.

In artikel 3 wordt de inhoud van het begrip misbruik omschreven en wordt bedoeld op handelingen die formeel wettig zijn, doch ontbloot van elke economische realiteit, behalve dan dat nadeel wordt berokkend aan de begroting. Er is geen sprake van een duidelijk economisch motief wanneer een handeling geen ander motief heeft dan het verkrijgen van een bepaald bedrag of het niet betalen van een ontvangen bedrag.

Artikel 4 beschrijft de gevolgen van inbreuken op het Gemeenschapsrecht die niet opzettelijk zijn gepleegd of niet het gevolg zijn van nalatigheid. Deze inbreuken leiden slechts tot de restitutio in integrum van de door de Gemeenschappen geleden verliezen.

In artikel 4, lid 2, wordt de mogelijkheid gegeven om in bepaalde gevallen strengere straffen op te leggen die gewoonlijk alleen worden opgelegd bij opzettelijk of door nalatigheid gepleegde inbreuken.

In artikel 5 wordt de Lid-Staten en de Commissie de verplichting opgelegd administratieve sancties op te leggen wegens fraude zoals gedefinieerd in artikel 2, misbruiken en overtredingen ten gevolge van nalatigheid. Opzettelijke overtredingen vallen onder het begrip fraude.

Volgens artikel 6 moeten de Lid-Staten erop toezien dat de desbetreffende feiten volgens het nationale recht op dezelfde wijze worden bestraft als inbreuken op het nationale recht. Dit artikel is een verwijzing naar artikel 209 A van het Verdrag EG, maar behelst bovendien de elementen evenredigheid, doeltreffendheid en afschrikwekkendheid van de straf ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie in zaak 68/88

Artikel 7 geeft een omschrijving van de soorten administratieve straffen die kunnen worden opgelegd door de instanties die bevoegd zijn voor inbreuken op het Gemeenschaprecht.

In artikel 8 worden de personen en groepen personen omschreven aan wie communautaire sancties kunnen worden opgelegd.

Artikel 9 behelst bepalingen inzake de verjaring, zowel van de vervolging als van de tenuitvoerlegging. Opmerking verdient dat in de ontwerp-verordening op dit punt een bepaalde mate van harmonisatie van het nationale recht inzake de verjaring is voorgeschreven omdat de nationale bepalingen soms vrij sterk van elkaar afwijken.

In artikel 10 is een belangrijks beginsel neergelegd, namelijk dat geen enkele sanctie kan worden opgelegd tenzij de bepalingen van Gemeenschapsrecht dit hebben voorgeschreven. Bepaald is dat de kwestie van terugwerkende kracht moet worden geregeld.

Artikel 11 legt het kader vast waarin de controles op begrotingsgebied worden uitgevoerd. Met name dient te worden opgemerkt dat de sectoriële verordening bepaalt onder welke voorwaarden deze controles worden verricht. In de ontwerp-verordening is evenwel bepaald dat deze controles kunnen worden uitgevoerd door naar behoren gemachtigde deskundigen.

Overigens zijn in de ontwerp-verordening in het algemeen de bevoegdheden van de Commissie omschreven voor een onderzoek ter plaatse met, indien nodig, de medewerking van de betrokken Lid-Staat.

#### 4. Het ontwerp-verdrag

In artikel 1 wordt op specifieke wijze de fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen strafbaar gesteld en worden de bestanddelen van de inbreuk gedefinieerd.

Dit brengt mede dat volgens de nationale wetgeving van elke Lid-Staat fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap een delict is en dat deze feiten volgens nationaal recht strafbaar moeten worden gesteld.

Volgens artikel 2 valt poging tot fraude onder de werkingssfeer van het Verdrag.

In artikel 3 wordt de aansprakelijkheid van natuurlijke personen en rechtspersonen vastgelegd. Overigens worden in het ontwerp-verdrag personen aansprakelijk gesteld die de inbreuk niet zelf hebben begaan, maar van wie vaststaat dat zij in een onderneming een bepaalde verantwoordelijkheid dragen.

In artikel 4 worden de verschillende sancties genoemd die moeten worden opgelegd in geval van fraude ten nadele van de Gemeenschapsbegroting. In dit artikel worden de omstandigheden gedefinieerd die als verzwarend moeten worden beschouwd. Het begrip misdadigersorganisatie moet niet worden uitgelegd als een strafrechtelijk begrip, doch heeft het oog op fraude in het kader van de georganiseerde misdaad.

Artikel 5 legt de bevoegdheidsregels vast wanneer fraude in verschillende Lid-Staten is begaan. De grondregel van de nationale bevoegdheid, d.w.z. dat de voornaamste feiten zijn begaan op het grondgebied van de betrokken staat, moet op een later tijdstip in uitvoeringsvoorschriften nader worden omlijnd.

In artikel 6 wordt fraude die in derde landen is begaan op één lijn gesteld met fraude die begaan is in de Lid-Staten van de Gemeenschap, indien het voordeel is behaald op of overgebracht naar het grondgebied van de betrokken Lid-Staat of wanneer dit het geval had kunnen zijn, of de dader een onderdaan is van deze Lid-Staat, of een handeling is opgelegd die bijdraagt tot de fraude op grondgebied van de Lid-Staten.

De artikelen 7 en 8 handelen over uitlevering, vervolging, verjaring en rechtshulp ten aanzien van welke onderwerpen de Commissie geen initiatieven kan nemen. Toch zijn maatregelen in verband met deze onderwerpen als suggestie onderaan de bladzijde vermeld als punten waarover de Commissie haar gedachten heeft laten gaan.

Door artikel 9 wordt een systeem van samenwerking tussen de Lid-Staten en de Commissie ingevoerd om de toepassing van dit verdrag te evalueren met het oog op eventuele verbeteringen.

In artikel 10 wordt de regeling vastgelegd voor de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen waarvan in artikel 5 sprake was.

In artikel 11 wordt het Hof van Justitie rechtsmacht verleend om

- bij wijze van prejudiciële beslissing dit verdrag uit te leggen, en
- kennis te nemen van elk geschil inzake de toepassing van dit verdrag.

Voorstel voor een  
VERORDENING (EG, EURATOM) VAN DE RAAD

inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 235,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, inzonderheid op artikel 203,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Overwegende dat de algemene begroting, die door eigen middelen wordt gefinancierd, door de Commissie wordt uitgevoerd binnen de limieten van de uitgetrokken kredieten en overeenkomstig de beginselen van een goed financieel beheer; dat de Commissie bij de vervulling van deze taak nauw met de Lid-Staten samenwerkt;

Overwegende dat de uitbetaling aan de begunstigden van meer dan de helft van de uitgaven van de Gemeenschappen over de Lid-Staten loopt;

Overwegende dat voor de wijze waarop dit gedecentraliseerde beheer wordt uitgevoerd en de controlestelsels worden toegepast, gedetailleerde bepalingen gelden, welke naar gelang van het betrokken gebied van het Gemeenschapsbeleid verschillen vertonen dat het evenwel van belang is op alle gebieden, met inbegrip van die welke buiten de begroting worden gefinancierd, inbreuken op de financiële belangen van de Gemeenschappen te bestrijden;

Overwegende dat de bestrijding van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude slechts doelmatig kan gebeuren wanneer een voor alle gebieden van het Gemeenschapsbeleid gemeenschappelijk juridisch kader wordt geschapen; dat met het oog hierop de categorieën van inbreuken op de financiële belangen van de Gemeenschappen moeten worden omschreven en de te nemen maatregelen voor de bestrijding daarvan moeten worden aangegeven;

Overwegende dat het Gemeenschapsrecht in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid communautaire administratieve sancties heeft ingevoerd; dat dit ook op andere gebieden zal moeten gebeuren;

Overwegende dat, om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te waarborgen, de door de Lid-Staten opgelegde communautaire administratieve sancties volgens eenvormige doelstellingen en methoden moeten worden toegepast;

Overwegende dat algemene regels moeten worden vastgesteld die op de communautaire administratieve sancties van toepassing zijn, zoals regels inzake verjaring en inzake de niet-terugwerkende kracht van de regeling waarbij het sanctiestelsel wordt ingesteld, onverminderd een in het specifieke besluit dat de sanctie behelst, uitdrukkelijk opgenomen afwijking;

Overwegende dat de Commissie en de Lid-Staten ingevolge het Gemeenschapsrecht verplicht zijn te controleren of de begrotingsmiddelen van de Gemeenschappen voor de vastgestelde doelen gebruikt worden; dat ter aanvulling van de bestaande regelgeving gemeenschappelijke regels moeten worden vastgesteld;

Overwegende dat, hoewel voor het treffen van administratieve sancties en maatregelen ter controle van de ontvangsten en uitgaven op de verschillende gebieden in de Verdragen bevoegdheden zijn voorzien, zij niet voorzien in de nodige specifieke bevoegdheden voor het nemen van horizontale maatregelen die op het geheel van deze ontvangsten en uitgaven van toepassing zijn; dat bijgevolg de toepassing van artikel 235 van het EG-Verdrag en van artikel 203 van het Euratom-Verdrag gerechtvaardigd is,

**HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:**

## TITEL I

### BEGINSELEN

#### Artikel 1

1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen worden passende maatregelen genomen ten aanzien van:
  - de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude;
  - misbruik van de communautaire regelgeving;
  - alle andere gevallen waarin een in de regelgeving betreffende de ontvangsten van de Gemeenschap of betreffende de toekenning van financiële steun, subsidie of enig ander voordeel vervatte verplichting niet wordt nagekomen.

De in de eerste alinea beoogde gevallen van fraude, misbruik en andere vormen van niet-naleving worden in het hiernavolgende "onregelmatigheden" genoemd.

2. De bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen bestrijkt zowel de ontvangsten en uitgaven uit hoofde van de algemene begroting als alle andere ontvangsten en uitgaven welke door of voor de Instellingen van de Gemeenschappen worden beheerd.



## Artikel 2

1. De financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude bestaat uit een op de geldende wetgeving inbreuk makend handelen of nalaten, hetzij opzettelijk, hetzij voortvloeiend uit gekwalificeerde nalatigheid ten opzichte van de zorgvuldigheidsplicht, dat tot doel of tot resultaat heeft:
  - hetzij eigen middelen of enige andere ontvangst van de Gemeenschappen te verminderen,
  - hetzij gelden ten nadele van de Gemeenschappen te innen, wederrechtelijk te behouden of te verduisteren;
2. Met name worden beoogd:
  - het opstellen, verstrekken, gebruiken of indienen van valse, onjuiste of onvolledige documenten of aangiften die nodig zijn om een uitkering of betaling te verkrijgen;
  - het verzuimen om aan de bevoegde instantie gegevens te verstrekken betreffende wijzigingen in de voor het ontvangen van een uitkering of betaling vereiste voorwaarden;
  - het verduisteren of verkwisten van gelden;
  - het wetend gebruiken van steun of subsidies welke door middel van onjuiste of onvolledige verklaringen of andere kunstgrepen zijn verkregen.

## Artikel 3

1. Als misbruik van de communautaire regelgeving worden beschouwd handelingen die worden verricht ten einde een onrechtmatig voordeel te verkrijgen door langs de weg van fictieve of artificiële verrichtingen een situatie te scheppen die met de wettelijke voorwaarden formeel in overeenstemming is doch welke verrichtingen, reële economische beweegredenen ontberen en strijdig zijn met de betrokken communautaire wetgeving.
2. De in lid 1 bedoelde verrichtingen doen rechten noch voordelen ontstaan.

## Artikel 4

1. Niet-opzettelijke of niet het gevolg van nalatigheid zijnde niet-naleving leidt in de regel tot:
  - intrekking van het onrechtmatig verkregen voordeel;
  - de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de onrechtmatig geïnde bedragen terug te betalen, in voorkomend geval vermeerderd met rente, welke forfaitair kan worden vastgesteld;

- het volledige of gedeeltelijke verlies van de wegens een verzoek om een toegekend voordeel of bij de inning van een voorschot gestelde zekerheid.

Deze maatregelen worden niet als sancties beschouwd.

2. Niet-opzettelijke of niet het gevolg van nalatigheid zijnde niet-naleving kan evenwel tot communautaire administratieve sancties leiden wanneer in de betrokken regelgeving met het oog op de goede uitvoering ervan onafhankelijk van een subjectief element in de toepassing van administratieve sancties is voorzien.

#### Artikel 5

Afgezien van de in artikel 4, lid 1, bedoelde maatregelen leiden fraude, misbruik of andere vormen van niet-naleving die het gevolg zijn van nalatigheid, tot toepassing van een communautaire administratieve sanctie door de Lid-Staten of naar gelang van het geval door de Commissie, wanneer de communautaire wetgeving zulks bepaalt.

#### Artikel 6

De in de artikelen 4 en 5 bedoelde maatregelen worden toegepast onverminderd de verplichting van de Lid-Staten erop toe te zien dat in het kader van hun nationaal recht op schendingen van het communautaire recht passende sancties worden gesteld onder voorwaarden die inhoudelijk en procedureel overeenkomen met die welke bij schendingen van het nationale recht van soortgelijke aard en omvang gelden en die een doeltreffende, evenredige en op afschrikking berustende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen waarborgen.

### TITEL II

#### OP DE COMMUNAUTAIRE ADMINISTRATIEVE SANCTIES TOEPASSELIJKE REGELS

#### Artikel 7

1. Onder "communautaire administratieve sancties" wordt verstaan, de in de communautaire wetgeving vervatte maatregelen ter beteugeling van de in artikel 5 bedoelde gedragingen welke voor de in artikel 8 bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen ongunstige financiële of economische gevolgen hebben.

Met name kan in de volgende sancties worden voorzien:

- een geldelijke administratieve sanctie, met inbegrip van de betaling van een bedrag dat groter is dan de onrechtmatig ontvangen of ontdoken sommen, in voorkomend geval vermeerderd met rente;

- volledige of gedeeltelijke inhouding van een bij de communautaire regelgeving toegekend voordeel, ook al heeft de betrokkene dit voordeel slechts ten dele onrechtmatig genoten;
  - afschaffing of intrekking van het voordeel gedurende een periode die volgt op die waarin de onregelmatigheden de gevolgen daarvan doen gevoelen;
  - tijdelijke of definitieve intrekking van een voor deelneming aan een communautaire steunregeling nodige goedkeuring of erkenning.
2. In de mate die nodig is om voor de goede uitvoering van de betrokken regelgeving zorg te dragen, wordt de aard en de draagwijdte van de bepalingen welke administratieve sancties behelzen, vastgesteld naar gelang van de omvang van het gevaar van onregelmatigheid, de grootte van de toegekende begunstiging of van het ontvangen voordeel, en de aard alsmede de ernst van de onregelmatigheid, met name gezien het daarbij spelende subjectieve element.

#### Artikel 8

Communautaire administratieve sancties zijn van toepassing:

- op natuurlijke personen die een onregelmatigheid hebben gepleegd of die tot de verwezenlijking ervan hebben bijgedragen;
- op natuurlijke personen die uit hoofde van hun positie of functie gehouden zijn door passende maatregelen te voorkomen dat onregelmatigheden worden gepleegd;
- op rechtspersonen, wanneer de onregelmatigheid is begaan door een voor rekening daarvan en in de uitoefening van een wettelijke, gedelegeerde of feitelijke beslissingsbevoegdheid handelend natuurlijk persoon;
- op groepen of verenigingen van natuurlijke persoon of van rechtspersonen, wanneer de onregelmatigheid is begaan door een voor rekening van laatstgenoemden en in de uitoefening van een wettelijke, gedelegeerde of feitelijke beslissingsbevoegdheid handelend natuurlijk persoon.

#### Artikel 9

1. Een onregelmatigheid kan slechts binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf het tijdstip waarop zij werd gepleegd, tot een procedure inzake administratieve sancties leiden. Bij voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is beëindigd. Bij meerjarige programma's gaat deze termijn evenwel in op de datum van afsluiting van het programma.

De verjaringstermijn inzake vervolging wordt onderbroken door iedere, van een nationale of communautaire autoriteit uitgaande handeling waarmee het onderzoek of de vervolging van de onregelmatigheid wordt beoogd.

2. De termijn van uitvoering van het besluit waarbij de administratieve sanctie wordt vastgesteld, bedraagt vijf jaar. Deze termijn vangt aan op de dag waarop het besluit definitief is geworden.

De verjaringstermijn ten aanzien van de uitvoering wordt onderbroken door bekendmaking van een besluit waarbij het aanvankelijke bedrag van de sanctie wordt gewijzigd.

De verjaring inzake uitvoering wordt opgeschort voor de duur waarvoor een betalingsfaciliteit wordt toegekend.

#### Artikel 10

Geen sanctie kan worden opgelegd zolang daarin bij een van vóór de onregelmatigheid daterend communautair besluit niet is voorzien. Ingeval van latere wijziging van in een communautaire regelgeving vervatte maatregelen inzake administratieve sancties komt aan minder strenge bepalingen terugwerkende kracht toe, tenzij in deze nieuwe regelgeving uitdrukkelijk is bepaald dat zij geen terugwerkende kracht hebben.

### TITEL III

#### CONTROLES EN VERIFICATIES TER PLAATSE

#### Artikel 11

1. De controlemaatregelen worden aangepast aan de toe te passen specifieke organisatorische voorzieningen en staan in verhouding tot de nagestreefde doelen.
2. De aard en de frequentie van de controles en verificaties ter plaatse alsmede de wijze van uitvoering ervan worden zodanig vastgesteld dat een uniforme en doelmatige toepassing van de betrokken regelgeving wordt gewaarborgd, en met name dat onregelmatigheden worden voorkomen en ontdekt. Bij deze maatregelen wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de in de Lid-Staten bestaande administratieve praktijken en structuren, en zij worden zodanig getroffen dat zij geen overmatige economische lasten en administratieve kosten veroorzaken.
3. De door de Commissie uit te voeren controles en verificaties ter plaatse van worden overeenkomstig de uit hoofde van de sectoriële regelgevingen vastgestelde bevoegdheden door op grond van deze regelgevingen bevoegd verklaarde functionarissen en door naar behoren gemachtigde deskundigen gedaan. Onverminderd de nationale bepalingen inzake het geheim van de gerechtelijke instructie hebben functionarissen en deskundigen die een controle ter plaatse uitoefenen, toegang tot alle met de betrokken verrichtingen verband houdende gegevens, met inbegrip van die welke door de nationale controleurs zijn vergaard, en hebben zij de mogelijkheid om de documenten die te hunner beschikking zijn gesteld, te kopiëren.

De in het kader van de in de eerste alinea bedoelde controles en verificaties verzamelde gegevens vallen onder het ambtsgeheim. Zij mogen alleen worden medegedeeld aan diegenen die ambtshalve daarvan kennis moeten nemen, en mogen slechts voor de in lid 2 bedoelde doeleinden worden gebruikt.

4. De uitoefening van de controles en verificaties ter plaatse, en met name de toegang tot lokalen, terreinen, vervoermiddelen of andere in dat verband te bezoeken plaatsen, moet worden toegestaan door de natuurlijke personen of door de rechtspersonen
  - die rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel voordeel genieten, of
  - op wie uit hoofde van de communautaire regelgeving verplichtingen ter zake rusten, of
  - die rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemen aan de in de toepasselijke regelgeving beoogde verrichtingen, met name als achtereenvolgende leveranciers, consignatarissen, vervoerders of verwerkers, en als leden van beherende of coördinerende instellingen.
5. Wanneer de in lid 4 bedoelde personen zich tegen een controle of verificatie ter plaatse verzetten, verleent de betrokken Lid-Staat de naar behoren door de Commissie gemachtigde functionarissen en deskundigen de nodige bijstand om hen in staat te stellen de voor de uitvoering van hun controle- en verificatie-opdracht ter plaatse passende maatregelen te nemen, overeenkomstig de nationale procedurele regels.

#### Artikel 12

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Deze Verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad

De Voorzitter

Voorstel voor een  
BESLUIT VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

tot opstelling van het Verdrag betreffende de bescherming van de  
financiële belangen van de Gemeenschappen

---

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid op artikel K.3., lid 2, tweede streepje, onder c),

Gezien het voorstel van de Commissie<sup>(1)</sup>,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Overwegende dat met het oog op het bereiken van de doelstellingen van de Unie en krachtens artikel K1, punt 5, van het Verdrag de bestrijding van fraude op internationale schaal een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang vormt, die samenhangt met de door de Titel VI van het Verdrag ingestelde samenwerking, zulks onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap;

Overwegende dat bij artikel 209 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, artikel 78 decies van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en bij artikel 183 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie de Lid-Staten specifieke verplichtingen worden opgelegd tot het nemen van geëigende maatregelen voor de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, zulks overigens onverminderd de op de Lid-Staten rustende algemenere verplichtingen, met name uit hoofde van artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

Overwegende dat de Raad in zijn Resolutie van 30 november 1993 erop heeft gewezen dat een aantal vraagstukken die in het kader van de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, nog moeten worden behandeld tot de vraagstukken van algemeen belang behoren die door Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden bestreken; dat bijzondere aandacht moet worden besteed met name aan die vraagstukken die betrekking hebben op de inbreuken, de aansprakelijkheid, de sancties, de voorwaarden voor extraterritoriale werking van de strafwet, de wederzijdse rechtshulp en de verjaring;

---

<sup>(1)</sup> PB nr. C ... van ....., blz...

Overwegende dat, om de specifieke doelstellingen van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te bereiken, de compatibiliteit van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappendienst te worden gewaarborgd alsmede de coherente tenuitvoerlegging ervan; dat de rechtsvergelijkende studie die op verzoek van de Raad in zijn Resolutie van 13 november 1991<sup>(2)</sup>, door de Commissie werd verricht de ontoereikendheden van die wetgevingen aan het licht heeft gebracht;

Overwegende dat<sup>(3)</sup>

1. Besluit dat het Verdrag wordt opgesteld waarvan de tekst in bijlage is opgenomen, en die heden door de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten van de Unie wordt ondertekend.
2. Beveelt de Lid-Staten aan om het Verdrag overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke regels te ratificeren.
3. Verzoekt de Lid-Staten bij het Secretariaat-generaal van de Raad kennis te geven van de akten waaruit blijkt dat de door hun respectieve grondwettelijke regels voor de ratificatie van het Verdrag vereiste procedures zijn voltooid en deze akten aldaar neer te leggen.
4. Verzoekt het Secretariaat-generaal van de Raad de Lid-Staten van de datum van inwerkingtreding van het Verdrag in kennis te stellen.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad

De Voorzitter

---

<sup>(2)</sup> PB nr. C 328 van 17.12.1991, blz. 1.

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot Titel III: Gerechtelijke samenwerking tussen de Lid-Staten.

Overwegende dat het bovendien nodig is passende voorschriften op het gebied van bevoegdheid, vervolging, uitlevering en wederzijdse rechtshulp in te voeren omdat de op het gebied van de gerechtelijke samenwerking in strafzaken ondertekende verdragen niet in alle Lid-Staten van toepassing zijn en zij in elk geval niet in de specifieke behoeften bij de bestrijding van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude voorzien en dat de eerste verantwoordelijkheid om ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen begane fraude op te sporen, te vervolgen en te bestraffen bij de Lid-Staten berust.

## VERDRAG BETREFFENDE DE BESCHERMING VAN DE FINANCIELE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN

---

DE LID-STATEN VAN DE EUROPESE UNIE, HOGE VERDRAGSLUITENDE  
PARTIJEN BIJ DIT VERDRAG,

Verwijzende naar Besluit nr. van de Raad van de Europese Unie van .....

Overwegende dat de economische en financiële fraude met betrekking tot de ontvangsten en de uitgaven van de Gemeenschappen vaak het kader van een enkele Lid-Staat overschrijdt en steeds veelvuldiger door criminele organisaties wordt gepleegd;

Overwegende dat deze organisaties des te gemakkelijker de stelsels voor het innen en toekennen van de middelen van de Gemeenschap ongestraft dreigen te misbruiken daar de nationale wetgevingen over op dit soort delinkwentie ontoereikend afgestemde sanctieregelingen beschikken, of zozeer van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen dat een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap daardoor wordt belet;

Overwegende dat de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen strafbaarstellingen vereist voor ieder frauduleus gedrag dat op die belangen inbreuk maakt, en vergt dat alle Lid-Staten hiertoe dezelfde fraude-omschrijving bezigen;

Overwegende dat het beginsel van de persoonlijke aansprakelijkheid de grondslag van de strafrechtelijke aansprakelijkheid in de Lid-Staten van de Unie blijft; dat de behandeling van de verschillende deelnemers aan een fraude en het ingewikkelde karakter van de mechanismen voor besluitvorming binnen de ondernemingen bepaalde aanpassingen van het recht van de Lid-Staten noodzakelijk maken;

Overwegende dat de ondernemingen op de activiteitengebieden die met de Gemeenschapsbegroting te maken hebben, een belangrijke rol spelen en dat zij in geval van fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen hun verantwoordelijkheid op zich moeten nemen voor zover deze fraude werd gepleegd met medewerking van enig lichaam, wettelijk vertegenwoordiger of persoon met een deze van rechtswege toekomstende of feitelijke beslissingsbevoegdheid binnen die ondernemingen;

Overwegende dat de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de voornaamste fraudefeiten zich hebben voorgedaan, bij voorrang bevoegdheid ter zake moet krijgen;

Overwegende dat de regels betreffende het territoriale toepassingsgebied van de nationale wetten de doeltreffendheid van de bestrijding van grensoverschrijdende fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen belemmeren, terwijl deze fraude steeds meer georganiseerd is en hierbij vaak de bevoegdheid van verscheidene nationale rechterlijke instanties in het geding is;



Overwegende dat<sup>(4)</sup>

HEBBEN OVER DE VOLGENDE BEPALINGEN OVEREENSTEMMING BEREIKT:

## ONTWERP VERDRAG

\*\*\*\*\*

### TITEL I: ALGEMENE BEPALINGEN

#### Artikel 1: Strafbaarstelling van fraude

1. De financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude wordt specifiek strafbaar gesteld.
2. De financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude bestaat uit elke handeling of elk verzuim waardoor inbreuk wordt gemaakt op de geldende wetgeving, hetzij opzettelijk, hetzij voortvloeiend uit ernstige nalatigheid ten opzichte van de zorgvuldigheidsplicht, dat tot doel of tot resultaat heeft:
  - hetzij eigen middelen of enige andere ontvangst van de Gemeenschappen te verminderen,
  - hetzij gelden ten nadele van de Gemeenschappen te innen, wederrechtelijk te behouden of te verduisteren.
3. De financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude betreft zowel de in de algemene begroting bedoelde ontvangsten en uitgaven als elke andere ontvangst of uitgave die door of voor de communautaire Instellingen wordt beheerd.
4. Met name worden beoogd:
  - het opstellen, verstrekken, gebruiken of voorleggen van valse, onjuiste of onvolledige documenten of verklaringen met het oogmerk een uitkering of betaling te verkrijgen;
  - het verzuimen om aan de bevoegde instantie gegevens te verstrekken betreffende wijzigingen van de voor het ontvangen van een uitkering of betaling vereiste voorwaarden;
  - het verduisteren of verkwisten van gelden;

---

<sup>(4)</sup> Zie voetnoot Titel III: Gerechtelijke samenwerking tussen Lid-Staten.  
Overwegende dat op alle gevallen van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude, belastingfraude inbegrepen, met name op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde en de douanerechten, de voorschriften inzake de verplichting tot vervolging, uitlevering en wederzijdse rechtshulp moeten worden toegepast.

- het wetend gebruiken van steun of subsidies door middel van onjuiste of onvolledige verklaringen of andere kunstgrepen zijn verkregen.

## Artikel 2: Poging

Poging tot plegen van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude wordt op dezelfde wijze als fraude zelf bestraft.

## Artikel 3: Aansprakelijkheid

1. Elke persoon die aan het plegen van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude deelneemt, is daarvoor aansprakelijk als dader, aanstoker, medeplichtige of heler.
2. Elke persoon die bij delegatie of feitelijk in een onderneming een wettige bevoegdheid uitoefent, is aansprakelijk voor de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude die door een van de leden van de onderneming voor haar rekening wordt gepleegd.
3. Iedere rechtspersoon is, ten minste op het stuk van geldboeten, aansprakelijk voor elke de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude die door enig orgaan, wettelijk vertegenwoordiger of iedere persoon met een deze van rechtswege toekomende of feitelijke beslissingsbevoegdheid binnen de onderneming wordt gepleegd.
4. De in de leden 1, 2 en 3 genoemde aansprakelijkheidsvormen zijn afzonderlijk of in combinatie van toepassing.

## Artikel 4: Sancties

1. Financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude wordt op zijn minst bestraft met ofwel een vrijheidsstraf of een geldboete, ofwel met beide sancties. De fraude-instrumenten, waaronder begrepen de voor het begaan van de fraude gebruikte vervoermiddelen alsmede de opbrengsten van de fraude kunnen in beslag worden genomen.
2. Voor zwaardere fraude worden strengere straffen opgelegd. Het zwaardere karakter van de fraude ligt in het bijzonder in de volgende elementen besloten:
  - \* de herhaling van de feiten,
  - \* het voorbedachte karakter van de handeling,
  - \* het feit dat de betrokken persoon tot een misdadige organisatie behoort,
  - \* het feit dat de betrokken persoon ambtenaar of functionaris is,
  - \* het omkopen van een ambtenaar,
  - \* de omvang van de schade die samen van meer dan 50 000 ecu beloopt.

## TITEL II: TOEPASSING VAN DE NATIONALE WET

### Artikel 5: Bevoegde Lid-Staat en verplichting tot vervolging

1. De Lid-Staat op het grondgebied waarvan de voornaamste fraudefeiten ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen zich hebben voorgedaan, is bij voorrang bevoegd om deze fraude, krachtens zijn eigen wetgeving te vervolgen.
2. De wijzen van toepassing van het begrip "voornaamste fraudefeiten" worden vastgesteld uit hoofde van de in artikel 10 bedoelde maatregelen.

### Artikel 6: Werkingssfeer van de nationale wetgeving

1. Wanneer de voornaamste fraudefeiten ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen zich op het grondgebied van een derde land hebben voorgedaan, beschouwen de Lid-Staten deze fraude met alle elementen ervan als op hun eigen grondgebied te zijn begaan, wanneer :
  - het beoogde voordeel op hun grondgebied had kunnen zijn of werd verkregen of daarheen werd overgebracht,
  - de bij de fraude in de zin van artikel 3 betrokken persoon onderdaan van een der Lid-Staten is,
  - een met de fraude verband houdende handeling op hun grondgebied geschiedde.
2. In het in lid 1 bedoelde geval wordt de vervolging bij voorrang ingesteld door de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de dader van de fraude wordt aangehouden of woont.

## TITEL III : GERECHTELIJKE SAMENWERKING TUSSEN LID-STATEN<sup>(5)</sup>

### Artikel 7: Uitlevering, vervolging, verjaring<sup>(6)</sup>

---

<sup>(5)</sup> Titel III van het ontwerp-Verdrag maakt geen deel uit van het dispositief van het initiatief van de Commissie op basis van artikel K.3, lid 2. Het wordt aan de Raad bij wijze van indicatie ter overweging voorgelegd om de inhoud van het document te vervolledigen.

<sup>(6)</sup> Artikel 7

1. De Lid-Staten leveren, overeenkomstig de procedures die zijn vastgesteld door de verdragen en overeenkomsten betreffende uitlevering waarbij zij partij zijn, de door de gerechtelijke autoriteiten van de verzoekende Staat vervolgde personen uit wanneer de gewraakte feiten de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude vormen of kunnen vormen.  
De uitlevering zal niet worden geweigerd wegens het feit dat het delict een fiscale inbreuk vormt of wegens de eis van dubbele strafbaarstelling.  
De Lid-Staten leveren de personen uit die worden gezocht met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf of van een veiligheidsmaatregel die wegens de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude werd uitgesproken.
2. Indien de Staat op het grondgebied waarvan de vermoedelijke dader van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude woont of wordt aangehouden, weigert de vermoedelijke dader van de fraude uit te leveren omdat hij een onderdaan van die Staat is, moet deze Staat de zaak aan de bevoegde autoriteiten voorleggen om in voorkomend geval een gerechtelijke vervolging te kunnen instellen. Hiertoe verkrijgt hij van de bij voorrang bevoegde Staat toezending van het dossier.  
In dit geval beschouwt deze Staat de fraude als op het eigen grondgebied te zijn begaan.
3. Iedere handeling tot stuiting van verjaring in de verzoekende Lid-Staat heeft hetzelfde gevolg in de aangezochte Lid-Staat en omgekeerd.

## Artikel 8: Wederzijdse rechtshulp<sup>(7)</sup>

---

### <sup>(7)</sup> Artikel 8

1. De Lid-Staten staan elkaar wederzijds bij in iedere gerechtelijke procedure op het gebied van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude.
2. Met het oog op de toepassing van dit Verdrag omvat de wederzijdse rechtshulp met name:
  - het verrichten van elke onderzoekshandeling, met name het horen van getuigen, deskundigen of aan een onderzoek onderworpen personen, vervoer naar de plaatsen van handeling, expertise,
  - de overlegging van bewijsstukken, dossiers of documenten,
  - de overhandiging van processtukken of rechterlijke beslissingen,
  - de overlegging van uittreksels uit het strafregister en alle daarop betrekking hebbende inlichtingen,
  - huiszoeking of inbeslagneming van voorwerpen,
  - de kennisgeving van de handelingen met het oog op de uitvoering van een straf of van vergelijkbare maatregelen, zoals de invordering van een boete of de betaling van de onkosten,
  - de maatregelen ter uitvoering van de straffen, met inbegrip van die betreffende de verbeurdverklaring in de zin van artikel 4, lid 1.
3. De wederzijdse rechtshulp geldt voor elke de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude.  
De eis van dubbele strafbaarstelling is niet vereist.
4. Het verzoek om wederzijdse rechtshulp kan rechtstreeks tussen de rechterlijke instanties geschieden en langs dezelfde weg worden teruggezonden. Het verzoek en de begeleidende stukken moeten in de taal of een van de talen van de aangezochte Staat zijn vertaald. Een kopie van de zending en van de terugzending van de verzoeken wordt aan de bevoegde ministeries van Justitie en aan de Commissie toegezonden.
5. De uitvoering van het verzoek om wederzijdse rechtshulp geschiedt in beginsel volgens de regels van de aangezochte Staat. Een en ander kan evenwel volgens de regels van de verzoekende Staat gebeuren wanneer deze regels in het verzoek uitdrukkelijk worden vermeld en zij zich niet tegen de rechtspraktijk van de aangezochte Staat verzetten.

## TITEL IV: REGELS VOOR DE TOEPASSING VAN HET VERDRAG

### Artikel 9: Samenwerking

De Raad stelt, in samenwerking met de Commissie, een regelmatige samenwerking in om de toepassing van de bepalingen van dit Verdrag te beoordelen.

Hiertoe wordt jaarlijks een verslag over de toepassing van dit Verdrag opgesteld.

### Artikel 10: Toepassingsmaatregelen

1. De Raad keurt, op initiatief van elke Lid-Staat of op voorstel van de Commissie, de maatregelen goed die voor de toepassing van dit Verdrag nodig zijn.
2. De toepassingsmaatregelen kunnen voor het oplossen van bijzondere gevallen wijzen van samenwerking tussen betrokken Lid-Staten en de Commissie omvatten.

### Artikel 11: Bevoegdheid van het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is bevoegd om zich uit te spreken:

- in een prejudiciële procedure, over de uitlegging van de bepalingen van dit Verdrag; de voorwaarden waaronder zulks geschiedt, zijn die van artikel 177, tweede en derde alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
- op verzoek van een Lid-Staat of van de Commissie, over elk de toepassing van dit Verdrag betreffende geschil.

## TITEL V: SLOTBEPALINGEN

### Artikel 12: Bekendmaking

Dit Verdrag wordt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen bekendgemaakt zodra het in werking is getreden.

### Artikel 13: Inwerkingtreding

Het Verdrag treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de nederlegging van de akte van bekrachtiging van de Lid-Staat die als laatste tot deze formaliteit bij het Secretariaat-generaal van de Raad overgaat.

Gedaan te Brussel, op

(handtekeningen)

ISSN 0254-1513

COM(94) 214 def.

# DOCUMENTEN

NL

09 01

---

**Catalogusnummer: CB-CO-94-265-NL-C**

**ISBN 92-77-70363-6**

---

**Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen  
L-2985 Luxemburg**