

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2635

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging verordening 883/2013 (OLAF)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: wijziging verordening 883/2013 (OLAF)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de onderzoeken van OLAF
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
24 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 338
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=COM:2018:338:FIN&rid=1>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
ECOFIN
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid in nauwe samenwerking met Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 325, VWEU en 106a Euratom
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Normale wetgevingsprocedure

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Commissie stelt voor om Verordening 883/2013 te wijzigen inzake onderzoeken die door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) worden uitgevoerd. De wijziging moet ervoor zorgen dat OLAF nauw kan samenwerken met het Europees OM (EOM) om fraude in de hele EU op te sporen en te onderzoeken, met inachtneming van eenieders mandaat. De voorgestelde wijzigingen beogen ook meer duidelijkheid te verschaffen over de instrumenten waarover OLAF beschikt, zodat die zo doeltreffend mogelijk kunnen worden aangewend. Het gaat met name om controles en verificaties, toegang tot informatie over bankrekeningen en instrumenten om btw-fraude te bestrijden.

Het voorstel voert daarvoor in het juridische kader van OLAF de nodige bepalingen in met betrekking tot de uitwisseling van informatie met het EOM en het bieden van ondersteuning voor EOM-onderzoeken om ervoor te zorgen dat de activiteiten complementair zijn en onderzoekswerkzaamheden elkaar niet overlappen. Daarnaast zorgt de voorgestelde wijziging voor een aantal beperkte maar belangrijke verduidelijkingen, waardoor de administratieve onderzoeken van OLAF doeltreffender zullen worden, op basis van een recente evaluatie die door de Commissie is verricht¹. De focus ligt op concrete punten waar blijkens deze evaluatie het gebrek aan duidelijkheid in de huidige verordening belemmeringen creëert die de

¹ Het evaluatierapport met betrekking tot Verordening 883/2013 (COM(2017) 589 final): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2017:589:FIN&from=EN>

onderzoeken van OLAF minder doeltreffend maken. De wijziging voert regels in ter verbetering van de controles en verificaties ter plaatse. Die spelen een centrale rol in de bevoegdheden van OLAF en zijn van cruciaal belang om bewijs te vinden om vermeende onwettige activiteiten aan te tonen of te weerleggen. De Commissie stelt in haar voorstel voor dat OLAF door de voorgestelde wijziging van Verordening 883/2013 toegang zal krijgen tot informatie over bankrekeningen, waardoor het de geldstromen in de als maar complexer wordende vormen van fraude kan onderzoeken en ook over instrumenten gaan beschikken om een rol op het gebied van de bestrijding van BTW-fraude te kunnen vervullen, zoals de mogelijkheid tot samenwerking met EUROFISC. EUROFISC is een netwerk van fraudespecialisten uit verschillende landen die in verschillende werkvelden met elkaar informatie uitwisselen over mogelijk bij BTW-(carrousel)fraude betrokken bedrijven. Een voorbeeld van een werkveld is de groep van fraudespecialisten die is gericht op het uitwisselen van signalen over nieuwe ontwikkelingen in fraudevormen met BTW.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie achtte een impact assessment niet noodzakelijk. Wel is er een *analytical staff working document* gepubliceerd met kenmerk SWD(2018) 251 final.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is en blijft voorstander van een krachtige aanpak van EU-fraude. In het regeerakkoord is aangegeven dat intensieve samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van EU-fraude, die vaak grensoverschrijdend van aard is en veelal ook verband houdt met georganiseerde criminaliteit, onontkoombaar is, ook voor de effectiviteit van strafrechtelijk onderzoek in Nederland. Nederland heeft op 14 mei jl. de Commissie en de Raad in kennis gesteld van zijn wens deel te gaan nemen aan de versterkte samenwerking voor het EOM. Nederland blijft daarnaast overtuigd van de noodzaak dat OLAF een eigenstandige rol bij de bescherming van de financiële belangen van de EU moet kunnen blijven vervullen naast en vooral complementair aan de rol die het EOM vervult bij de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude. Dat geldt niet alleen in relatie tot de lidstaten die geen deel uitmaken van de versterkte samenwerking voor het EOM, maar ook voor de overige lidstaten die wel deelnemen aan de versterkte samenwerking voor het EOM, waar OLAF onder meer een belangrijke rol heeft bij het terugvorderen van ten onrechte uitgekeerde EU-subsidies langs administratieve weg en het onderzoeken van mogelijke EU-fraude en zo nodig bevorderen van administratieve en disciplinaire sancties in de gevallen dat het EOM besluit zijn bevoegdheid strafrechtelijk te vervolgen niet uit te oefenen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland kan het onderhavige voorstel grotendeels steunen. Nederland is voor een goede regeling voor optimale samenwerking tussen het EOM en OLAF, rekening houdend met het respectievelijke mandaat van beide organisaties. Nederland is ook voorstander van de elementen in het voorstel die ertoe bijdragen dat het optreden van OLAF op het grondgebied van de lidstaten effectiever wordt en de bruikbaarheid van de rapporten die OLAF maakt op basis van zijn administratieve onderzoekswerkzaamheden in het kader van nationale strafprocedures vergroten.

