

Brussel, 18 juli 2025
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

BEGELEIDENDE NOTA

| | |
|--------------|--|
| van: | de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur |
| ingekomen: | 17 juli 2025 |
| aan: | mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie |
| nr. Comdoc.: | COM(2025) 546 final |
| Betreft: | WITBOEK voor de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur |

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 546 final.

Bijlage: COM(2025) 546 final



Brussel, 16.7.2025
COM(2025) 546 final

WITBOEK

voor de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur

1. Inleiding

In de Verdragen van de Europese Unie (“EU”) is bepaald dat de bestrijding van fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, onder de gedeelde verantwoordelijkheid van de EU en haar lidstaten valt¹. De Europese Commissie heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om de financiële belangen van de EU te beschermen², via haar gedelegeerde ordonnateurs, en werkt hieraan samen met verschillende gespecialiseerde organen, bureaus en agentschappen die in de loop der jaren zijn opgericht. Er wordt ook rekening gehouden met de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer (“ERK”). Samen met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de gedelegeerde ordonnateurs van alle instellingen, organen en instanties (EU-IOA’s) vormen zij de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU.

De fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU is in de loop der tijd geëvolueerd om de voortdurend veranderende bedreigingen voor de financiële belangen van de EU aan te pakken. De transnationale fraude, met inbegrip van btw-fraude, of de activiteiten van georganiseerde criminele netwerken die zich richten op EU-middelen, zijn toegenomen. Er zijn ook steeds meer aanwijzingen voor de sleutelrol van georganiseerde misdaad in fraudeconstructies en, omgekeerd, voor de belangrijke rol van fraude bij de financiering van andere vormen van zware en georganiseerde criminaliteit, waaronder terrorisme. Dat fraudeurs nu gebruikmaken van geavanceerde technologieën zoals artificiële intelligentie (AI), versleutelde communicatie en cryptovaluta om hun criminele activiteiten uit te voeren en te verbergen, maakt de bestrijding nog moeilijker. Daarnaast evolueren beheersvormen en heeft de enorme toename van de omvang van de EU-begroting, met NextGenerationEU als aanjager, geleid tot een stijging van de bedragen waarvoor het risico op fraude en onregelmatigheden bestaat. De herziening van het kader voor fraudebestrijdingsarchitectuur biedt een kans om alle uitdagingen beter aan te pakken en bestaande lacunes in de bescherming van de financiële belangen van de EU op te vullen. De herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur zal ook een gelegenheid zijn om de samenwerking tussen de verschillende actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur te verbeteren en te stroomlijnen. Met dit witboek wordt beoogd het proces voor te bereiden door een brede reflectie voor te stellen over verschillende belangrijke kwesties die bij de komende herziening kunnen worden onderzocht.

De herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur vormt een aanvulling op de voorbereidende werkzaamheden voor het volgende meerjarig financieel kader (het MFK). Het doel is te zorgen dat het volgende MFK beschikt over een versterkte en efficiëntere bescherming van de fraudebestrijdingsarchitectuur om de financiële belangen van de EU te beschermen door optimaal gebruik te maken van de middelen (met name wat betreft de complementariteit en coördinatie van de functies en activiteiten van alle betrokken actoren). De herziening zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen die de Commissie in haar voorstellen voor de volgende langetermijnbegroting van de EU heeft geformuleerd. De herziening zal met name de complexiteit, zwakke punten en beperkingen van het huidige systeem aanpakken, zal het effect maximaliseren van elke euro die wordt uitgegeven en de middelen toespitsen op de prioriteiten en doelstellingen van de EU waar het optreden van de

¹ Artikel 310, lid 6, en artikel 325 VWEU.

² Artikel 317 VWEU.

EU de grootste toegevoegde waarde heeft, en zal de verantwoordingsplicht en traceerbaarheid van EU-middelen waarborgen.

De evaluatie van de fraudebestrijdingsarchitectuur vormt ook een aanvulling op een aantal andere recente of lopende beleidsinitiatieven op gebieden die nauw verband houden met fraudebestrijding, zoals het voorstel voor een richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie³, de conditionaliteitsverordening⁴ en monitoring in het kader van het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat.

