



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 september 2018
(OR. en)

11796/18

GAF 35
FIN 627

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	4 september 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2018) 553 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD 29e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Fraudebestrijding – 2017

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 553 final.

Bijlage: COM(2018) 553 final



Brussel, 3.9.2018
COM(2018) 553 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**29e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese
Unie – Fraudebestrijding – 2017**

{SWD(2018) 381 final} - {SWD(2018) 382 final} - {SWD(2018) 383 final} -
{SWD(2018) 384 final} - {SWD(2018) 385 final} - {SWD(2018) 386 final}

INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD 29e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Fraudebestrijding (2017)

<u>SAMENVATTING</u>	5
<u>1. INLEIDING</u>	7
<u>2. HARMONISATIE EN VERSTERKING VAN DE BESTRIJDING VAN FRAUDE IN DE EU: TRANSVERSALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING</u>	7
<u>2.1. Een nieuw wettelijk landschap: door de EUinstellingen vastgestelde wetgevingshandelingen</u>	7
<u>2.1.1. Richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt</u>	8
<u>2.1.2. Verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het EOM</u>	9
<u>2.2. Vormgeven aan de toekomst: wetgevings- en beleidsinitiatieven van Europese instellingen</u> 10	
<u>2.2.1. Evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013</u>	10
<u>2.2.2. Corruptiebestrijding in de EU</u>	11
<u>2.2.3. Voorstel voor de herziening van het Financieel Reglement en bepaalde sectorale financiële regels (Omnibus)</u>	11
<u>2.2.4. Internationale samenwerking</u>	12
<u>2.2.5. De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)</u>	12
<u>2.2.6. Tenuitvoerlegging van het Hercules-programma</u>	12
<u>2.3. Rechtspraak van het HvJ-EU</u>	13
<u>2.3.1. Verjaringstermijnen: de zaken Alytaus en Glencore</u>	13
<u>2.3.2. Btw: de zaak M.A.S.</u>	13
<u>2.4. Maatregelen van de lidstaten</u>	13
<u>2.4.1. Samenvatting</u>	13
<u>2.4.1.1. Nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS)</u>	14
<u>2.4.1.2. Overheidsopdrachten en corruptie</u>	14
<u>2.4.1.3. Andere maatregelen</u>	14
<u>2.4.2. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2016</u>	14
<u>2.5. Overzicht van de statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude</u>	16
<u>2.5.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden</u>	17
<u>2.5.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden</u>	18
<u>2.5.3. OLAF-onderzoeken</u>	18
<u>3. BELEID, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING – ONTVANGSTEN</u>	20
<u>3.1. Maatregelen van EU-instellingen op het gebied van fraudebestrijding – ontvangsten</u>	20
<u>3.1.1. Wederzijdse administratieve bijstand</u>	20
<u>3.1.1.1. Tenuitvoerlegging van artikel 43 ter van Verordening (EG) nr. 515/97</u>	20
<u>3.1.1.2. Het antifraude-informatiesysteem (AFIS)</u>	20
<u>3.1.1.3. Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)</u>	21
<u>3.1.2. Bepalingen inzake wederzijdse bijstand en fraudebestrijding in internationale overeenkomsten</u>	22

3.1.3.	Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten	22
3.1.4.	Bestrijding van btw-fraude	23
3.2.	Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten – ontvangsten	23
3.3.	Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude – ontvangsten	24
3.3.1.	Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	24
3.3.2.	Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	24
4.	SECTORALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING – UITGAVEN	24
4.1.	Sectorale beleidslijnen en maatregelen op het gebied van fraudebestrijding van de lidstaten voor diverse uitgavensectoren	24
4.2.	Landbouw – sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding	25
4.2.1.	Landbouw – fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten	25
4.2.2.	Landbouw – statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude	25
4.2.2.1.	Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	25
4.2.2.2.	Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	26
4.3.	Cohesiebeleid en visserij – sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding	27
4.3.1.	Cohesiebeleid en visserij – fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten	27
4.3.2.	Cohesiebeleid en visserij – statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude	28
4.3.2.1.	Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	28
4.3.2.2.	Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	29
4.4.	Indirect beheer (pretoetreding) – sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding	29
4.4.1.	Indirect beheer (pretoetreding) – statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude	29
4.5.	Direct beheer – sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding	29
4.5.1.	Direct beheer – statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude	29
4.5.1.1.	Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	29
4.5.1.2.	Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	30
5.	TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRECTIEVE MAATREGELN	30
6.	SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN	30
7.	SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE OPSPORING EN UITSLUITING	31
8.	FOLLOW-UP VAN DE RESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER HET JAARVERSLAG 2016	32
9.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	32
9.1.	Ontvangsten	32
9.2.	Uitgaven	33

<u>9.3. Samenwerking op alle niveaus</u>	33
<u>BIJLAGE 1 – ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2017</u>	35
<u>BIJLAGE 2 – NIET ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2017</u>	36
<u>BIJLAGE 3 – LIJST VAN BEGELEIDENDE WERKDOCUMENTEN VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE</u>	37

Lijst van figuren

<u>FIGUUR 1: BELANGRIJKE WETGEVING – 2017</u>	9
<u>FIGUUR 2: RECHTSPRAAK VAN HET HVJ-EU IN MET PIF SAMENHANGENDE ZAKEN (2017)</u>	13
<u>FIGUUR 3: ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2017</u>	16
<u>FIGUUR 4: ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN EN DE BIJBEHORENDE BEDRAGEN 2013-2017</u>	17
<u>FIGUUR 5: IN 2017 NIET ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN</u>	18
<u>FIGUUR 6: LOPENDE ONDERZOEKEN PER EIND 2017, PER SECTOR</u>	19
<u>FIGUUR 7: BELEIDSMAATREGELEN AAN DE ONTVANGSTENZIJDE</u>	20
<u>FIGUUR 8: GEZAMENLIJKE DOUANEOPERATIES IN 2017</u>	21
<u>FIGUUR 9: BELANGRIJKE PATRONEN IN OPGESPOORDE EN AANGEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2017</u>	24
<u>FIGUUR 10: LANDBOUWBELEID – BELANGRIJKE FEITEN EN CIJFERS</u>	26
<u>FIGUUR 11: HET STERKST DOOR (FRAUDULEUZE EN NIET-FRAUDULEUZE) ONREGELMATIGHEDEN GERAACKE MARKTMAATREGELEN</u>	26
<u>FIGUUR 12: COHESIE- EN VISSERIJBELEID – BELANGRIJKE FEITEN EN CIJFERS</u>	28
<u>FIGUUR 13: FOCUS OP DE PROGRAMMERINGSPERIODE (PP) 2007-2013</u>	29
<u>FIGUUR 14: STRUCTUUR EN SUBGROEPEN VAN COCOLAF</u>	30

SAMENVATTING

Het jaarverslag 2017 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (PIF-verslag) wordt door de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, uitgebracht krachtens artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Twee belangrijke wetgevingsresultaten

In 2017 zijn twee belangrijke wetgevingshandelingen vastgesteld die zullen bijdragen tot de convergentie naar een doeltreffend en gelijkwaardig niveau van bescherming van de EU-begroting, met name tegen grensoverschrijdende fraude:

- de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de zogenoemde "PIF-richtlijn");
- de verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees openbaar ministerie (EOM).

Deze twee wetgevingshandelingen zijn goedgekeurd na jaren van onderhandelingen en tonen aan dat het de Europese instellingen en de lidstaten menens is met de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.

Wetgevings- en beleidsinitiatieven

De nieuwe wetgevingshandelingen zullen een aanpassing van de huidige fraudebestrijdingsarchitectuur noodzakelijk maken om een doeltreffende coördinatie tussen bevoegde organen en autoriteiten te waarborgen.

Dit werk zal in de komende jaren worden voortgezet, met name in verband met de opstelling van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027.

De eerste stap in dit proces was de evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 (mandaat en bevoegdheden van OLAF), waarin de bereikte resultaten werden onderstreept, maar ook de tekortkomingen ervan met het oog op de oprichting van het EOM.

Andere activiteiten van de Commissie in 2017:

- de Commissie heeft ook in 2017 de ontwikkelingen beoordeeld en aan de lidstaten landspecifieke aanbevelingen gedaan over fraudebestrijding in het kader van het Europees Semester;

- zij stelde 14,95 miljoen EUR beschikbaar via het Hercules III-programma om de operationele en administratieve capaciteit van de lidstaten te versterken;
- zij onderhandelde met succes over fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten van de EU; en
- zij initieerde een evaluatie van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie met het oog op de actualisering daarvan.

Rechtspraak van het HvJ-EU

In 2017 voegde het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) drie arresten toe aan de rechtspraak over de bescherming van de financiële belangen van de EU. Twee daarvan (in de zaken *Alytaus* en *Glencore*) draaiden om verjaringstermijnen, terwijl het derde arrest (*M.A.S. en M.B.*) betrekking had op de betaling van btw en in het bijzonder enkele aspecten van het arrest *Taricco* verduidelijkte.

Belangrijke resultaten aan de ontvangstenzijde

De Commissie stelde een wetgevingsvoorstel vast om het btw-stelsel van de EU eenvoudiger en fraudebestendiger te maken en mazen in de wetgeving inzake grensoverschrijdende handel te dichten door instrumenten voor administratieve samenwerking tussen belastingdiensten en met andere wetshandhavingsautoriteiten te versterken.

Met Mercosur en Azerbeidzjan werden overeenkomsten inzake wederzijdse bijstand gesloten. In de vrijhandelsovereenkomst met Japan werd een fraudebestrijdingsclausule opgenomen.

OLAF coördineerde of ondersteunde elf succesvolle gezamenlijke douaneoperaties tegen verschillende dreigingen, zoals sigarettensmokkel, fraude met ontvangsten, namaakproducten, illegaal contantenverkeer en drugshandel.

Financieel gezien vormden ingevoerde zonnepanelen de meest fraude- en onregelmatigheidsgevoelige goederen. In veel gevallen werden onregelmatigheden met betrekking tot zonnepanelen opgespoord na een kennisgeving inzake wederzijdse bijstand van OLAF.

In verband met een geval van onderwaardering die negatieve gevolgen had voor ontvangsten (traditionele eigen middelen en btw) van de EU, dat was opgespoord in het Verenigd Koninkrijk, werd een inbreukprocedure ingeleid.

Belangrijke resultaten aan de uitgavenzijde

De Omnibus-verordening bevordert de vereenvoudiging en verduidelijking van financiële regels. In 2017 werden bepalingen voor de landbouw vastgesteld, terwijl de ontwerpwijzigingen voor de overige uitgavengebieden in 2018 zouden moeten worden goedgekeurd.

Het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (Cocolaf) formuleerde richtsnoeren inzake rode vlaggen en beste praktijken op het gebied van overheidsopdrachten en de melding van onregelmatigheden.

Een analyse van door nationale autoriteiten opgespoorde en gemelde frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden bevestigde de bevindingen van 2016 betreffende de sectoren met het hoogste risico.

Ook wierp de analyse licht op opsporingsmethoden die helpen om frauduleuze en niet-frauduleuze gevallen met een significante financiële waarde te ontdekken en aan te pakken. Deze methoden zijn bijvoorbeeld risicoanalyse, tips van informanten of klokkenluiders en het gebruik van informatie uit de media.

Dezelfde analyse onderstreepte de positieve resultaten die waren bereikt door een nauwere samenwerking tussen justitiële en administratieve autoriteiten.

Op basis van deze bevindingen worden specifieke aanbevelingen gedaan aan nationale autoriteiten om op gestructureerde wijze en systematisch gebruik te maken van de input uit bovengenoemde bronnen.

Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten

De lidstaten hebben gemeld dat zij 73 belangrijke maatregelen hebben vastgesteld om de financiële belangen van de EU te beschermen en fraude te bestrijden. Deze maatregelen bestrijken de hele fraudebestrijdingscyclus, maar zijn voornamelijk gericht op opsporing en preventie en in het bijzonder op de controle van het gebruik van middelen onder gedeeld beheer.

De meeste lidstaten hebben melding gemaakt van het aantal genomen maatregelen en de aard ervan om gevolg te geven aan de aanbevelingen van 2016; dit kan worden beschouwd als een positieve ontwikkeling, maar er blijft ruimte voor verbetering.

Opsporing en melding van frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting

In 2017 werden in totaal 15 213 frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden gemeld aan de Commissie, 20,8 % minder dan in 2016. Met deze onregelmatigheden was een bedrag van circa 2,58 miljard EUR gemoeid, een daling met 8,6 % ten opzichte van het voorgaande jaar.

Bij de 1 146 als fraude gemelde onregelmatigheden was circa 467 miljoen EUR aan uitgaven of opbrengsten in het geding.

De opsporing van een onregelmatigheid houdt in dat er correctieve maatregelen zijn genomen om de betrokken onregelmatige bedragen terug te vorderen, en dat er strafrechtelijke procedures zijn ingeleid bij vermoeden van fraude.

Bijlage 1 toont het aantal door lidstaten opgespoorde en als fraude gemelde onregelmatigheden. Dit aantal vormt een afspiegeling van de resultaten van de inspanningen van de lidstaten om fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, te bestrijden. De cijfers mogen niet worden geïnterpreteerd als de mate van fraude op het grondgebied van de lidstaten.

1. INLEIDING

Krachtens artikel 325, lid 5, van het VWEU brengt de Commissie in samenwerking met de lidstaten jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de maatregelen die zijn genomen in de strijd tegen fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad.

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude. De autoriteiten van de lidstaten beheren circa 74 % van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen (TEM). De Commissie houdt toezicht op deze beide gebieden, stelt normen vast en controleert de naleving ervan. Om de financiële belangen van de EU doeltreffend te beschermen, moeten de Commissie en de lidstaten nauw samenwerken.

In dit verslag wordt deze samenwerking beoordeeld met het oog op de verdere verbetering ervan. Daartoe:

- wordt in het verslag een overzicht gegeven van de maatregelen die op het niveau van de EU en de lidstaten zijn genomen om fraude tegen te gaan;
- bevat het verslag een analyse van de belangrijkste resultaten die de nationale en Europese organen hebben geboekt bij de opsporing en melding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot de uitgaven en ontvangsten van de EU. Dit is met name gebaseerd op opgespoorde onregelmatigheden en fraude die door de lidstaten is gemeld overeenkomstig sectorale regelgeving.

Het verslag gaat vergezeld van zes werkdocumenten van de diensten van de Commissie (*Commission Staff Working Documents*, SWD), als opgesomd in bijlage 3¹.

¹ i) Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2017; ii) Statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven; iii) Follow-up van de aanbevelingen in het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU – fraudebestrijding, 2016; iv) Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) – instantie als bedoeld in artikel 108 van het Financieel Reglement; v) Jaaroverzicht met informatie over de resultaten van het Hercules III-programma in 2017; en vi) Beoordeling van de uitvoering van artikel 43 ter van Verordening (EG) nr. 515/97.