Wel hecht Nederland waarde aan het subsidiariteitsbeginsel. Nederland heeft moeite met het voorstel om OLAF een rol te geven ten aanzien van de aanpak van BTW-fraude. Nederland beschouwt de aanpak van BTW-fraude in de eerste plaats als een nationale verantwoordelijkheid, zeker in die gevallen waar het EOM geen bevoegdheid terzake kan uitoefenen ingevolge Verordening 2017/1939 (EOM) en OLAF voor dat doel ook geen ondersteuning aan het EOM zal hoeven te bieden. Het moet te allen tijde duidelijk zijn wat precies de reikwijdte van de rol van OLAF is en wat de praktische implicaties van een dergelijke betrokkenheid van OLAF voor de nationale autoriteiten zijn. Indien dat niet het geval is, kan dat leiden tot kostbaar tijdverlies en daarmee tot een verminderde slagkracht ten aanzien van het onmiskenbaar grote belang van de bestrijding van btw-fraude. Bij de (opsporing en) bestrijding van btw-fraude is de mogelijkheid om snel en adequaat te handelen voor de betrokken instanties immers van cruciaal belang.

Nederland heeft verder aarzelingen bij de onderbouwing van de noodzaak van het voorstel OLAF toegang te verlenen tot bankrekeningen en informatie van Financial Intelligence Units (FIU's). Dit onderdeel dient nog nader te worden gezien, ook in relatie tot de lopende onderhandelingen over het voorstel voor regels ter vergemakkelijking van het gebruik van en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ COM (2018) 213 final. OLAF heeft een andere rol en verantwoordelijkheid dan de nationale rechtshandhavende instanties. Hierbij is onder meer van belang dat de integriteit en doeltreffendheid van de Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen worden gewaarborgd en ten aanzien van de FIU's en dat de operationele onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de FIU's blijft bestaan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Afgaande op een eerste, zeer globale bespreking van het voorstel die op 11 juni jl. plaatsvond, is de indruk dat veel lidstaten het voorstel nog verder willen bestuderen. De paar lidstaten die zich bij deze gelegenheid hebben uitgesproken kunnen het voorstel op hoofdlijnen steunen, maar willen net als Nederland nog wel verder nadenken over bepaalde aspecten daarvan, in het bijzonder de bevoegdheid van OLAF ten aanzien van BTW-fraude en de toegang voor OLAF tot bankrekeningen. Het standpunt van het Europees Parlement ten aanzien van de voorgestelde wijziging van Verordening 883/2013 is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Artikel 325, VWEU en artikel 106a, Euratom vormen naar de mening van Nederland de correcte juridische grondslag voor het onderhavige voorstel, aangezien deze artikelen over de bescherming van de Europese financiële belangen gaan. De te wijzigen Verordening 883/2013 eveneens op deze grondslag is gebaseerd.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van Nederland over de subsidiariteit is gedeeltelijk negatief, en gedeeltelijk positief. Er moet in de onderhandelingen een goede balans worden gevonden tussen de uitoefening van bevoegdheden van OLAF en de nationale verantwoordelijkheid voor de aanpak van EU-fraude. Een dergelijke afbakening van bevoegdheden is van groot belang voor de uitvoeringspraktijk. Het oordeel van Nederland over de subsidiariteit is

negatief voor wat betreft de rol die de Commissie OLAF wil geven bij de bestrijding van BTW-fraude.

OLAF voert een taak uit – in essentie gaat het om administratief onderzoek in het kader van de bescherming van financiële belangen van de EU – die niet op gelijksoortige wijze op nationaal niveau kan worden uitgevoerd. Het doet dat nu al op basis van een EU-verordening. Het onderhavige voorstel doet naar de mening van de Commissie niet af aan de bevoegdheid en rol van de lidstaten bij de bestrijding van EU-fraude, een verantwoordelijkheid die de lidstaten delen met de EU, noch verandert de administratieve rol van OLAF, die complementair is aan de strafrechtelijke van het EOM. Het voorstel beoogt de samenwerking tussen OLAF en het EOM te regelen, iets wat alleen op EU-niveau mogelijk is. Nederland onderschrijft het oordeel van de Commissie op dit punt.

c) Proportionaliteit

Het oordeel over de proportionaliteit van het voorstel is positief met een kanttekening. Het voorstel houdt een beperkte wijziging van de OLAF-verordening in en de meeste elementen van het voorstel gaan niet verder dan noodzakelijk is om de met de wijziging van deze Verordening beoogde doelen, waaronder in de eerste plaats het regelen van optimale samenwerking tussen OLAF en het EOM, hetgeen volgt uit de inwerking-treding van Verordening 2017/1939 (EOM) en het verhogen van de effectiviteit van het optreden van OLAF op het grondgebied van de lidstaten, te bereiken. Ten aanzien van het voorstel om OLAF toegang te verlenen tot bankrekeningen en informatie van FIU's is Nederland van mening dat de onderbouwing daarvan moet worden versterkt. De uitbreiding van de mogelijkheden van OLAF op dit terrein dient in verhouding te staan tot de doelstelling van effectievere bestrijding van EU-fraude.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet geen budgettaire implicaties voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Eventuele budgettaire gevolgen – op dit moment overigens niet voorzien door de Europese Commissie – worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

N.v.t.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

N.v.t.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

N.v.t.

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

De Verordening zal in werking treden op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad. Voor de artikelen 12c tot en met 12f geldt dat deze van toepassing worden vanaf de datum die wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 120 (2), tweede alinea van Verordening 2017/1939 (EOM). Het kabinet acht deze termijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een dergelijke bepaling is niet voorzien. Nederland zal aandringen op een evaluatietermijn van 5 jaar.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft geen significante implicaties voor uitvoering en/of handhaving in Nederland.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen