

Wellicht is de verdienste van het werk voor het Belgische conflictenrecht op korte termijn reeds meer dan voldoende beduidend en zal, integendeel, de onophoudende proliferatie van het internationaal privaatrechtelijke bronnenmateriaal de beste uitdaging blijven om het niet bij deze eerste herwerking te laten.

Marie-Claire FOBLETS

Dr. J.A.E. Vervaele, EEG-Fraude en Europees economisch strafrecht, Deventer, Kluwer, 1991, 297 p.

De auteur geeft in zijn voorwoord de terechte verantwoording van zijn boek, nl. de stijgende belangstelling voor het EEG-fraudeprobleem in het licht van de 1992-operatie en van de Europese integratie. Hij geeft zelf een perfect resumé van de inhoud ervan. Het omvat twee grote delen: in het eerste wordt de rechtshandhaving van de Europese regelgeving behandeld en in het tweede wordt het optreden van de lidstaten onderzocht.

Het eerste hoofdstuk beschrijft vooreerst in het kort de oorsprong van de hedendaagse economische overheidsinterventie en de geschiedenis van de Europese overheidsinterventie. Vervolgens wordt de verplichting van de lidstaten toegelicht om het Europees recht loyaal, doeltreffend, maar tevens proportioneel en met eerbiediging van de grondrechten te handhaven. Daarnaast zijn de gemeenschapsinstellingen hunnerzijds ook tot loyale samenwerking verplicht met de nationale rechterlijke autoriteiten. Vervolgens worden de drie fasen geschetst van het optreden van de Europese Commissie:

1. de normatieve fase (in de jaren '60 tot '70), waarbij de Commissie vooral bezig was met het verkrijgen en afbakenen van bevoegdheden en met het invullen en consolideren ervan;

2. de fase van de handhaving, waarbij een geleidelijk tweesporenbeleid werd ontwikkeld (einde jaren '80), nl. de aanscherping van de handhavingsverplichting van de lidstaten enerzijds en de toename van de controlebevoegdheden van de Commissie anderzijds;

3. de fase van de inbouw van de mogelijkheid tot toezicht via functionarissen van de Commissie, de zgn. Euro-inspecteurs. Tot slot wordt de problematiek van de sanctiebevoegdheden van de Europese Commissie gesitueerd.

Het tweede hoofdstuk heeft de titel: Europese rechtshandhaving en EEG-fraude. Het vangt aan met een definitie van de EEG-fraude. Deze is niet te bepalen als inbreuken of onregelmatigheden met betrekking op EEG-wetgeving: soms hebben die inderdaad helemaal geen consequenties voor de EEG-begroting, terwijl aan de andere kant heel wat inbreuken en onregelmatigheden op nationale wetgeving dan weer wel zulke weerslag hebben. EEG-fraude moet dus gedefinieerd worden aan de hand van de financiële weerslag voor de EEG-begroting: ze bestaat uit fraude tegen de financiële input- en outputstromen van die begroting. Logischerwijze wordt daarop het financieel gemeenschapsrecht, d.z. de juridische bronnen en de begrotingsstructuur, besproken. De hoofdverantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging van de EEG-fraude ligt bij de lidstaten. De Europese Commissie heeft echter ook een belangrijke – interne – controletaak. Deze wordt uit een tweevoudige invalshoek benaderd:

1. uitgavenfraude: gemeenschappelijk landbouwbeleid en
2. inkomstenfraude: eigen middelen en B.T.W.

Hierbij komt ook de wederzijdse administratieve bijstand en rechtshulp aan bod: eerst de bijstand inzake douane en dan die van het Akkoord van Schengen. De Europese Rekenkamer en het Europees Parlement oefenen – externe – controle uit. De kritieken in de jaarverslagen van de Rekenkamer aan het adres van de Europese Commissie en de lidstaten zijn vrij scherp. Vraag is of er wel voldoende rekening mee gehouden wordt. De Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement heeft harerzijds de laatste jaren ook uitvoerig aandacht besteed aan de EEG-fraude en haar ideeën omtrent die fraude en de bestrijding ervan zijn in een duidelijke ontwikkeling.

In het derde hoofdstuk wordt nader ingegaan op het anti-fraudebeleid van de Europese Commissie. Het verhaalt de sinds 1962 gedane onderzoeken en voorstellen om het EEG-Verdrag te wijzigen ten einde tot een doeltreffende nationale bestraffing van EEG-fraude te komen en zelfs tot een geharmoniseerde strafrechtelijke bescherming van de belangen der Gemeenschappen. Ondanks het uitblijven van een verdragswijziging heeft de Commissie organisatorische maatregelen genomen. Zo bestaat er sinds midden 1988 een nieuwe dienst, UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude), waarbij ambtenaren van nationale administraties tijdelijk gedetacheerd worden. Ook wordt het te Brussel op 27-29 november 1989 gehouden EEG-fraude congres aangehaald.

Met het vierde – zeer omvangrijke – hoofdstuk 'EEG-fraudebestrijding in rechtsvergelijkend perspectief' is men aan het tweede deel van het boek. Het licht de strafrechtssystemen door van West-Duitsland, Frankrijk, België en Nederland. Telkens wordt een algemene schets gegeven van het nationaal economisch strafrecht en worden de specifieke strafrechtelijke regels onderzocht, waarmee EEG-fraude kan worden beteugeld. Hierbij worden de relevante wetsartikelen textueel geciteerd. Wat Duitsland betreft, zal de Belgische lezer zonder twijfel erg geïnteresseerd worden door de autonome economische strafwetgeving en de vervolging en de berechting door de 'Schwerpunktstaatsanwaltschaften' en de 'Wirtschaftskammern' bij de Landgerichten. Op het vlak van het materieel strafrecht valt voor alles het artikel 264 StGB te onthouden, dat het subsidiebedrog strafbaar stelt, trouwens zonder dat er een daadwerkelijke uitkering moet hebben plaatsgegrepen. Als besluit wordt gesteld dat het Duitse recht het best de Europese verwachtingen heeft gerealiseerd, nl. een identieke bescherming van de Europese en de nationale financiële belangen en de hantering van het beginsel van eenheid van territorialiteit, krachtens hetwelk de in het buitenland gepleegde inbreuk wordt beschouwd begaan te zijn op het grondgebied van het land dat vervolgingen instelt. Frankrijk heeft geen autonome economische strafwetgeving, maar disparate bepalingen van de Warenfraudewet, het douanestrafrecht en het strafwetboek. Het douanestrafrecht werd er recentelijk helemaal herzien (1977 en 1987). Anders dan in België en Nederland stelt art. 405 Code Pénal de poging tot oplichting ook strafbaar. Er is echter geen strafrechtelijk gesanctioneerde subsidieregeling. Het Franse economische strafrecht munt niet uit door systematiek en coherentie. Het is eerder een toevallige collage. België heeft al evenmin een autonome economische strafwetgeving. Het heeft wel een – naar ik vermoed te lande weinig gekend – K.B. van 31 mei 1933 'betreffende de verklaringen te doen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen van elken aard, die geheel of ge-

deeltelijk ten laste van de staat zijn'. In weerwil van de coördinatie van 1977 blijft de douanewetgeving, die in werkelijkheid nog dateert van de Hollandse tijd (1822), een sterk verouderde indruk geven. Ingevolge de eigen vervolgingsbevoegdheid van de administratie en haar zeer vergaande transactiebevoegdheid kan het Openbaar Ministerie slechts een subsidiaire rol spelen en is een effectief handhavingsbeleid zeer moeilijk. Nederland heeft een aparte kaderwet economische delicten (WED): spijtig genoeg bepaalt ze op limitatieve wijze wat economische delicten zijn, zodat in werkelijkheid een aantal misdrijven van economische aard er niet onder vallen. Bij de gerechten bestaan er economische kamers. Hier moet dan weer betreurd worden dat hun bevoegdheid is beperkt tot de uitsluitende inbreuken op de WED. De wet voorziet niet in een specialisatie van het O.M., maar die bestaat wel in de praktijk. Er is een overlapping tussen het douanestrafrecht en de In- en Uitvoerwet. De laatste tien jaar is in Nederland uitgebreid onderzoek verricht naar misbruik en oneigenlijk gebruik van financiële overheidsvoorzieningen. De belangstelling voor de internationalisering van het strafrecht en het fenomeen EEG-fraude neemt toe.

In het vijfde en laatste hoofdstuk trekt de auteur zijn conclusies. In de EG wordt de regelgeving van economisch publiekrecht meer en meer bepaald door het gemeenschapsrecht: de rechtshandhaving, zeker de strafrechtelijke, is daarentegen de bevoegdheid gebleven van de lidstaten. De gemeenschapsinstellingen kijken er wel op toe hoe de nationale rechtshandhaving geschiedt. De EEG-fraudebestrijding is een belangrijk onderdeel hiervan. De auteur stelt hierbij zowel het gebrek vast aan globale aanpak in de regelgevingen, als aan eenheid in de interne controle van de Commissie. Hij onderstreept nog eens de kritieken van de Europese Rekenkamer en de voorstellen van de Commissie voor Begrotingscontrole van het Europese Parlement. Bij de rechtsvergelijkende studie van de wetgeving van Duitsland, Frankrijk, België en Nederland blijken er grote verschillen te zijn in strafrechtelijke bescherming en de manier waarop ze wordt toegepast. Alleen Duitsland heeft een geslaagde eenheidsstructuur op materieel en procesueel vlak. Het Europees integratieproces stelt nieuwe opgaven en uitdagingen en de rechtshandhaving is dan ook aan herbezinning en herformulering toe. De rechtsbescherming mag hierbij echter niet uit het oog verloren worden: dit is een 'sine qua non'. Deze voorwaarde wordt onder meer gewaarborgd door het toezicht van het Europese Hof van Justitie.

Het werk van VERVAELE – een gekend en gedegen specialist ter zake – is mijns inziens een zeer nuttig handboek voor al wie bij de opsporing en vervolging van EEG fraude-misdrijven betrokken is, d.z. opsporingsambtenaren, politiemensen en magistraten. Het is logisch opgebouwd, vlot geschreven en goed gedocumenteerd. Het bevat geen eigenlijke casusstudies – dat was ook niet de bedoeling –, maar tussendoor duiken heel wat praktijkgevallen op, welke de man of de vrouw van het terrein zal herkennen of tot nieuwe inzichten brengen. Ikzelf heb in het boek de bevestiging gevonden dat de fraudebestrijding in de vier onderzochte lidstaten vooral gebeurt door de administratie en dat slechts weinig fraudezaken het strafgerecht halen. De auteur betreurt dit duidelijk. Ik vraag me af of dit wegens de aard van de materie niet onvermijdbaar is en het niet beter ware daar de passende gevolgtrekkingen uit af te leiden.

Aan het boek zijn toegevoegd; een literatuurlijst; een aantal voor de EEG-fraude relevante documenten van de Europese Rekenkamer, het Europees Parle-

ment, de Europese Commissie en van het House of Lords van het Verenigd Koninkrijk; registers met EEG-besluiten en rechtspraak.

Luc HUYBRECHTS