2. HARMONISATIE EN VERSTERKING VAN DE BESTRIJDING VAN FRAUDE IN DE EU: TRANSVERSALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING

2.1. Een nieuw wettelijk landschap: door de EUinstellingen vastgestelde wetgevingshandelingen

De Commissie heeft de afgelopen jaren de aandacht gevestigd op de verschillen in de aanpak die de nationale autoriteiten hanteren bij de bestrijding van fraude en onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden. Onderzoeken van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) hebben uitgewezen dat het aantal gevallen van transnationale fraude toeneemt.

In 2017 zijn twee belangrijke wetgevingshandelingen vastgesteld die zullen bijdragen tot de convergentie naar een doeltreffend en gelijkwaardig niveau van bescherming van de EU-begroting, met name tegen grensoverschrijdende fraude:

1. de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de "PIF-richtlijn")²; en
2. de verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees openbaar ministerie (EOM)³.

Deze twee wetgevingshandelingen zijn goedgekeurd na jaren van onderhandelingen en tonen aan dat het de Europese instellingen en de lidstaten menens is met de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.

² Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

³ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM") (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

2.1.1. Richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt

De richtlijn komt in de plaats van de Overeenkomst van 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de bijbehorende protocollen (de PIF-overeenkomst)⁴ voor de 26 lidstaten die gebonden zijn door de richtlijn. De PIF-overeenkomst blijft van toepassing in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

⁴ Akte van de Raad van 26 juli 1995 (PB C 316 van 27.11.1995, blz. 48).

Figuur 1: Belangrijke wetgeving – 2017





De PIF-richtlijn:

- harmoniseert de definities, sancties en toepasselijke verjaringstermijnen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, waaronder fraude, corruptie, witwassen van geld en wederrechtelijke toe-eigening;
- is van toepassing op grensoverschrijdende gevallen van btw-fraude waarbij in totaal meer dan 10 miljoen EUR schade wordt berokkend;
- moet binnen twee jaar zijn omgezet (voor 6 juli 2019).

Het Europees openbaar ministerie (EOM)

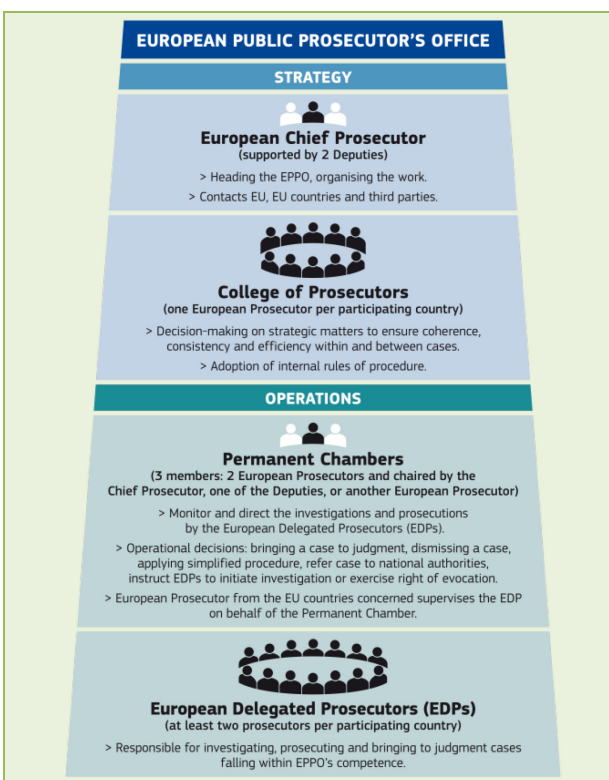
- opgezet via nauwere samenwerking (tussen in eerste instantie 20 lidstaten);
- de oprichting ervan was een van de hoofdprioriteiten van de Commissie op strafrechtelijk gebied en onderdeel van de algemene strategie voor de bestrijding van fraude tegen de EU-begroting;
- bevoegd voor het onderzoeken, vervolgen en voor de rechter brengen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, zoals bepaald in de "PIF-richtlijn".
- zal naar verwachting zorgen voor een meer consistente en doeltreffende vervolging van misdrijven tegen de EU-begroting: hoger aantal vervolgingen en veroordelingen en omvangrijkere terugvorderingen.

2.1.2. Verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het EOM

Deelnemende lidstaten:



In de toekomst kunnen andere lidstaten zich hierbij aansluiten.⁵



⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_en.htm
Nederland (14 mei 2018) en Malta (14 juni 2018) hebben de Commissie formeel in kennis gesteld van hun voornemen

om deel te nemen aan het EOM, en de Commissie werkt momenteel, overeenkomstig artikel 331 VWEU, aan de besluiten tot bevestiging van de deelname van deze lidstaten.

2.2. Vormgeven aan de toekomst: wetgevings- en beleidsinitiatieven van Europese instellingen

De nieuwe wetgevingshandelingen zullen een aanpassing van de huidige fraudebestrijdingsarchitectuur aan de nieuwste ontwikkelingen noodzakelijk maken om een doeltreffende coördinatie tussen bevoegde organen en autoriteiten te waarborgen. Dit werk zal de komende jaren worden voortgezet, met name in verband met het opstellen van het meerjarig financieel kader (MFK) 2012-2027.

In het volgende punt wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot het beleid en de wetgevingsinitiatieven van de Commissie in 2017.

2.2.1. Evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013

Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013⁶ is de hoeksteen van het wetgevingskader voor het mandaat van OLAF om administratieve onderzoeken te verrichten betreffende fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de EU.

Op 2 oktober 2017 nam de Commissie op grond van artikel 19 van de verordening een evaluatieverslag over de toepassing van deze verordening aan.⁷

In het evaluatieverslag wordt geconcludeerd dat de verordening OLAF in staat heeft gesteld zijn mandaat te vervullen door concrete resultaten te behalen en duidelijke verbeteringen te realiseren op het gebied van de uitvoering van onderzoeken, de samenwerking met partners en de rechten van

de betrokken personen. Tegelijkertijd wordt gewezen op enkele tekortkomingen die van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderzoeken van OLAF. Deze hebben onder andere betrekking op:

- de onderzoeksinstrumenten van OLAF;
- de toepassing van de bevoegdheden van OLAF;
- uniforme voorwaarden voor het uitvoeren van interne onderzoeken in EU-instellingen, -organen en -agentschappen;
- de uiteenlopende opvolging van aanbevelingen van OLAF;
- de samenwerkingsplicht van de lidstaten en EU-instellingen, -organen en -agentschappen;
- de algehele samenhang van het wettelijk kader dat van toepassing is op OLAF-onderzoeken;
- de mogelijkheid om toegang te krijgen tot gegevens van bankrekeningen; en
- de duidelijkheid van het mandaat van OLAF op het gebied van btw.

Met betrekking tot de oprichting van het EOM (zie punt 2.1) en de gevolgen daarvan voor het werk van OLAF wordt in de evaluatie duidelijk erkend dat de betrekkingen tussen de twee instanties nader moeten worden gespecificeerd, en wordt gevraagd om een spoedige aanpassing van de werking van OLAF om ervoor te zorgen dat het wettelijk kader geschikt is voor het doel ervan.

Op 23 mei 2018 nam de Commissie een gericht voorstel tot wijziging van de verordening aan, voornamelijk naar aanleiding van de oprichting van het EOM, maar ook in reactie op de meest ondubbelzinnige bevindingen van de evaluatie, om ervoor te zorgen dat OLAF een sterke en goed functionerende partner van het EOM blijft.

De EOM-verordening bevat reeds bepalingen om de betrekkingen tussen het EOM en OLAF te reguleren. Deze bepalingen zijn gebaseerd op de beginselen van nauwe samenwerking, informatie-uitwisseling, complementariteit en het vermijden van dubbel werk. De regels moeten worden weerspiegeld en aangevuld door middel van wijzigingen in Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013, met als algemeen doel om de bestrijding van fraude die de EU-begroting schaadt te versterken via een integraal beleid, in het kader waarvan een sterk en goed functionerend OLAF administratieve onderzoeken uitvoert in aanvulling op de strafrechtelijke benadering van het EOM.

De focus ligt op gebieden waar de verordening momenteel leidt tot aanzienlijke verschillen in de

⁶ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

⁷ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de "Evaluatie van de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 883/2013" (COM(2017) 589), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2017:589:FIN> evenals het begeleidende werkdocument SWD(2017) 332; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2017:332:FIN&from=EN>. Het verslag werd ondersteund door een onafhankelijke studie (*Evaluation of the application of Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office*) en was gebaseerd op raadpleging van een breed scala aan belanghebbende partijen, waaronder een conferentie met circa 250 vertegenwoordigers van deze groepen. Ook ging het verslag vergezeld van een advies (nr. 2/2017) van het Toezichthoudend Comité van OLAF; http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf.

wijze waarop OLAF te werk gaat in de lidstaten, zoals controles en inspecties ter plaatse, toegang tot bankrekeninggegevens en bijstand van nationale autoriteiten.

2.2.2. *Corruptiebestrijding in de EU*

In 2017 was de bestrijding van corruptie een prioriteit in het Europees Semester voor economisch bestuur. Diverse landenverslagen⁸ bevatten een beoordeling van het wettelijke, institutionele en beleidslandschap inzake corruptiebestrijding, met inbegrip van de geboekte vooruitgang en de resterende uitdagingen.

Ook ontvingen diverse lidstaten aanbevelingen⁹ voor het nemen van maatregelen om de transparantie te verbeteren, de preventie van belangenconflicten te versterken, informele betalingen in de gezondheidszorg aan te pakken en de strijd tegen corruptie in overheidsdiensten, de rechterlijke macht en overheidsopdrachten op te voeren.

In het kader van het EU-programma voor de uitwisseling van ervaringen op het gebied van corruptiebestrijding organiseerde de Commissie in 2017 drie workshops op dit gebied, waaraan werd deelgenomen door ongeveer honderd corruptiebestrijders en deskundigen van nationale overheden, internationale organisaties, het maatschappelijk middenveld, de academische wereld en andere belanghebbende partijen. Deze workshops leidden tot een gemakkelijkere uitwisseling van beste praktijken op de volgende thematische gebieden: anticorruptie-indicatoren (Brussel, maart 2017), belangenconflicten en draaideurbenoemingen (Barcelona, juni 2017), en de economische effecten van corruptie (Brussel, december 2017).

In december 2017 werd een uitnodiging tot het indienen van voorstellen¹⁰ voor projecten op het gebied van de preventie en bestrijding van corruptie in de lidstaten gepubliceerd, met een totale waarde van 2,2 miljoen EUR.

De Commissie en OLAF waren actief in diverse Europese en internationale fora inzake corruptiebestrijding, zoals de Verenigde Naties (het VN-Verdrag tegen corruptie), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Werkgroep corruptiebestrijding van de G20 en Europese partners tegen corruptie (EPAC)/het EU-netwerk van contactpunten ter

bestrijding van corruptie (EACN). Het EACN nam in november 2017 de Verklaring van Lissabon aan¹¹, waarin Europese besluitvormers worden opgeroepen om de strijd tegen corruptie te intensiveren.

2.2.3. *Voorstel voor de herziening van het Financieel Reglement en bepaalde sectorale financiële regels (Omnibus)*

In 2017 hielden het Europees Parlement en de Raad beraadslagingen over het voorstel van de Commissie van september 2016¹² voor een alomvattende en ambitieuze herziening van het Financieel Reglement¹³ en overeenkomstige wijzigingen in de sectorale financiële regels voor een verscheidenheid aan meerjarige programma's.

Het voorstel is erop gericht om de financiële regels van de Unie te moderniseren en te vereenvoudigen en de bestaande systemen voor de bescherming van de EU-begroting tegen fraude en financiële onregelmatigheden te versterken. Met dit voorstel worden ook de door de uitvoerende partners van de EU te respecteren regels ter voorkoming van belastingontwijking aangescherpt en wordt verduidelijkt dat voor alle vormen van uitvoering van EU-fondsen de plicht geldt om belangenconflicten te voorkomen (ook op het niveau van de lidstaten). De vereenvoudiging zelf zou het aantal fouten moeten verminderen, maar ook de effecten van het beleid en de praktische resultaten daarvan moeten verbeteren.

In de wetgevingsonderhandelingen zijn op verzoek van het Parlement de gronden voor uitsluiting van onbetrouwbare ontvangers van EU-financiering verder verruimd. Enkele van de voorgestelde wijzigingen, die betrekking hebben op landbouwbeleid, werden afzonderlijk vastgesteld,

⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_nl

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_nl

¹⁰ ISFP-2017-AG-CORRUPT.

¹¹ http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_view/167-lisbon-declaration-2017

¹² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2012/2002, (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad (COM(2016) 605).

¹³ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) nr. 2015/1929 van het Europees Parlement en de Raad van 28 oktober 2015 (PBL 286 van 30.10.2015, blz. 1).

als Verordening (EU) 2017/2393¹⁴, terwijl het nieuwe Financieel Reglement en de wijzigingen van de overige sectorale financiële regels naar verwachting in het derde kwartaal van 2018 zullen worden vastgesteld.

2.2.4. Internationale samenwerking

Om fraude tegen de EU-begroting buiten de EU-grenzen doeltreffender te bestrijden, ging de Commissie door met het opnemen van fraudebestrijdingsbepalingen in overeenkomsten met niet-EU-landen en in modelformulieren voor subsidie- en delegatieovereenkomsten met internationale financiële instellingen en andere internationale organisaties.

In 2017 organiseerde OLAF twee evenementen om niet-EU-landen te ondersteunen:

- het jaarlijkse OLAF-seminar (gehouden in Montenegro) voor partnerautoriteiten in kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten over beste praktijken op het gebied van de opsporing en melding van fraude; en
- een workshop over fraudebestrijding, waaraan werd deelgenomen door alle relevante fraude- en corruptiebestrijdingsdiensten in Georgië, om hen te helpen bij de tenuitvoerlegging van fraudebestrijdingsbepalingen in de associatieovereenkomst tussen de EU en Georgië.

Ook sloot OLAF administratieve samenwerkingsregelingen met partnerautoriteiten in Tunesië en Kosovo.¹⁵

2.2.5. De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)

De Commissie overweegt de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (*Commission Anti-Fraud Strategy*, CAFS), die op 24 juni 2011 is vastgesteld,¹⁶ te actualiseren, met als doel om fraude beter te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken en ervoor te zorgen dat adequate bestraffing, terugvordering en afschrikking hoog op de agenda van de Commissie blijven staan.

De meeste acties van de CASF zijn voltooid of aan de gang. Alle 49 diensten van de Commissie hebben sectorale fraudebestrijdingsstrategieën ingevoerd voor hun respectieve beleidsterrein.

In 2017 startte de Commissie een evaluatie van de algehele uitvoering van de CAFS. In de evaluatie wordt de voortgang die sinds de vaststelling van de CASF in 2011 is bereikt afgezet tegen de verklaarde doelstellingen, rekening houdend met ontwikkelingen in het EU-beleid op het gebied van fraudebestrijding, de bijbehorende frauderisico's en opkomende fraudepatronen. Op basis van de resultaten zal worden besloten in hoeverre de CASF moet worden geactualiseerd. In de evaluatie, die de hele periode sinds de vaststelling van de CASF bestrijkt, worden de relevantie, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de samenhang van de strategie beoordeeld.

2.2.6. Tenuitvoerlegging van het Hercules-programma

Het Hercules III-programma 2014-2020¹⁷ bevordert activiteiten tegen fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. In 2017, het vierde jaar van de tenuitvoerlegging van het programma, werd een begroting van 14,95 miljoen EUR beschikbaar gesteld¹⁸ voor:

- financiering voor versterking van de operationele en technische capaciteit van douane- en politiediensten in de lidstaten en voor IT-ondersteuning (75 % van de begroting van het programma); en
- opleidingsactiviteiten en conferenties, waaronder digitale forensische opleidingen voor personeelsleden die in dienst zijn van

¹⁴ Verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en (EU) nr. 652/2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal (PB L 350 van 29.12.2017, blz. 15).

¹⁵ Met respectievelijk het Algemene Inspectoraat Financiën van Tunesië en de politie van Kosovo*.

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244/99 van de VN-veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

¹⁶ COM(2011) 376 final.

¹⁷ Verordening (EU) No 250/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 tot vaststelling van een programma voor de bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (programma "Hercules III") en tot intrekking van Besluit nr. 804/2004/EG (PB L 84 van 20.3.2014, blz. 6).

¹⁸ Besluit C(2017) 1120 final van de Commissie van 22 februari 2017.

rechtshandhavinginstanties in de lidstaten en partnerlanden (25 % van de begroting).

Begunstigden van Hercules III-subsidies hebben melding gemaakt van wezenlijke resultaten die ze met behulp van door het programma gefinancierde apparatuur en opleiding hebben behaald¹⁹, zoals:

- de inbeslagneming van gesmokkelde en nagemaakte sigaretten en tabak
- de opsporing van nieuwe frauduleuze constructies en netwerken van georganiseerde criminele groepen; en
- operaties en onderzoeken naar onregelmatigheden en corruptie waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

2.3. Rechtspraak van het HvJ-EU

In 2017 voegde het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) drie arresten toe aan de rechtspraak inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU. Twee daarvan (in de zaken *Alytaus*²⁰ en *Glencore*)²¹ draaiden om verjaringstermijnen, terwijl het derde arrest (*M.A.S. en M.B.*)²² betrekking had op de betaling van btw en in het bijzonder enkele aspecten van het arrest *Taricco* verduidelijkte.

¹⁹ Voor details, zie het in voetnoot 1, punt v), bedoelde werkdocument.

²⁰ Zaak C-436/15, verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de *Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas* (hoogste bestuursrechter van Litouwen) bij beslissing van 10.7.2015, ingekomen bij het Hof op 10.8.2015, in de procedure *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projekto valdymo agentūra* tegen "Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras" UAB, arrest van het Hof (Derde kamer), 15.6.2017;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191811&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=120020>

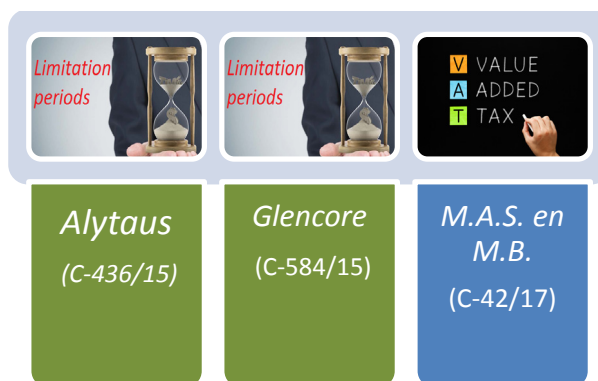
²¹ Zaak C-584/15 *Glencore Céréales France* tegen *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, arrest van het Hof (Vierde kamer), 2.3.2017;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dee433267059163433db6acf2f7ed8ab2e8.e34Kaxilc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=188526&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=119378>

²² Zaak C-42/17, verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de *Corte costituzionale* (grondwettelijk hof, Italië) bij beslissing van 23.11.2016, ingekomen bij het Hof op 26.1.2017, in de strafzaak tegen M.A.S., M.B., arrest van het Hof (Grote kamer), 5.12.2017;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dee23bf505dd284bfca15ec6074b29881b.e34Kaxilc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=197423&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=122561>

Figuur 2: Rechtspraak van het HvJ-EU in met PIF samenhangende zaken (2017)



2.3.1. Verjaringstermijnen: de zaken *Alytaus* en *Glencore*

In de zaak *Alytaus* heeft het Hof zich uitgesproken over de verjaringstermijn²³ voor een onregelmatigheid die is begaan in het kader van een meerjarig programma en in het geval van een "voortdurende of voortgezette" onregelmatigheid. Ook beantwoordde het Hof in dit arrest de vraag wanneer een meerjarig programma kan worden geacht "definitief afgesloten" te zijn.

In de zaak *Glencore* heeft het Hof verdere verduidelijking verstrekt over de uitlegging van de bepalingen van artikel 3, lid 1, en artikel 4 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 met betrekking tot de terugvordering van onterecht betaalde steunbedragen.

2.3.2. Btw: de zaak *M.A.S.*

Als gevolg van het arrest in de zaak *M.A.S.* moeten de lidstaten, om hun verplichtingen uit hoofde van artikel 325, leden 1 en 2, VWEU, niet te verzaken, ervoor zorgen dat op gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie op btw-gebied worden geschaad, strafrechtelijke sancties staan die doeltreffend en afschrikkend zijn.²⁴

2.4. Maatregelen van de lidstaten

2.4.1. Samenvatting

Deze samenvatting biedt een overzicht van de trends en prioriteiten met betrekking tot de fraudebestrijdingsmaatregelen die door de lidstaten worden uitgevoerd, maar is niet limitatief. De lidstaten werden verzocht om maximaal drie

²³ In de zin van artikel 3, lid 1, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95.

²⁴ Zaak C-42/17 *M.A.S.*, punt 35, waarin wordt verwezen naar het arrest *Taricco* (zaak C-105/14); <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167061&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=124335>

fraudebestrijdingsmaatregelen te melden, maar kunnen meer maatregelen hebben genomen²⁵.

In 2017 hebben de lidstaten melding gemaakt van 73 maatregelen²⁶ om de financiële belangen van de EU te beschermen en fraude te bestrijden. De maatregelen bestreken de hele fraudebestrijdingscyclus en hadden voornamelijk betrekking op gedeeld beheer, maar ook op financiële criminaliteit, douane en illegale handel, overheidsopdrachten, belangenconflicten, corruptie- en fraudebestrijdingsstrategieën, georganiseerde misdaad, fraudebestrijdingscoördinatiediensten (AFCOS), de definitie van fraude, en klokkenluiders. De meeste maatregelen hadden betrekking op opsporing, gevolgd door preventie, onderzoek en vervolging, terugvordering en sancties.

De meerderheid van de maatregelen (77 %) was sectoraal van aard, en de overige (23 %) transversaal. Van de sectorale maatregelen hadden er 15 betrekking op ontvangsten op de gebieden belastingfraude en douane. Nog eens 41 maatregelen hadden betrekking op uitgaven, op alle begrotingsterreinen. Sectorgerelateerde maatregelen zullen worden behandeld in de paragrafen over de verschillende begrotingsonderdelen, terwijl hier wordt ingegaan op de transversale maatregelen.

2.4.1.1. Nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS)

Eind 2017 hadden tien lidstaten²⁷ een nationale fraudebestrijdingsstrategie vastgesteld en deze aan de Commissie meegedeeld. Hieruit blijkt dat de lidstaten het belang van een strategische aanpak van de bestrijding van fraude en onregelmatigheden inzien. De Commissie juicht deze ontwikkelingen toe en roept de andere lidstaten op om ook een dergelijke strategie te ontwikkelen.

2.4.1.2. Overheidsopdrachten en corruptie

Veel van de maatregelen die de lidstaten in 2017 hebben genomen met betrekking tot overheidsopdrachten zijn erop gericht om

corruptie en belangenverstremming aan te pakken en de transparantie te verbeteren. Zes lidstaten²⁸ hebben gemeld dat ze dergelijke maatregelen hebben genomen.

2.4.1.3. Andere maatregelen

Andere gerapporteerde transversale maatregelen hadden voornamelijk betrekking op financiële en georganiseerde criminaliteit (Tsjechië, Polen en Litouwen), herziening van de organisatie en bevoegdheden van specifieke organen (Griekenland en Zweden) of het verbeteren van de samenwerking tussen instanties.

Drie lidstaten rapporteerden maatregelen ten aanzien van de ontvangsten en uitgaven in bepaalde sectoren²⁹:

- Letland startte een nationale campagne tegen fraude (#FraudOff!) om het bewustzijn bij het publiek van fraude te vergroten, aangevuld met specifieke opleidingen voor de betrokken overheidsdiensten;
- Italië nam maatregelen om bestuurs- en strafrechtelijke initiatieven te kunnen combineren om op die manier illegale geldstromen te reconstrueren en vermogensbestanddelen van criminele organisaties te confisqueren; en
- Slovenië nam maatregelen om het percentage opgespoorde en opgeloste misdrijven die de EU-begroting schaden te verhogen.

2.4.2. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2016

In het PIF-verslag 2016 heeft de Commissie de lidstaten vier aanbevelingen gedaan, waarvan er één gericht was op de ontvangstenzijde en drie op de uitgavenzijde.

Het algemene beeld dat oprijst uit de opvolging van de aanbevelingen (zie de diagrammen hieronder) is dat de meeste lidstaten significante en constructieve inspanningen verrichten of hebben verricht³⁰. De meerderheid van de lidstaten gaf passende aandacht aan de meeste aanbevelingen³¹.

De Commissie had de lidstaten aanbevolen om:

²⁵ De gerapporteerde maatregelen worden gedetailleerd geanalyseerd in het in voetnoot 1, punt i), genoemde werkdocument.

²⁶ Een aantal van deze maatregelen waren onderdeel van een pakket, bijvoorbeeld van gezamenlijk vastgestelde administratieve, operationele, organisatorische en wetgevingsmaatregelen die van toepassing werden op verschillende niveaus in de institutionele structuur van het land. Dit brengt het totaal aan gemelde maatregelen op 111.

²⁷ Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Malta en Slowakije. Roemenië heeft in het verleden een NAFS aangemeld, maar deze strategie is inmiddels verouderd.

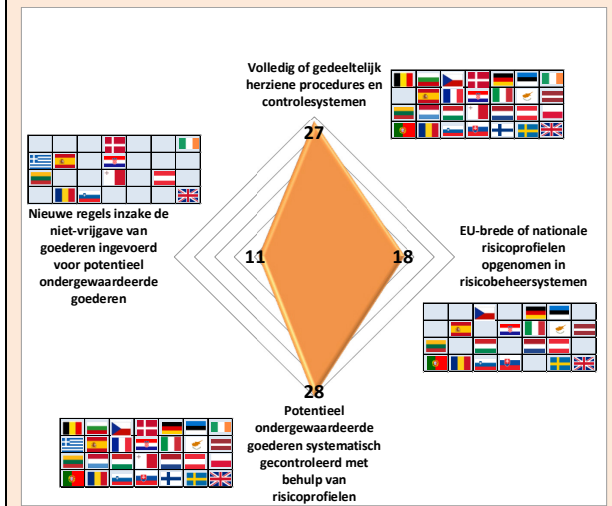
²⁸ Tsjechië, Spanje, Malta, Estland, Cyprus en Roemenië.

²⁹ Hoewel de lidstaten deze niet uitdrukkelijk als transversaal aanmerken, passen ze het best in deze categorie.

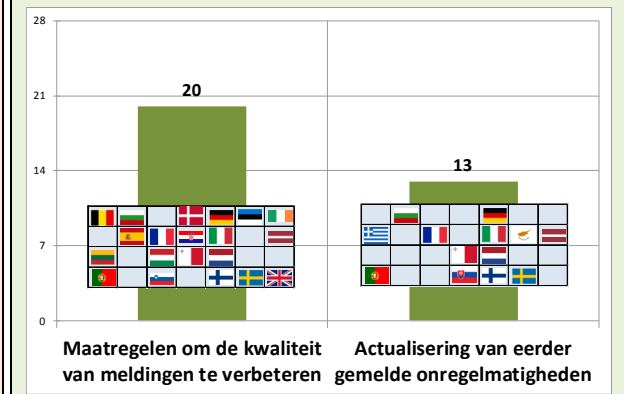
³⁰ Het VK verstrekke geen enkele informatie over de follow-up van de aanbevelingen.

³¹ Een gedetailleerde analyse van de antwoorden is te vinden in het in voetnoot 1, punt i), genoemde werkdocument.

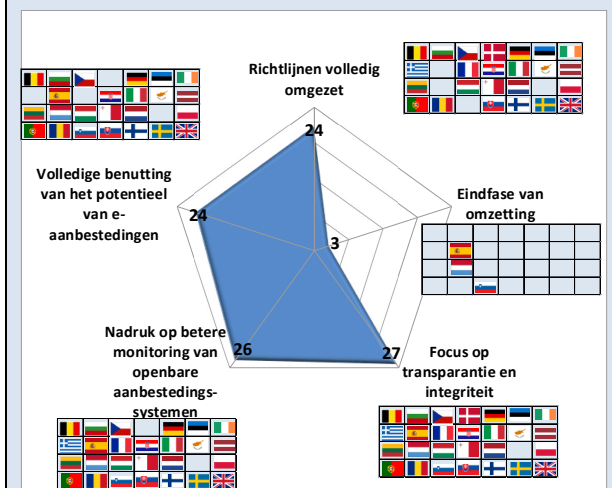
(1) hun beheers- en controlestrategie wat betreft de vaststelling van de douanewaarde te herzien



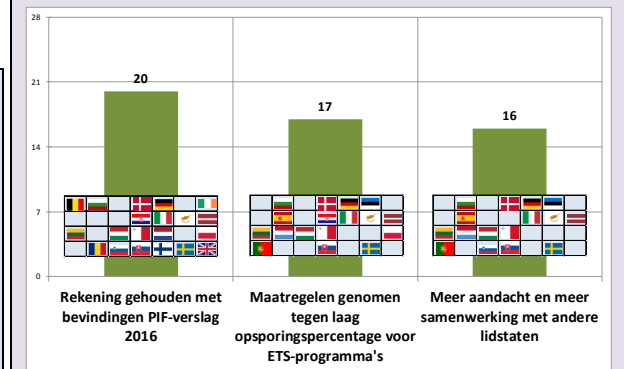
(3) bij het melden van onregelmatigheden de kwaliteit van de informatie te verbeteren



(2) de herziene richtlijnen inzake overheidsopdrachten volledig om te zetten



(4) rekening te houden met de bevindingen van de risicoanalyse



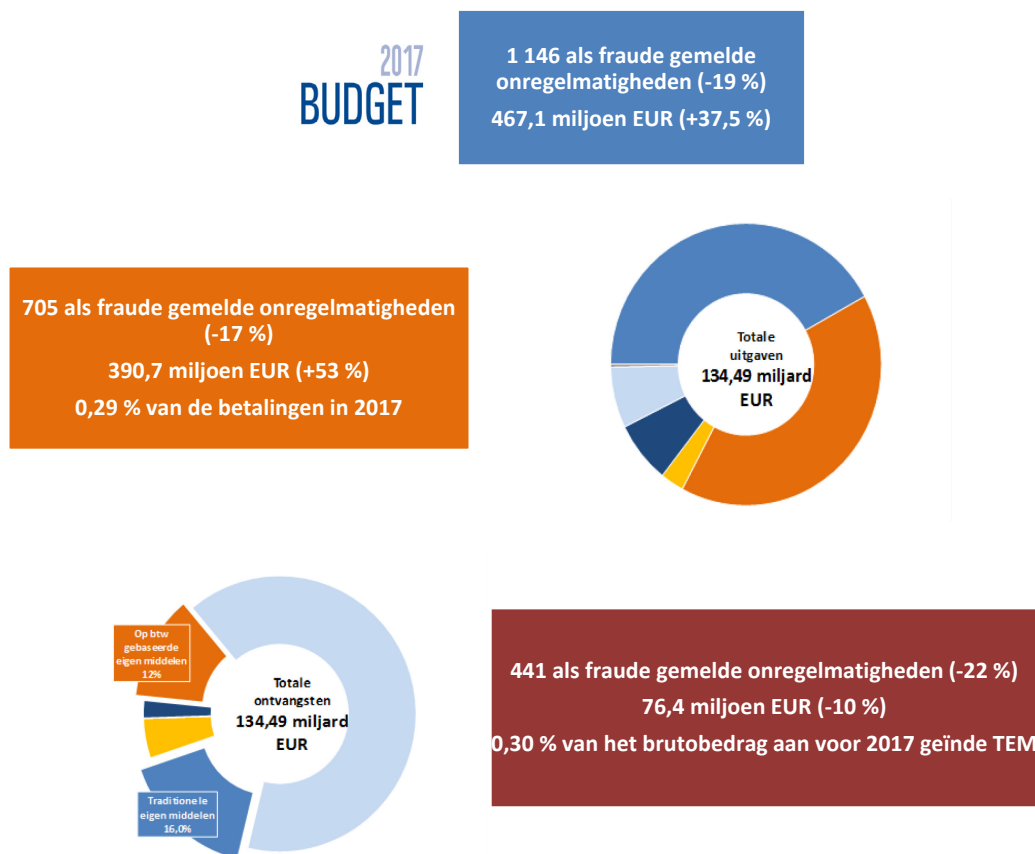
Desondanks is er nog steeds ruimte voor verbetering, zoals de toepassing van nieuwe regels om onderwaardering van goederen tegen te gaan, of het niet vrijgeven van goederen in geval van twijfel; ook zou een breder gebruik van op "zuivere gemiddelde prijzen" gebaseerde risicoprofielen voor de hele EU kunnen worden overwogen. Daarnaast zou meer kunnen worden gedaan om openbare aanbestedingsprocedures volledig te digitaliseren. Enkele lidstaten verzorgen of organiseren opleidingen en seminars over het gebruik van IT-systemen voor het aanmelden van onregelmatigheden om de gegevenskwaliteit te verbeteren en reeds aangemelde onregelmatigheden te actualiseren, maar andere lidstaten zouden hun inspanningen op dit gebied kunnen opvoeren. Tot slot zou de samenwerking tussen de lidstaten tegen de toegenomen dreiging van transnationale fraude en binnen Europese territoriale samenwerkingsprogramma's kunnen worden verbeterd.

2.5. Overzicht van de statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude³²

In 2017 werden in totaal 15 213 frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden gemeld aan de Commissie, 20,8 % minder dan in 2016. Daarmee was circa 2,58 miljard EUR gemoeid, een daling van 8,6 % ten opzichte van het voorgaande jaar.

De opsporing van onregelmatigheden leidt ertoe dat er corrigerende maatregelen worden genomen om de betrokken onregelmatige bedragen terug te vorderen, en bij een vermoeden van fraude wordt een strafrechtelijke procedure aanhangig gemaakt.

Figuur 3: Als fraude gemelde onregelmatigheden in 2017



³² Voor een gedetailleerde analyse van de aangemelde onregelmatigheden, zie het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt ii).

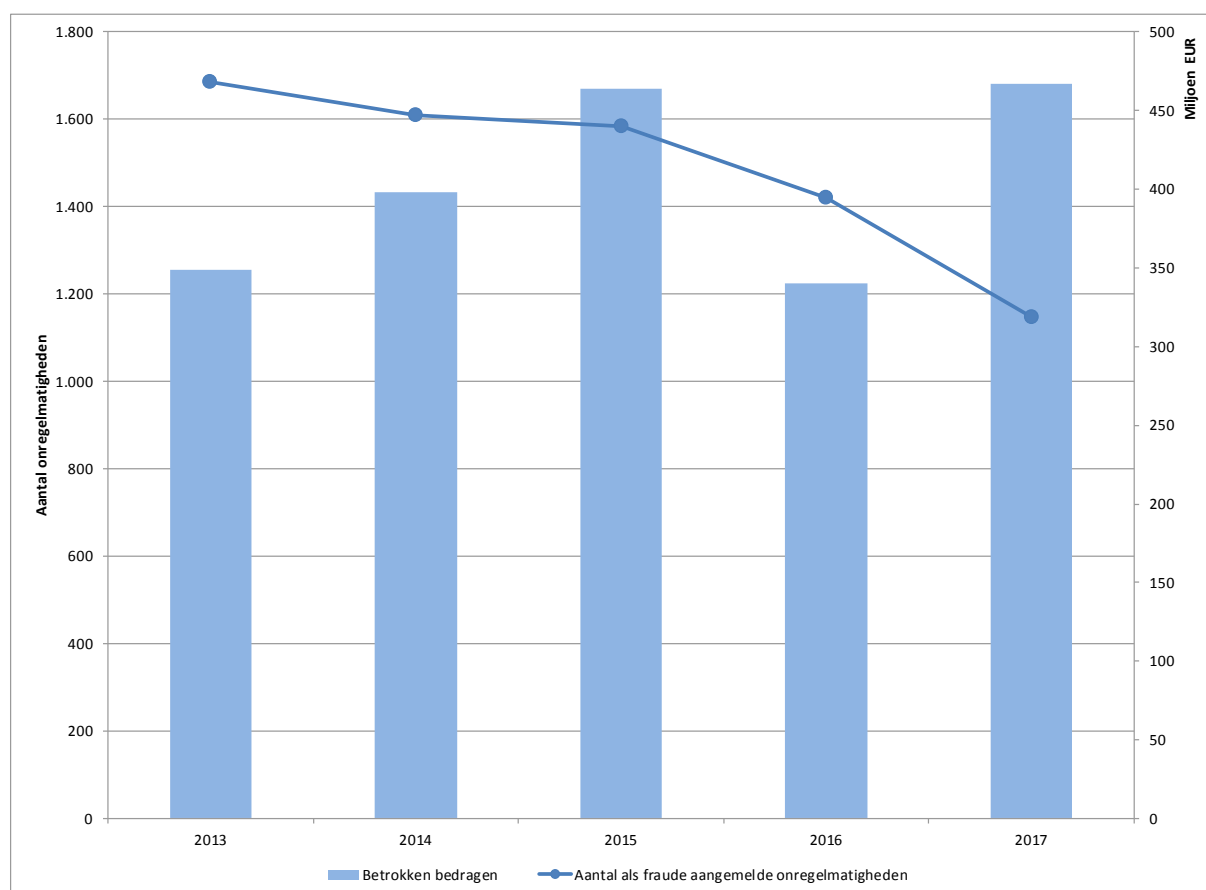
2.5.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden (gevallen van zowel vermoedelijke als bewezen fraude) en de overeenkomstige bedragen vormen geen directe indicatie voor de omvang van voor de EU-begroting nadelige fraude. Het laat louter zien hoeveel gevallen van potentiële fraude worden opgespoord door de lidstaten en de EU-organen.

In 2017 werden in totaal 1 146 onregelmatigheden als fraude gemeld (dit is 7,5 % van alle opgespoorde en gemelde onregelmatigheden),³³ waarmee circa 467 miljoen EUR was gemoeid (ofwel 18,1 % van alle door onregelmatigheden geraakte bedragen)³⁴; het betreft zowel ontvangsten als uitgaven, zoals wordt geïllustreerd in Figuur 3.

Het aantal in 2017 als fraude gemelde onregelmatigheden was 19,3 % lager dan in 2016, terwijl de betrokken bedragen een toename te zien gaven van 37,5 %. Kijken we naar een periode van vijf jaar (2013-2017), dan lag dit percentage 32 % lager dan in 2013 en 23 % onder het vijfjaarlijkse gemiddelde. De financiële gevolgen vertonen grote schommelingen (zie figuur 4), omdat deze gevolgen beïnvloed kunnen zijn door individuele gevallen waarmee grote sommen geld gemoeid zijn.

Figuur 4: Als fraude gemelde onregelmatigheden en de bijbehorende bedragen 2013-2017



Een uitsplitsing van alle in 2017 als fraude gemelde onregelmatigheden per lidstaat en per begrotingssector is opgenomen in bijlage 1.

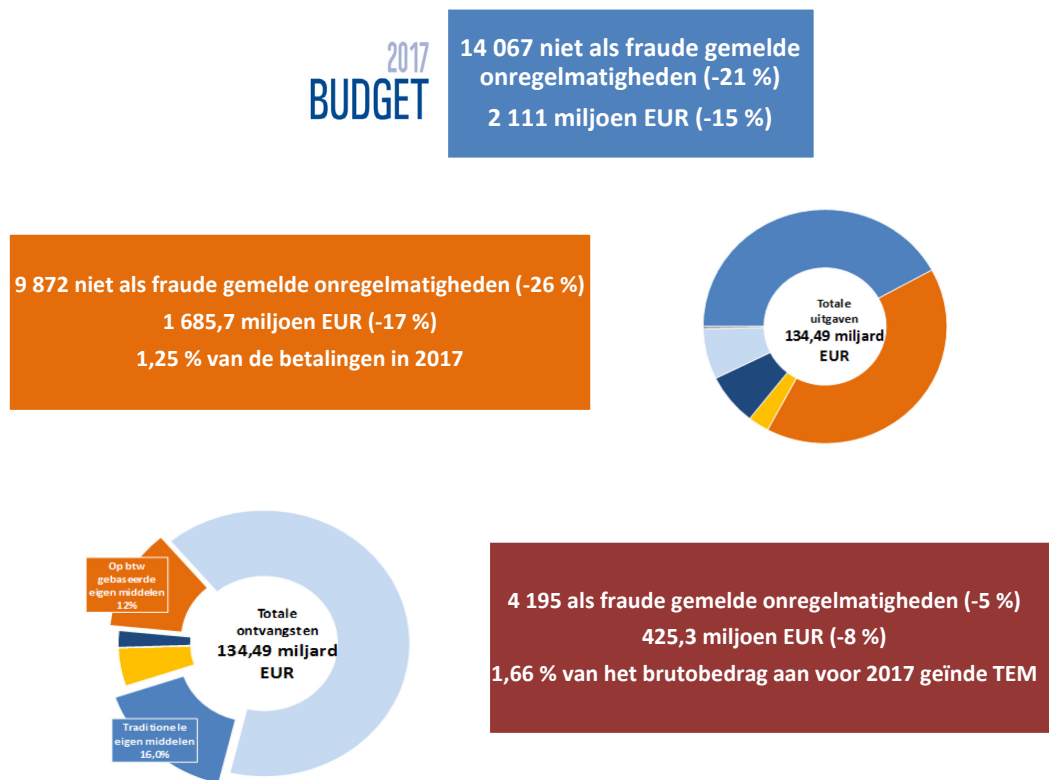
³³ Deze indicator is het "niveau van fraudefrequentie" (*fraud frequency level, FFL*). Zie punt 2.3.2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie getiteld "Methodologie van de statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden voor 2015" (SWD(2016) 237 final).

³⁴ Deze indicator is het "niveau van frauduleuze bedragen" (*fraud amount level, FAL*). Zie punt 2.3.3 van het in voetnoot 33 genoemde document.

2.5.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

In 2017 werd de Commissie in kennis gesteld van 14 067 niet als fraude gemelde onregelmatigheden (20,9 % minder dan in 2016). De cijfers zijn gedaald voor alle sectoren, met uitzondering van pretoetreding. De betrokken bedragen daalden met circa 2,1 miljard EUR, zoals weergegeven in Figuur 5.

Figuur 5: In 2017 niet als fraude gemelde onregelmatigheden

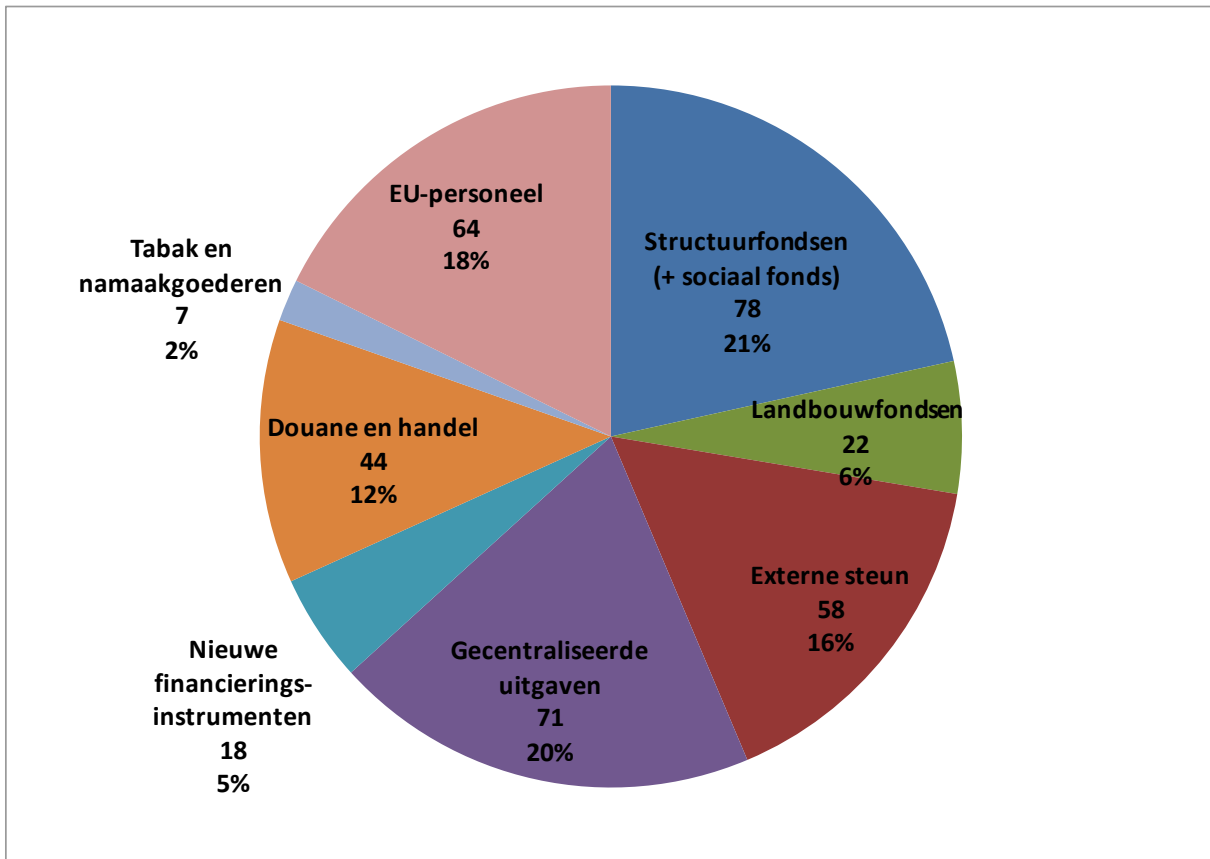


2.5.3. OLAF-onderzoeken

In 2017 stelde OLAF 215 onderzoeken in en sloot het 197 onderzoeken af. Naar aanleiding daarvan werden aanbevelingen voor de terugvordering van in totaal 3,1 miljard EUR gedaan, waarvan 2,7 miljard EUR betrekking had op ontvangsten. Dit uitzonderlijk hoge cijfer vloeit voort uit omvangrijke, door OLAF tijdens het jaar afgesloten onderwaarderingsfraudezaken. Aan te eind van het jaar liepen er 362 onderzoeken.³⁵

³⁵ https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en

Figuur 6: Lopende onderzoeken per eind 2017, per sector³⁶



³⁶ In 2017 heeft OLAF, net als in het voorgaande jaar, onderzoek gedaan naar een relatief hoog aantal gevallen die verband hielden met het Europees Parlement. Hoewel veel van de onderzoeken nog lopen, hadden de in 2017 onderzochte gevallen doorgaans betrekking op misbruik van gelden van het Europees Parlement om de activiteiten van nationale partijen te ondersteunen. Deze gevallen zijn ingedeeld in de categorie "EU-personeel". Zie het jaarverslag 2017 van OLAF 2017 (voetnoot 35, blz. 23).

3. BELEID, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING – ONTVANGSTEN

3.1. Maatregelen van EU-instellingen op het gebied van fraudebestrijding – ontvangsten

Bij de bestrijding van fraude aan de ontvangstenzijde is de snelle, tijdige en accurate uitwisseling van informatie van essentieel belang. Dit zorgt voor een adequate coördinatie bij de bestrijding van fraudeconstructies, die van nature transnationaal van aard zijn. De EU bestrijdt fraude en onregelmatigheden op deze gebieden door het

wettelijk kader en internationale samenwerkingsovereenkomsten te versterken en te zorgen voor operationele coördinatie via gezamenlijke douaneoperaties (GDO's), en door de uitwisseling van informatie over btw-fraude te vergemakkelijken.

De lidstaten hebben nationale maatregelen vastgesteld om:

- strategische plannen, risicobeoordelingen en indicatoren te herzien;
- bevoegde diensten te reorganiseren; en
- informatie-uitwisselingen te intensiveren.

Figuur 7: Beleidsmaatregelen aan de ontvangstenzijde

Coördinatie, samenwerking en informatie-uitwisseling	Elf door OLAF gecoördineerde GDO's
	Voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende btw-fraude (besprekingen lopen nog in de Raad)
	Overeenkomsten inzake wederzijdse bijstand met niet-EU-landen: Mercosur en Azerbeidzjan
	Opname van fraudebestrijdingsclausule in de vrijhandelsovereenkomst met Japan

3.1.1. *Wederzijdse administratieve bijstand*

3.1.1.1. Tenuitvoerlegging van artikel 43 ter van Verordening (EG) nr. 515/97

Verordening (EU) 2015/1525³⁷ tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97³⁸ betreffende de wederzijdse bijstand in douaneaangelegenheden heeft een nieuw artikel 43 ter ingevoerd, waarin is bepaald dat de Commissie moet evalueren of het noodzakelijk is om het bestand van gemelde Container Status Messages (het "CSM-bestand") en het bestand van invoer-, uitvoer- en doorvoergegevens (IET) uit te breiden met uitvoergegevens die niet alleen betrekking hebben op accijnsgoederen. Ook moet de Commissie beoordelen of het haalbaar is om de gegevens in het vervoersbestand uit te breiden

met gegevens over invoer, uitvoer en doorvoer van goederen over land en door de lucht.

De Commissie presenteerde haar bevindingen in het PIF-verslag 2016³⁹. Ondertussen heeft zij haar taak verricht en de beoordeling voltooid⁴⁰.

3.1.1.2. Het antifraude-informatiesysteem (AFIS)

Het AFIS is een superstructuur van antifraudetoepassingen die worden beheerd door OLAF met behulp van een gemeenschappelijke technische infrastructuur. Dit systeem vormt een belangrijk IT-instrument voor vele overheidsdiensten en andere gebruikers die betrokken zijn bij de bescherming van de financiële belangen van de EU. Ook levert het AFIS aanzienlijke schaalvoordelen en synergieën op bij de ontwikkeling, het onderhoud en de exploitatie van de brede en diverse waaier van IT-diensten en -tools die eronder vallen, met het oog op:

³⁷ Verordening (EU) 2015/1525 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 243 van 18.9.2015, blz. 1).

³⁸ PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

³⁹ Zie COM(2017) 383 final, punt 3.1.1.2.

⁴⁰ Voor nadere details, zie het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt vi).

- de tijdige en veilige uitwisseling van informatie over fraude tussen de bevoegde nationale en Europese overheidsdiensten; en
- de opslag en analyse van relevante gegevens.

Het AFIS-project omvat twee hoofdgebieden:

- wederzijdse bijstand in douanezaken; en
- beheer van onregelmatigheden.

Tegen eind 2017 had AFIS 8 600 geregistreerde eindgebruikers namens meer dan 1 800 bevoegde diensten van lidstaten, derde partnerlanden, internationale organisaties, diensten van de Commissie en andere EU-organen. In 2017 waren in totaal 16 324 zaken beschikbaar in de AFIS-databanken en modules voor wederzijdse bijstand.

In het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS), dat wordt beheerd als onderdeel van het AFIS-platform, werden 88 347 nieuwe mededelingen van lidstaten en kandidaat-lidstaten over onregelmatigheden geregistreerd.

Twee nieuwe IT-systemen waarin Verordening (EG) nr. 515/97 (als gewijzigd) voorziet, het bestand van Container Status Messages (CSM) en het bestand van invoer-, uitvoer- en doorvoergegevens (IET), werden op 1 september 2016 in gebruik genomen.

Het AFIS heeft 637 miljoen CSM's ontvangen in 2017. Het IET-bestand bevat aangiftegegevens met betrekking tot de in- en doorvoer van

goederen en over de uitvoer van accijnsgoederen. Er zijn ongeveer 5,3 miljoen uitvoeraangiften en bijbehorende berichten verwerkt.

Het AFIS werd gebruikt voor veilige toegang tot en uitwisseling van informatie in elf gezamenlijke douaneoperaties (zie het volgende punt).

In het Antifraude Transit Informatiesysteem (ATIS) werd informatie geregistreerd over 22,5 miljoen nieuwe zendingen in doorvoer. Deze zijn ook beschikbaar in het IET-bestand.

3.1.1.3. Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)

GDO's zijn gecoördineerde en doelgerichte operationele maatregelen die gedurende een kort tijdsbestek worden uitgevoerd door douaneautoriteiten van lidstaten en niet-EU-landen om onwettige grensoverschrijdende goederenhandel te bestrijden.

In 2017 coördineerde en ondersteunde OLAF elf GDO's, in samenwerking met de lidstaten, waarbij inlichtingen werden verstrekt en technische, financiële en logistieke ondersteuning werd geboden.

De GDO's waren gericht op verschillende dreigingen, waaronder sigarettensmokkel, fraude met ontvangsten, namaakproducten, illegaal contantenverkeer en drugshandel. In Figuur 8 wordt een overzicht van het merendeel van de operaties gegeven.

Figuur 8: Gezamenlijke douaneoperaties in 2017

Operatie	Deelnemende landen	Toepassingsgebied	Resultaten
GDO Renegade	Ontmoeting Azië-Europa (ASEM); alle lidstaten, Noorwegen, 12 Aziatische landen, Interpol, Europol, het Regionaal Verbindingsbureau voor Inlichtingen van de Werelddouaneorganisatie (WDO)	Namaakgoederen, met name reserveonderdelen van auto's	70 000 reserveonderdelen; 400 000 andere namaakgoederen; 56 miljoen sigaretten (met een waarde van 12 miljoen EUR aan douanerechten en belastingen)
GDO Cerberus	27 lidstaten, ondersteuning door Europol	Verzuim om contanten aan te geven, witwassen en bij terroristische activiteiten betrokken criminele organisaties	Inbeslagnemingen ter waarde van 6,4 miljoen EUR
GDO Magnum II	Gecoördineerd door Estse douane, met medewerking van 14 lidstaten, Europol en Frontex	Smokkel van tabaksproducten die over de weg naar de EU worden gevoerd vanuit niet-EU-landen (Belarus, Oekraïne en Rusland)	Inbeslagneming van circa 20 miljoen sigaretten
Octopus II	Georganiseerd door de Franse douane	Fraude met douane-inkomsten	Evaluatie loopt nog

Operatie	Deelnemende landen	Toepassingsgebied	Resultaten
Load, Lock Sea, Lucky en Pascal	Gecoördineerd door de Franse douane	Regionaal maritiem toezicht om de illegale handel over zee van gevoelige goederen in de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee op te sporen	Meer dan 5 ton cannabisbarkas in beslag genomen, 10 personen aangehouden
GDO Postbox	Geleid door de Belgische, Duitse en Zweedse douane in het kader van de actie "Douane tegen internetcriminaliteit"	Accijnsfraude en de illegale handel in namaakgoederen, drugs en wapens in zendingen vervoerd per post en via koeriersdiensten	Meer dan 3 000 inbeslagnemingen van duizenden illegale producten, waaronder farmaceutische preparaten, verdovende middelen, sigaretten, namaakgoederen, beschermde soorten en wapens
GDO Darius	Georganiseerd door de Nederlandse douane	Smokkel van nieuwe psychoactieve stoffen en ondergewaardeerde en namaakgoederen, vervoerd door snelle post- en koeriersdiensten	Meer dan 300 inbeslagnemingen
Gezamenlijke actie Hansa	Geleid door de Britse douane in samenwerking met Europol	Interne circulatie van illegale accijnsgoederen, hoofdzakelijk sigaretten	Inbeslagnemingen van grote hoeveelheden sigaretten en andere tabaksproducten

3.1.2. Bepalingen inzake wederzijdse bijstand en fraudebestrijding in internationale overeenkomsten

In het kader van artikel 19 van Verordening (EG) nr. 515/97 werden de onderhandelingen met Mercosur (Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay) en Azerbeidzjan over bepalingen inzake wederzijdse administratieve bijstand als rechtsgrondslag voor de uitwisseling van informatie over fraude en onregelmatigheden afgerond. In de onderhandelingen met Tunesië en Indonesië werd op dit gebied goede vooruitgang geboekt.

Ook in lopende onderhandelingen met Mexico, Mercosur, Chili, Indonesië en Tunesië over de opnemings van fraudebestrijdingsclausules in vrijhandelsovereenkomsten heeft de EU vooruitgang geboekt.

3.1.3. Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten

Op 12 mei 2017 bracht de Commissie een voortgangsverslag⁴¹ uit over het voorlopige resultaat van haar mededeling van 2013 getiteld "Intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten – Een

integrale EU-strategie"⁴², die vergezeld ging van een integraal actieplan.

De conclusies van de Raad inzake de intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in de EU (van 7 december 2017)⁴³ en de conferentie voor belanghebbenden over de bestrijding van illegale tabaksproducten in maart 2018, die gezamenlijk werd georganiseerd door OLAF en het Europees Economisch en Sociaal Comité, leverden input op voor het nieuwe actieplan van de Commissie voor de bestrijding van illegale tabaksproducten, dat laat in de zomer van 2018 zal worden gepresenteerd.

Daarnaast heeft de EU op 24 juni 2016 het Protocol bij het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC) geratificeerd. Het protocol zal op 25 september 2018 van kracht worden. De Commissie zal de EU in oktober 2018 vertegenwoordigen tijdens de eerste bijeenkomst van de partijen bij het protocol en zal een leidende rol blijven spelen bij het aanmoedigen van de lidstaten, buurlanden van de EU en de belangrijkste bron- en doorvoerlanden om het protocol te ratificeren en ten uitvoer te leggen.

⁴¹ COM(2017) 235 final.

⁴² COM(2013) 324 final.

⁴³ Raadsdocument 15638/17.

3.1.4. Bestrijding van btw-fraude

Op 30 november 2017 bereikte de Commissie, als follow-up van haar actieplan van april 2016 inzake btw⁴⁴, overeenstemming over een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de btw⁴⁵. In juni 2018 bereikte de Raad politieke overeenstemming over het voorstel. Het voorstel is gericht op het fraudebestendiger maken van het btw-stelsel van de EU en het dichtend van mazen die grootschalige btw-fraude in de hand kunnen werken. De nieuwe regels moeten het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten vergroten, zodat ze meer informatie kunnen delen, en de samenwerking tussen nationale belastingautoriteiten en wetshandhavingsinstanties verbeteren. Belangrijke maatregelen zijn bijvoorbeeld:

- versterking van de samenwerking tussen lidstaten (bv. door middel van nieuwe IT-systemen voor informatieverwerking en risicoanalyse binnen Eurofisc (EU-netwerk van fraudebestrijdingsdeskundigen), gezamenlijke audits);
- intensivering van de communicatie en gegevensuitwisseling tussen nationale belastingautoriteiten in Eurofisc en Europese wetshandhavingsinstanties (OLAF, Europol en het toekomstige EOM);
- verbetering van de samenwerking tussen nationale belasting- en douaneautoriteiten op het gebied van bepaalde procedures voor importen van buiten de EU die momenteel vatbaar zijn voor btw-fraude; en
- meer informatie-uitwisseling over btw-fraude met tweedehands auto's.

3.2. Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten - ontvangsten

Elf lidstaten hebben melding gemaakt van maatregelen ter bestrijding van douane- en belastingfraude; Deze bestonden uit:

- de verfijning van risico-indicatoren om de onderwaardering van invoeraangiften tegen te gaan⁴⁶;
- de herziening van nationale douanerisicoanalyses en verhoging van de minimumgeldboete voor het niet aangeven van contenten⁴⁷;
- het opstellen van een nationaal douaneplan⁴⁸;
- het vaststellen van strategische en operationele prioriteiten voor douane en accijnzen⁴⁹; en
- de tenuitvoerlegging van een nieuwe methode voor controles na in- of uitklaring waarbij de inspecties worden uitgebreid naar alle activiteiten van de marktdeelnemer in kwestie⁵⁰.

Drie lidstaten voerden maatregelen in om de correcte betaling van eigen middelen van de EU te waarborgen⁵¹, het succespercentage van terugvorderingen te verbeteren⁵² of belastingontduiking- en ontwijking te bestrijden⁵³.

Twee lidstaten richtten specifieke organen op of reorganiseerden bestaande organen⁵⁴.

Eén lidstaat⁵⁵ verbeterde de kwantiteit en de kwaliteit van de informatie die wordt uitgewisseld via internationale platforms.

⁴⁴ Een actieplan betreffende de btw: Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU – Tijd om knopen door te hakken, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité (COM(2016) 148).

⁴⁵ Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

⁴⁶ Nederland, met name met betrekking tot textiel.

⁴⁷ Portugal.

⁴⁸ Finland.

⁴⁹ België.

⁵⁰ Italië.

⁵¹ Denemarken.

⁵² Spanje.

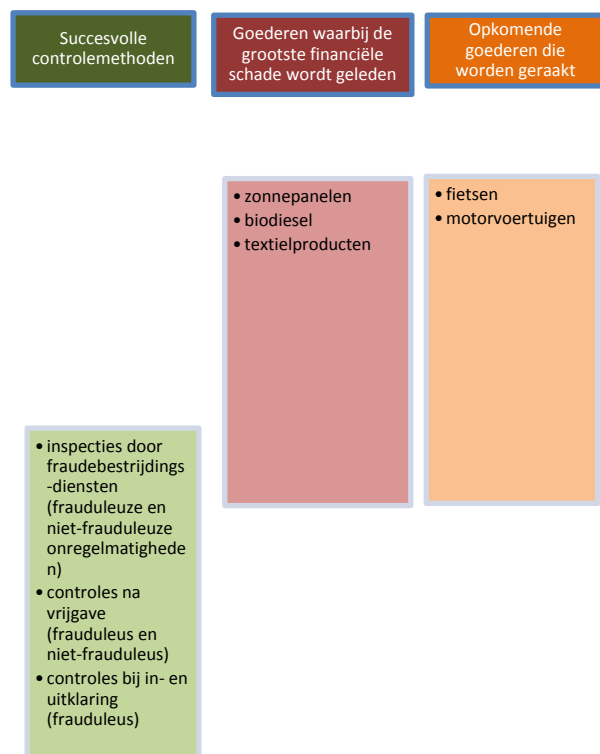
⁵³ Slovenië.

⁵⁴ Duitsland en Griekenland.

⁵⁵ Frankrijk.

3.3. Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude - ontvangsten

Figuur 9: Belangrijke patronen in opgespoorde en aangemelde onregelmatigheden in 2017



3.3.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden⁵⁶

In 2017 werden in totaal 441 onregelmatigheden aangemeld als frauduleus. Dit is 33 % minder dan het vijfjarige gemiddelde (gemiddeld 658 over 2013-2017). Het geraamde en vastgestelde TEM-bedrag in kwestie (76 miljoen EUR) lag in 2017 28 % onder het vijfjarige gemiddelde (106 miljoen EUR).

Met betrekking tot het onderzoek naar onderwaardersfraude in het VK werd in maart 2018 een pre-inbreukprocedure ingeleid door middel van een formele kennisgevingsbrief. Het VK had diverse jaren nagelaten passende maatregelen te nemen om de financiële belangen van de EU te beschermen en de uit die nalatigheid voortvloeiende TEM-verliezen beschikbaar te stellen aan de EU-begroting, en de procedure werd in recordtime ingeleid. De inbreuk bestrijkt de periode vanaf 2011. Indien

⁵⁶ Voor meer informatie over de terugvordering van door fraude en onregelmatigheden aangetaste TEM-bedragen, zie het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt ii).

de autoriteiten van het VK er niet in slagen de verschuldigde rechten terug te vorderen, zal het VK financieel aansprakelijk worden gesteld voor de niet aan de EU-begroting beschikbaar gestelde TEM-gelden.

Voor het tweede achtereenvolgende jaar maakte de Commissie in het jaarlijkse activiteitenverslag van 2017 een voorbehoud inzake de nauwkeurigheid van de door het VK aan de EU-begroting overgedragen TEM-bedragen.

3.3.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

In 2017 waren er 4 195 niet als fraude gemelde onregelmatigheden, 8 % minder dan het vijfjarige gemiddelde (4 564 voor de periode 2013-2017). Het totale geraamde en vastgestelde TEM-bedrag in kwestie bedroeg in 2017 425 miljoen EUR, 15 % hoger dan het vijfjarige gemiddelde (369 miljoen EUR).

4. SECTORALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING - UITGAVEN

4.1. Sectorale beleidslijnen en maatregelen op het gebied van fraudebestrijding van de lidstaten voor diverse uitgavensectoren

De lidstaten hebben diverse maatregelen aangemeld die gericht zijn op verschillende fondsen tegelijk, voornamelijk de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF's)⁵⁷. Sommige van die maatregelen strekken zich ook uit tot andere fondsen met gedeeld beheer, zoals het Asiel- en Migratiefonds (AMIF), het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EGF). De maatregelen verschillen sterk van elkaar wat hun aard en doel betreft en lopen uiteen van vereenvoudiging van procedures tot een herziening van het systeem van financiële correcties, en van risicobeoordelingen tot opleidingen op het gebied van specifieke transversale aangelegenheden⁵⁸.

⁵⁷ De ESIF's ondersteunen in hoofdzaak het landbouw-, visserij- en cohesiebeleid.

⁵⁸ Voor een volledig overzicht, zie punt 5.1 van het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt i).

4.2. Landbouw – sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

4.2.1. Landbouw – fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten

Negen lidstaten maakten melding van specifiek op de landbouw gerichte fraudebestrijdingsmaatregelen. Drie landen focusten op de "kunstmatige creatie van subsidiabiliteitscriteria"⁵⁹. Andere maatregelen zijn:

- verplichte opleiding in fraudepreventie, en een fraudebestrijdingsstrategie voor plattelandsontwikkeling⁶⁰;
- preventie van onregelmatigheden bij het toekennen van steun en subsidies⁶¹;
- controles op basis van aanbestedingsregels en evaluatie van de "redelijkheid" van kosten⁶²;
- verbetering van de tijdschema's voor en de kwaliteit van de via het IMS verstrekte informatie⁶³;
- herziening van het externe en interne controlesysteem na de opsporing van een fraudeconstructie⁶⁴; en
- herziening van procedures op gebieden als signaleringspraktijken, het gebruik van risico-indicatoren en samenwerking met wetshandavingsinstanties⁶⁵.

4.2.2. Landbouw – statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft twee hoofdcomponenten:

- directe steun door rechtstreekse betalingen aan landbouwers en marktondersteuningsmaatregelen, die worden gefinancierd uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF – circa 80 % van de GLB-begroting); en
- plattelandsontwikkeling, voornamelijk gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor

plattelandsontwikkeling (Elfpo – de overige 20 % van de GLB-begroting).

Het ELGF volgt een jaarlijkse uitvoeringscyclus, terwijl het Elfpo meerjarige programma's financiert.

De trend op het gebied van door de lidstaten opgespoorde en aangemelde maatregelen is de afgelopen vijf jaar beïnvloed door deze verschillen: Voor directe steun is de trend vlak, terwijl de trend voor plattelandsontwikkeling een curve volgt, die in 2015 piekte. Een analyse van de onregelmatigheden bevestigt het hogere risico dat is verbonden aan marktondersteuningsmaatregelen en investeringen in plattelandsontwikkeling⁶⁶.

4.2.2.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

Voor de rapportagejaren 2013 tot en met 2017 is het "niveau van fraudefrequentie" (FFL) circa 11 % en het "niveau van frauduleuze bedragen" (FAL) 25 %. Beide indicatoren, maar met name het FAL, waren hoger voor directe steun dan voor plattelandsontwikkeling.

In absolute cijfers had de meerderheid van de opgespoorde potentiële fraudegevallen betrekking op plattelandsontwikkeling, maar het totale bedrag van de fraude met directe steun was hoger en was in 2017 significant toegenomen. Het grotere gewicht van de fraude met directe steun in financiële zin was het gevolg van een paar gevallen rond marktmaatregelen waarbij grote bedragen betrokken waren. Maar ook wanneer deze uitzonderlijke gevallen buiten beschouwing worden gelaten, is het gemiddelde bedrag van de potentiële fraudegevallen op het gebied van marktmaatregelen hoger dan dat op het gebied van plattelandsontwikkeling. Het gemiddelde bedrag van potentiële fraudegevallen op het gebied van rechtstreekse betalingen is lager dan dat op het gebied van plattelandsontwikkeling en nam in 2017 af.

Het opsporingspercentage van fraude was hoger voor plattelandsontwikkeling dan voor directe steun als geheel. Desondanks werden marktmaatregelen het meest getroffen, met een fraudeopsporingspercentage van 1,17 %. Niet vergeten mag echter worden dat dit cijfer sterk wordt beïnvloed door een paar gevallen met uitzonderlijk hoge fraudebedragen. In financiële

⁵⁹ Duitsland, Litouwen en Cyprus.

⁶⁰ Hongarije.

⁶¹ Slowakije.

⁶² Nederland.

⁶³ Oostenrijk.

⁶⁴ Luxemburg.

⁶⁵ Polen.

⁶⁶ Alle in dit punt gepresenteerde beoordelingen zijn gebaseerd op bevindingen in hoofdstuk 3 van het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt i).

zin hadden de meest getroffen marktmaatregelen betrekking op "Groenten en fruit" "Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten" en "Producten van de wijnbouwsector".

Het percentage afgewezen zaken is hoger op het gebied van landbouw dan op het gebied van cohesiebeleid. Gerechtelijke autoriteiten lijken minder geneigd om vermeende strafbare feiten in deze sector te vervolgen.

Figuur 10: Landbouwbeleid – belangrijke feiten en cijfers



4.2.2.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

Over het algemeen zijn de in punt 4.2.2 beschreven patronen ook van toepassing op niet als fraude gemelde onregelmatigheden. Onregelmatigheden op het gebied van plattelandsontwikkeling hebben zowel in numeriek opzicht als wat de totale bedragen betreft de overhand. Het gemiddelde bedrag dat gemoeid is met gevallen van fraude met directe steun is echter hoger en nam in 2017 verder toe. Ook hier weer droegen een paar zaken in verband met marktmaatregelen waarbij grote bedragen betrokken waren bij aan dit hogere gemiddelde. Maar ook wanneer deze uitzonderlijke zaken buiten beschouwing worden gelaten, is het gemiddelde bedrag van niet-frauduleuze onregelmatigheden op het gebied van marktmaatregelen over de periode 2013-2017 nog steeds hoger dan dat op het gebied van plattelandsontwikkeling. Het gemiddelde bedrag van niet-frauduleuze onregelmatigheden met rechtstreekse betalingen is lager dan dat op het gebied van plattelandsontwikkeling en is dalende.

Binnen de meest voorkomende opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden overheersen inbreuken in verband met

declaraties en documentair bewijs, en er worden veel meldingen gedaan van vervalsing. Deze gevallen worden evenwel niet als frauduleus gekwalificeerd⁶⁷.

Het opsporingspercentage van onregelmatigheden was hoger voor plattelandsontwikkeling dan voor directe steun als geheel. Het opsporingspercentage van onregelmatigheden voor marktmaatregelen is 1,39 %, het hoogst binnen het hele beleidsterrein. Ook dit cijfer is beïnvloed door een paar gevallen waarbij grote bedragen betrokken waren.

Figuur 11: Het sterkst door (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden geraakte marktmaatregelen

⁶⁷ Deze situatie heeft voornamelijk betrekking op Italië. Deze onregelmatigheden kunnen in een later stadium worden geherkwalificeerd, mogelijk gekoppeld aan een preliminaire fase van lopende onderzoeken.

Geraakte marktmaatregelen		
Producten van de wijnbouwsector	Groenten en fruit	Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten

4.3. Cohesiebeleid en visserij – sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

4.3.1. Cohesiebeleid en visserij – fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten

Cohesiebeleid en visserij waren de beleidsterreinen waarop de lidstaten in 2017 de meeste maatregelen namen.

Acht landen maakten melding van de integratie van Arachne in hun beheersysteem,⁶⁸ de invoering van IT-tools in de procedure voor het plaatsen van overheidsopdrachten,⁶⁹ de automatisering van hun boekhoudsysteem⁷⁰ of verbeteringen in hun informatiesysteem voor begunstigden⁷¹. Vier landen voerden een systeem voor de beoordeling van het frauderisico in⁷² of ontwikkelden specifieke risicoanalyses met betrekking tot economische misdrijven⁷³.

Vier landen namen maatregelen om het beheer van de meldingen van onregelmatigheden te verbeteren⁷⁴. Drie landen namen maatregelen ten aanzien van één specifiek fonds⁷⁵. De overige maatregelen hadden betrekking op belangenconflicten,⁷⁶ de invoering van een verificatieprocedure⁷⁷ en opleidingen op het gebied van fraudebestrijding⁷⁸.

⁶⁸ België, Luxemburg, Nederland en het VK.

⁶⁹ Polen.

⁷⁰ Slovenië.

⁷¹ Finland.

⁷² Duitsland, Cyprus en Luxemburg.

⁷³ Zweden.

⁷⁴ Bulgarije, Kroatië, Denemarken en Malta.

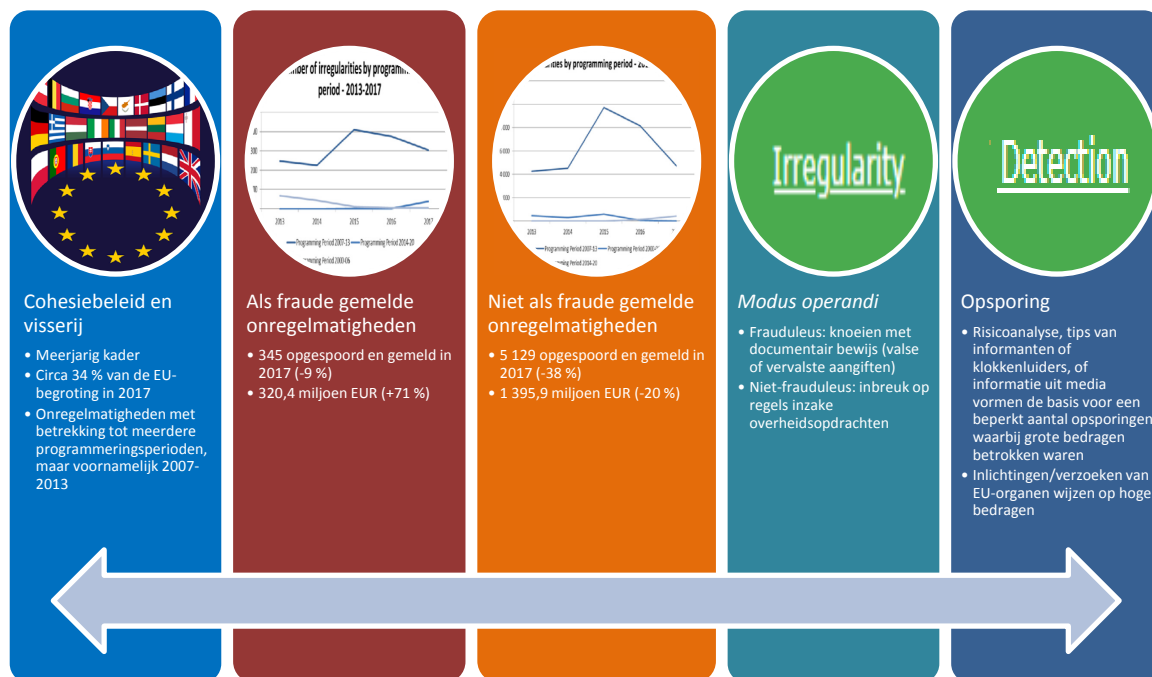
⁷⁵ Duitsland (ESF), Ierland (ESF) en Italië (EFMZV).

⁷⁶ België.

⁷⁷ Oostenrijk.

⁷⁸ Finland.

Figuur 12: Cohesie- en visserijbeleid – belangrijke feiten en cijfers



4.3.2. Cohesiebeleid en visserij – statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

De analyse van het cohesiebeleid is complexer dan die van andere begrotingssectoren, omdat de ontvangen informatie (gemelde onregelmatigheden) betrekking heeft op verschillende programmeringsperioden waarop deels verschillende regels van toepassing zijn.

Ook het feit dat de programmeringscycli meerjarig zijn heeft significante gevolgen voor de onderliggende trends. Aangezien de fondsen op een gelijkaardige manier worden beheerd, worden de beleidsterreinen visserij en cohesie samen geanalyseerd.

Het aantal opgespoorde en gemelde onregelmatigheden binnen cohesie en visserij piekte in 2015, in lijn met de voortgang van de programmacyclus.

De in 2017 gemelde onregelmatigheden hebben betrekking op vier verschillende programmeringsperioden, waarbij het grootste deel (94 %) verband houdt met 2007-2013 en slechts 570 (minder dan 2 %) met de periode 2014-2020⁷⁹. In lijn met de uitvoeringscyclus begon de melding van onregelmatigheden in verband met de programmeringsperiode 2014-2020 feitelijk in 2016, om in 2017 toe te nemen.

⁷⁹ Alle in dit punt gepresenteerde beoordelingen zijn gebaseerd op bevindingen in hoofdstuk 4 van het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt ii).

Er zijn nog niet genoeg gegevens beschikbaar om een betekenisvolle analyse te kunnen maken.

Omdat de meeste gemelde onregelmatigheden betrekking hebben op de programmeringsperiode 2007-2013, concentreert de analyse zich voornamelijk op die programmeringscyclus als geheel.

4.3.2.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

Het aantal gevallen van potentiële fraude bleef langzaam dalen ten opzichte van de piek in 2015, terwijl de bedragen toenamen (voornamelijk vanwege onregelmatigheden met betrekking tot de programmeringsperiode 2007-2013).

De prioriteiten "Onderzoek en technologische ontwikkeling (O&TO)" en "Transport" behoorden tot de meest getroffen sectoren. Wat betreft die eerste prioriteit, werden inbreuken op contractbepalingen het vaakst gemeld als potentieel frauduleuze of niet-frauduleuze onregelmatigheden. Ook werden er inbreuken op openbare aanbestedingsregels gemeld, waarvan echter maar zeer weinig als frauduleus. Met betrekking tot ethiek en integriteit werd een zeer beperkt aantal inbreuken gemeld, waarvan de meeste werden aangemerkt als potentieel frauduleus. De meeste inbreuken hadden betrekking op een belangenconflict of vielen in de categorie "overig".

Figuur 13: Focus op de programmeringsperiode (PP) 2007-2013



Binnen de prioriteit "Transport" werden inbreuken in verband met ondersteunende documenten het vaakst gemeld als potentiële fraude. Inbreuken op openbare aanbestedingsregels werden het vaakst gemeld, maar zelden als potentiële fraude. Het tegendeel gold voor inbreuken die betrekking hadden op ethiek en integriteit: deze inbreuken waren zeldzaam, maar werden vrijwel allemaal aangemerkt als potentiële fraude en vielen binnen de categorieën belangenconflicten, corruptie en "overig".

Binnen cohesiebeleidsmaatregelen was het percentage vastgestelde fraudezaken hoger en het percentage afgewezen zaken lager dan binnen landbouw.

4.3.2.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

Het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden volgt de hierboven beschreven hoofdtrend. De met de onregelmatigheden gemoeide bedragen bereikten in 2016 een piek en namen daarna af, zij het langzamer dan de aantallen. De hieruit resulterende hogere gemiddelde bedragen voor de programmeringsperiode 2007-2013 kunnen het gevolg van een betere opsporing of simpelweg toeval zijn.

4.4. Indirect beheer (pretoetreding) – sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

4.4.1. Indirect beheer (pretoetreding) – statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

De analyse van onregelmatigheden in verband met indirect beheer spitst zich toe op pretoetredingsinstrumenten.

De gemelde onregelmatigheden hebben nog steeds betrekking op twee hoofdperioden:

- de programma's voor pretoetredingssteun voor 2000-2006, die waren gericht op de voorbereiding van de toetredingsgolven van 2004 en 2007 en die geleidelijk worden afgebouwd (in verband met deze programma's werden in 2017 slechts vijf onregelmatigheden gemeld, waarmee een bedrag van 0,1 miljoen EUR was gemoeid); en
- de pretoetredingsinstrumenten voor 2007-2013, waarvoor het aantal gemelde onregelmatigheden vrijwel gelijk was aan dat van 2016 (114, waarbij een bedrag van 17,3 miljoen EUR was betrokken).

Voor de programma's voor pretoetredingssteun werd slechts één onregelmatigheid opgespoord en als fraude gemeld. Voor de pretoetredingsinstrumenten nam het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden af tot 17 (van 22 in 2016), maar daar was wel een hoger bedrag mee gemoeid (3,1 miljoen EUR, tegen 0,7 miljoen EUR in 2016). Steun voor plattelandsontwikkeling is nog steeds het belangrijkste betrokken gebied.

4.5. Direct beheer – sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

4.5.1. Direct beheer – statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

De statistieken over direct beheer zijn gebaseerd op de terugvorderingsopdrachten die worden uitgevaardigd door de diensten van de Commissie en worden geregistreerd in het boekhoudsysteem op transactiebasis van de Commissie (ABAC).

4.5.1.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

In 2017 werden 65 als frauduleus aangemerkte terugvorderingsdossiers geregistreerd in

ABAC,⁸⁰ voor een bedrag van 7,33 miljoen EUR. In verhouding met de daadwerkelijk uitbetaalde totaalbedragen bedraagt het opsporingspercentage van fraude 0,03 %, een cijfer dat dicht bij het stabiele gemiddelde over vijf jaar ligt.

4.5.1.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

Wat betreft niet-frauduleuze onregelmatigheden, werden in 2017 1 585 terugvorderingsdossiers geregistreerd, voor een bedrag van 64,15 miljoen EUR. Over een periode van vijf jaar is het opsporingspercentage van onregelmatigheden stabiel gebleven op ongeveer 0,5 %.

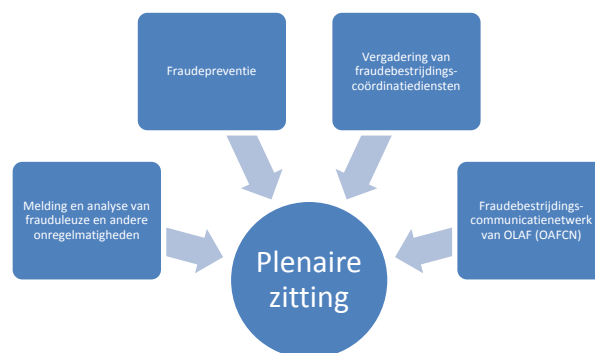
5. TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRECTIEVE MAATREGELEN

Gedetailleerde informatie over terugvorderingen, financiële correcties en andere preventieve en correctieve maatregelen (onderbrekingen en opschortingen van betalingen) is opgenomen in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag, dat sinds 2016 de vroegere jaarlijkse mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer over de bescherming van de EU-begroting bevat⁸¹.

6. SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN

Het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (Cocolaf) brengt deskundigen van de de Commissie (OLAF) en de lidstaten bijeen. Het Cocolaf biedt de gelegenheid om van gedachten te wisselen over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van fraudebestrijding en over de voorbereiding van dit verslag uit hoofde van artikel 325, lid 5, van het VWEU. De werkzaamheden zijn gestructureerd rond vier werkgroepen en een plenaire zitting (zie Figuur 14).

Figuur 14: Structuur en subgroepen van Cocolaf



Twee subgroepen hebben in 2017 begeleidende documenten opgesteld:

- De subgroep voor melding en analyse: "Handboek over de verplichting om onregelmatigheden te melden", met richtsnoeren inzake gemeenschappelijke aspecten van de melding van onregelmatigheden door de lidstaten voor de programmeringsperiode 2014-2020; en
- De subgroep voor fraudebestrijding: "Fraude bij de gunning van overheidsopdrachten" – een verzameling van rode vlaggen en beste praktijken" met diverse voorbeeldencasussen, oplossingen en beste praktijken, thematisch gegroepeerd op basis van de fasen van de aanbestedingsprocedure.

De fraudebestrijdingscoördinatiediensten (AFCOS) vergaderen jaarlijks onder voorzitterschap van OLAF. Tijdens de jaarlijkse vergadering van 2017 werd de samenwerking met OLAF op het gebied van onderzoek, met name tijdens controles ter plaatse en digitale forensische onderzoeken, besproken met vertegenwoordigers van de AFCOS. Andere onderwerpen die aan de orde kwamen waren:

- de rol van de AFCOS;
- recente beleidsontwikkelingen; en
- het gebruik van AFIS-e-mail voor zaakgerelateerde correspondentie tussen OLAF en AFCOS.

In het Fraudebestrijdingscommunicatienetwerk van OLAF (OAFCN) worden communicatiedeskundigen en woordvoerders van de operationele partners van OLAF in de lidstaten bij elkaar gebracht. Het netwerk vervult een schakelfunctie in de communicatie met het EU-publiek over de dreiging van fraude en de gezamenlijke inspanningen van nationale en EU-autoriteiten om fraude tegen te gaan.

⁸⁰ In het systeem vermeld als "bij OLAF gemelde" gevallen.

⁸¹ Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag maakt deel uit van het geïntegreerd pakket inzake financiële verslaglegging over de EU-begroting (COM(2018) 457 final). Ook in het werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld *Statistical evaluation of the irregularities reported in 2017* (Statistische evaluatie van in 2017 gemelde onregelmatigheden) is enige informatie over terugvorderingen aan de ontvangstenzijde opgenomen.

In 2017 sloot OLAF twee overeenkomsten voor administratieve samenwerking om de samenwerking op het gebied van onderzoek te vergemakkelijken, met respectievelijk de *Carabinieri* en de *Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo* in Italië.

Tijdens vergaderingen van de Groep fraudebestrijding van de Raad (GAF) hielden de lidstaten en de Commissie een gedachtewisseling over fraudebestrijdingsaangelegenheden. In 2017 heeft de GAF vier keer vergaderd; Twee keer onder het Maltese voorzitterschap en twee keer onder het Estse voorzitterschap.

7. SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE OPSPORING EN UITSLUITING

Het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) is gericht op een betere bescherming van de financiële belangen van de EU door middel van:

- de vroegtijdige opsporing van marktdeelnemers die een risico vormen voor de financiële belangen van de Unie;
- uitsluiting van onbetrouwbare marktdeelnemers van middelen van de Unie en/of de oplegging van geldboetes; en
- in de ernstigste gevallen, de publicatie van informatie over de uitsluiting en/of financiële sanctie op de website van de Commissie om de afschrikkende werking te versterken.

Dit systeem, dat is opgezet in 2016, vormt een aanzienlijke verbetering in de toepassing van de regels inzake administratieve sancties met betrekking tot grondrechten, onafhankelijk advies en transparantie. Bij afwezigheid van een definitieve rechterlijke uitspraak of, indien van toepassing, een definitief administratief besluit, kunnen EU-instellingen, -agentschappen en -organen onbetrouwbare marktdeelnemers pas sancties opleggen nadat ze een aanbeveling⁸² hebben ontvangen van het gecentraliseerde interinstitutionele panel⁸³.

Het panel heeft geen onderzoeksbevoegdheden. Het panel baseert zijn beoordeling in beginsel op de feiten en bevindingen van controles of onderzoeken die worden uitgevoerd door de Europese Rekenkamer of OLAF of van interne controles, of andere controles, audits of

⁸² Voor de in artikel 106, lid 1, onder c) tot en met f), van het Financieel Reglement bedoelde situaties (te weten: ernstige beroepsfouten, fraude, ernstige inbreuken op contractuele verplichtingen en onregelmatigheden).

⁸³ D.w.z. het panel in de zin van artikel 108, leden 5 tot en met 10, van het Financieel Reglement.

verificaties die zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de bevoegde ordonnateur⁸⁴. Het panel bestaat uit een vaste, onafhankelijke voorzitter op hoog niveau⁸⁵, twee permanente leden die de Commissie (als eigenaar van het systeem) vertegenwoordigen, en één ad-hoclid dat de ordonnateur van de om een aanbeveling verzoekende dienst vertegenwoordigt. Het panel eerbiedigt het recht van verdediging van de betrokken marktdeelnemer en past het evenredigheidsbeginsel toe⁸⁶.

In 2017 werden elf zaken, met betrekking tot elf marktdeelnemers, door verschillende ordonnateursdiensten via het permanente secretariaat doorverwezen naar het panel. Daarvan waren er tien afkomstig van de Commissie en één van een gemeenschappelijke onderneming die een publiek-privaat partnerschap van de EU uitvoert. Dit verslag bestrijkt ook vier andere zaken die in 2016 aan het permanente secretariaat werden doorverwezen, met betrekking tot vier marktdeelnemers, aangezien deze in 2017 aan het panel zijn voorgelegd⁸⁷.

De Commissie moet ook verslag uitbrengen over door ordonnateurs genomen besluiten⁸⁸:

- om marktdeelnemers niet uit te sluiten indien dat onontbeerlijk is om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen, gedurende een beperkte periode in afwachting van de vaststelling van corrigerende maatregelen door de betrokken marktdeelnemers; en
- om op de website van de Commissie geen informatie te publiceren over administratieve sancties, hetzij om het vertrouwelijke karakter van een onderzoek te waarborgen, hetzij om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen indien het een natuurlijk persoon betreft.

In 2017 werden er geen besluiten van deze aard genomen door ordonnateurs.

⁸⁴ De ordonnateur kan de ordonnateur van een EU-instelling, -agentschap of -orgaan of van een ander lichaam zijn.

⁸⁵ De voorzitter heeft een onafhankelijke vaste vervanger op hoog niveau.

⁸⁶ Voor meer informatie over het panel, zie het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt v).

⁸⁷ Per 30 juni 2018 had het panel 31 aanbevelingen gedaan. Voor nadere informatie, zie het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt v), en de bijlagen daarbij.

⁸⁸ Gegevens uit het werkdocument waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1, punt v).

8. FOLLOW-UP VAN DE RESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER HET JAARVERSLAG 2016

Op 3 mei 2018 nam het Europees Parlement een resolutie aan over het "Jaarverslag 2016 over de bescherming van de financiële belangen van de EU – Fraudebestrijding"⁸⁹. De Commissie is ingenomen met de resolutie van het Europees Parlement en neemt nota van de erkenning door het Parlement van haar activiteiten in het kader van de bestrijding van fraude. Op veel van de in de resolutie genoemde punten zal actie kunnen worden ondernomen, met name op het gebied van de nauwe samenwerking tussen OLAF en het EOM. De Commissie zal gedetailleerd ingaan op de resolutie in haar formele antwoord, dat later dit jaar aan het Parlement zal worden toegezonden.

9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Om fraude en onregelmatigheden aan te pakken en de financiële belangen van de EU te beschermen, moeten wettelijke en administratieve maatregelen op doorlopende basis worden aangepast. In dit opzicht was 2017 een sleuteljaar, waarin wetgevingshandelingen zijn vastgesteld die de weg zullen plaveien voor verdere integratie en convergentie. De resterende verschillen tussen de nationale wettelijke en administratieve kaders maken maatregelen op maat noodzakelijk, zoals die welke op nationaal niveau zijn genomen en worden beschreven in dit verslag. Niettemin kunnen bepaalde gemeenschappelijke conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd om heersende dreigingen voor het voetlicht te brengen en profijt te trekken van beste praktijken die zich in bepaalde landen of begrotingsgebieden hebben bewezen als doeltreffend.

9.1. Ontvangsten

Ondanks een algemene daling van het aantal opgespoorde onregelmatigheden, waren net als in 2016 zonnepanelen de goederen waarbij in financieel opzicht de meeste fraude en onregelmatigheden werden geconstateerd. Veel van de onregelmatigheden met zonnepanelen werden ontdekt na een kennisgeving inzake wederzijdse bijstand van OLAF. Dit onderstreept het belang van de onderzoeken van OLAF voor de opsporing van onregelmatigheden bij transacties met bepaalde soorten goederen (bv. onjuiste CN-codes of verklaringen van

oorsprong, ontduiking van antidumpingrechten, onderwaardering van aangegeven goederen).

De landen van oorsprong in verband waarmee de meeste fraude en onregelmatigheden werden vastgesteld waren China (aantal gevallen) en de Verenigde Staten (financiële omvang).

In de onderzoeken van OLAF kwamen grootschalige fraudegevallen aan de ontvangstenzijde – door onderwaardering van in de EU ingevoerde goederen – aan het licht. Dit type fraude resulteert in grote verliezen, niet alleen aan douanerechten, maar ook in de vorm van ontdoken btw⁹⁰. Uit de onderzoeken kan worden geconcludeerd dat fraudeurs elke gelegenheid zullen benutten en dat grootschalige fraude lonend kan zijn.

De ervaring van OLAF laat zien dat onderwaardering een dreiging zal blijven, waar de komende jaren tegen opgetreden zal moeten worden.

Om de mazen te dichten zijn douanecontrolestrategieën waarin verschillende controles met elkaar worden gecombineerd van essentieel belang. In de douanecontrolestrategie zou een goed evenwicht moeten worden gevonden tussen handelsbevordering/vereenvoudiging en de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Aanbeveling 1

De lidstaten wordt verzocht alert te blijven op het risico van onderwaardering van goederen, met name van goedkope producten die in buitengewoon grote hoeveelheden worden ingevoerd, zoals textiel of schoeisel.

Met het oog op verbetering van de douanecontroles wordt de lidstaten verzocht te zorgen voor:

- strategieën die op alle douaneprocedures en alle marktdeelnemers zijn gericht;
- een goede coördinatie tussen alle douanediensten die zich bezighouden met risicoanalyse en controles; risicoprofielen met duidelijk instructies, en het delen van risico-informatie met andere lidstaten;
- nauwlettende monitoring van de controleresultaten (feedback) en strikte follow-up van kennisgevingen inzake wederzijdse bijstand.

De lidstaten wordt ook verzocht:

- systematisch een geautomatiseerd aselekt element op te nemen en rekening te houden met de verjaringstermijn van drie jaar voor

⁸⁹ 2017/2216(INI).
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=PB-TA-2018-0196&language=NL>

⁹⁰ Zie punt 2.5.3 en het OLAF-verslag 2017 (*OLAF report 2017*), blz. 26-27.

de mededeling van een douaneschuld als risico-indicator in de risicoanalyse na de vrijgave;

- controles na de vrijgave te baseren op risico en de resultaten nauwlettend te monitoren; en
- douanecontroles uit te voeren van verrichtingen van geautoriseerde marktdeelnemers (AEO's), rekening houdend met het risicobeheer dat wordt toegepast op de verschillende elementen van deze verrichtingen.

Ook verzoekt de Commissie de nationale bevoegde autoriteiten om volledig gebruik te maken van het handboek voor operationele douanecontroles, dat is gebaseerd op beste praktijken van lidstaten, en van de gids voor douanebedrijfscontroles.

9.2. Uitgaven

De analyse in dit verslag bevestigt de voornaamste trends en patronen van de voorgaande jaren.

De opsporingspercentages blijven hoog voor programma's in de minst ontwikkelde regio's van Europa en de visserij, en laag voor grensoverschrijdende programma's.

In de landbouwsector hebben een beperkt aantal onregelmatigheden zeer kostbare gevolgen voor de marktondersteuningsmaatregelen en daar moet nog voldoende aandacht aan worden besteed.

De focus verschuift naar fraude waarbij kunstmatig voorwaarden worden gecreëerd om toegang tot financiering te krijgen. Diverse lidstaten hebben in dit verband specifieke maatregelen aangemeld.

Hoewel er in 2017 minder onregelmatigheden en gevallen van fraude zijn gerapporteerd, namen de gemiddelde bedragen toe, wat erop duidt dat de controles beter gericht zijn.

Risicoanalyse, tips van informanten of klokkenluiders, of informatie in de media kunnen een belangrijke rol spelen bij het nog beter richten van controles, met name omdat het gebruik hiervan nog steeds niet wijdverspreid lijkt. Informatie uit gerechtelijke onderzoeken leidde tot de ontdekking van enkele niet-frauduleuze onregelmatigheden waarmee hoge bedragen waren gemoeid. Datzelfde gold voor controles die werden gestart naar aanleiding van informatie/een verzoek van een EU-orgaan of naar aanleiding van door een EU-orgaan vastgestelde onregelmatigheden.

Aanbeveling 2

De lidstaten wordt verzocht:

- het potentieel van risicoanalyses verder te onderzoeken en daarbij hun aanpak aan te passen aan de verschillende typen uitgaven en gebruik te maken van beste praktijken en de in dit verslag uiteengezette risico-elementen;
- de spontane melding van potentiële onregelmatigheden te vergemakkelijken en te beoordelen, en de bescherming van klokkenluiders, die ook een cruciale bron voor onderzoeksjournalisten zijn, te versterken⁹¹; en
- systematische en tijdige samenwerking tussen gerechtelijke en administratieve autoriteiten te bevorderen.

Al deze maatregelen zullen meer impact hebben wanneer ze worden ingebed in een nationale fraudebestrijdingsstrategie.

9.3. Samenwerking op alle niveaus

Bovenstaande aanbevelingen zijn gericht op het versterken van een trend op het gebied van beleids- en wetgevingsinitiatieven die in diverse lidstaten reeds zichtbaar is en wordt bevestigd door de analyse in dit verslag.

Het correcte en gerichte gebruik van gegevens en informatie is een doeltreffende manier om de bestrijding van fraude op te voeren en te voldoen aan de verwachtingen van het maatschappelijk middenveld. Europese burgers kijken niet alleen naar hun eigen land, maar beoordelen het succes van het Europese project in toenemende mate op basis van wat er in andere lidstaten gebeurt.

De benodigde gegevens en informatie zijn echter vaak verspreid over meerdere instanties. Samenwerking op nationaal en EU-niveau zal van cruciaal belang zijn.

Samenwerking tussen gerechtelijke en administratieve autoriteiten is nog belangrijker gebleken voor een doelmatige en doeltreffende fraudebestrijding.

Op het niveau van de EU-instellingen zal de Commissie ervoor zorgen dat een sterk en

⁹¹ Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité "Versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau" (COM(2018) 214 final) en het voorstel voor een richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018) 218 final).

volledig functionerend OLAF de strafrechtelijke
aanpak van het EOM aanvult met
administratieve onderzoeken.

BIJLAGE 1 – ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2017

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden vormt een afspiegeling van de inspanningen van de lidstaten om fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden te bestrijden. De cijfers mogen niet worden geïnterpreteerd als de mate van fraude op het grondgebied van de lidstaten. Deze bijlage bestrijkt geen niet-EU-landen (pretoetredingslanden) of directe uitgaven.

LIDSTATEN	Landbouw		Intern beleid		Cohesiebeleid en visserij		Pretoetreding		TOTAAL UITGAVEN		ONTVANGSTEN		
	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	
België											26	15 502 626	
Bulgarije	16	3 852 238			1	64 425				17	3 916 663	19	1 192 724
Tsjechië	8	494 087			33	6 609 802				41	7 103 889		
Denemarken	3	8 119			1	32 352				4	40 471	1	87 967
Duitsland	6	981 201			18	1 657 451				24	2 638 652	46	6 586 501
Estland	8	2 199 728			5	5 325 933				13	7 525 661	4	310 930
Ierland	2	15 242								2	15 242	1	33 992
Griekenland	2	26 628			10	1 343 670				12	1 370 298	31	14 131 439
Spanje	5	298 302			20	410 096				25	708 398	34	3 911 652
Frankrijk	9	1 326 255								9	1 326 255	98	13 221 533
Kroatië	2	358 047			1	1 052 812				3	1 410 859	8	852 915
Italië	36	1 370 571			3	703 086				39	2 073 657	20	1 036 186
Cyprus					3	520 212				3	520 212	4	118 402
Letland	1	4 353			6	7 506 305				7	7 510 658	6	257 710
Litouwen	6	1 246 395			1	41 360				7	1 287 755	38	1 538 484
Luxemburg	1	15 857								1	15 857		
Hongarije	14	1 075 823			6	1 479 560				20	2 555 383	4	335 228
Malta					1	38 685				1	38 685	2	366 319
Nederland	6	183 866			3	421 614				9	605 480	8	2 800 617
Oostenrijk	1	122 538								1	122 538	7	5 654 247
Polen	79	37 954 297			64	19 612 173				143	57 566 470	52	2 526 634
Portugal	4	176 918			12	31 604 726				16	31 781 644	2	269 552
Roemenië	64	7 973 885			75	67 164 713		2	649 636	141	75 788 234	9	413 780
Slovenië	1	46 897			2	2 553 647				3	2 600 544	4	159 180
Slowakije	2	149 444			77	172 181 299				79	172 330 743		
Finland					1	26 786				1	26 786	4	83 383
Zweden												4	4 527 821
Verenigd Koninkrijk					2	40 118				2	40 118	9	466 886
TOTAAL	276	59 880 690			345	320 390 825				623	380 921 151	441	76 386 708

BIJLAGE 2 – NIET ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2017

Deze bijlage bestrijkt geen niet-EU-landen (pretoetredingslanden) of directe uitgaven.

LIDSTATEN	Landbouw		Intern beleid		Cohesiebeleid en visserij		Pretoetreding		TOTAAL UITGAVEN		ONTVANGSTEN	
	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR
België	17	312 940	2	978 381	51	6 092 879			70	7 384 200	189	14 579 103
Bulgarije	124	11 211 037			77	29 676 418	15	20 932	216	40 908 388	1	253 408
Tsjechië	25	1 083 012			282	60 949 351			307	62 032 363	89	8 608 026
Denemarken	9	305 497			3	694 020			12	999 517	55	2 038 865
Duitsland	61	2 437 925			83	10 519 246			144	12 957 171	1 617	85 727 353
Estland	37	1 812 973			24	2 821 971			61	4 634 944	1	11 149
Ierland	18	802 856			44	3 299 833			62	4 102 689	31	2 947 035
Griekenland	118	2 537 342			504	272 493 429			622	275 030 771	10	274 902
Spanje	335	17 433 317			1 115	366 925 909			1 450	384 359 226	230	78 825 931
Frankrijk	162	5 021 836			26	4 008 636			188	9 030 472	200	16 578 121
Kroatië	28	511 700			10	586 362	10	1 368 047	48	2 466 109	7	262 098
Italië	575	44 759 711			555	86 114 764			1 130	130 874 475	119	12 024 057
Cyprus					30	3 214 441			30	3 214 441	1	10 564
Letland	18	779 102			31	3 719 969			49	4 499 071	4	196 843
Litouwen	137	5 385 775			72	23 629 198			209	29 014 973	19	1 026 160
Luxemburg												
Hongarije	202	11 115 144			149	27 217 704			351	38 332 848	20	5 909 986
Malta	13	932 900			23	2 317 833			36	3 250 733		
Nederland	45	1 481 953			63	4 809 513			108	6 291 466	442	78 000 552
Oostenrijk	22	489 080			8	2 418 922			30	2 908 002	49	1 739 162
Polen	133	6 553 892			499	195 767 291			632	202 321 183	46	1 453 150
Portugal	401	26 556 512			392	63 808 455			793	90 364 967	32	4 907 356
Roemenië	445	60 524 561	1	11 951	368	102 999 634			814	163 536 146	23	2 778 540
Slovenië	14	314 974			41	1 438 319			55	1 753 293	8	320 139
Slowakije	48	4 193 841			248	108 249 854			296	112 443 695	11	756 807
Finland	7	137 810			7	621 523			14	759 333	27	1 947 211
Zweden	6	2 127 418			11	869 607			17	2 997 025	165	6 704 023
Verenigd Koninkrijk	54	1 578 873			413	10 595 510			467	12 174 383	799	97 376 431
TOTAAL	3 054	210 401 981	3	990 332	5 129	1 395 860 591	25	1 388 979	8 211	1 608 641 882	4 195	425 256 972

BIJLAGE 3 — LIJST VAN BEGELEIDENDE WERKDOCUMENTEN VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

1. Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2017 (SWD(2018) 384)
2. Statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven (SWD(2018) 386 – delen 1 en 2)
3. Follow-up van de aanbevelingen in het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU – Fraudebestrijding, 2016 (SWD(2018) 383)
4. Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) – instantie als bedoeld in artikel 108 van het Financieel Reglement (SWD(2018) 382)
5. Jaaroverzicht met informatie over de resultaten van het Hercules III-programma in 2017 (SWD(2018) 381)
6. Beoordeling van de uitvoering van artikel 43 ter van Verordening (EG) nr. 515/97 (SWD(2018) 385)