Het Europees Parlement hecht veel belang aan de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur. De Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement heeft in haar Verslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2023” (“CONT-verslag”)⁵ benadrukt dat de fraudebestrijdingsarchitectuur dringend moet worden versterkt en gemoderniseerd als reactie op nieuwe uitdagingen en kansen⁶. In het CONT-verslag wordt met name de noodzaak benadrukt om het beoordelen van doublures en overlappingsen van actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur en deze tot een minimum te beperken; om fraudebestrijdingsstrategieën op nationaal niveau te bevorderen; om het gebruik van digitale instrumenten en databanken te stimuleren; om een gecentraliseerde governancestructuur te overwegen; om te zorgen voor strategisch toezicht en het aanpakken van structurele lacunes; en om het rapportagekader te verbeteren door de resultaten van alle componenten op te nemen in het jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU (“PIF-verslag”), teneinde de transparantie en verantwoordingsplicht te vergroten.

De ERK heeft ook verschillende speciale verslagen over fraudebestrijding goedgekeurd⁷ en voert andere fraudegerelateerde controles uit⁸. Zij beoordeelt met name de werkafspraken en coördinatie tussen het Europees Openbaar Ministerie (EOM), het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) en het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol)⁹, alsook de doeltreffendheid van de nationale controlesystemen bij het beheer van de middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit¹⁰ bij het voorkomen, opsporen en, in voorkomend geval, corrigeren van fraude¹¹. Bij een derde lopende

³ COM/2023/234 final

⁴ Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsstelsel ter bescherming van de begroting van de Unie (PB L 4331 van 22.12.2020, blz. 1).

⁵ Report on the protection of the EU’s financial interests – combating fraud – annual report 2023, 1 april 2025, Europees Parlement, Commissie begrotingscontrole, rapporteur: Gilles Boyer.

⁶ Zie ook “*EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face*”, een studie in opdracht van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement, Beleidsondersteunende afdeling Begrotingszaken, directoraat-generaal Intern Beleid, PE 763.761, door het Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), augustus 2024.

⁷ Bijvoorbeeld Speciaal verslag nr. 7/2024 van de Europese Rekenkamer over de systemen van de Commissie voor de invordering van onregelmatige EU-uitgaven.

⁸ Bijvoorbeeld over de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de controlesystemen van de lidstaten, en over de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS).

⁹ Publicatie is gepland voor september 2025. Rapporteur is J. Gregor.

¹⁰ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

¹¹ Publicatie is gepland voor december 2025. Rapporteur is I. Maletic.

controle¹² wordt de doeltreffendheid van het actieplan van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie voor 2019 (CAFS)¹³ beoordeeld.

Voor de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur wordt een holistische aanpak gehanteerd. Die aanpak zal de belangrijkste actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur in kaart brengen, achterpoortjes die de financiële belangen van de EU kunnen schaden, in kaart brengen en aanpakken, en de efficiëntie bevorderen in elk stadium van de fraudebestrijdingscyclus (preventie, opsporing, onderzoek, vervolging en correcties/terugvorderingen). Zoals uiteengezet in ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid¹⁴, zullen de resultaten van de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur de versterking van de complementariteit tussen de gedelegeerd ordonnateurs, het EOM, OLAF, Europol, Eurojust, de antiwitwasautoriteit (AMLA) en de voorgestelde EU-douaneautoriteit ondersteunen. Fraudebestrijding kan gebaat zijn bij een betere verzameling van informatie, een beter gebruik van informatie en gegevensuitwisseling, betere toegang tot gegevens, het gebruik van moderne technologieën, waaronder AI, om het opsporen en onderzoeken van fraude te verbeteren, betere synergieën bij het gebruik van onderzoeksmiddelen, zowel strafrechtelijk als administratief, en betere samenwerking. Doeltreffende afschrikking en respons zullen centraal staan in de herziening. Hoewel de herziening specifiek gericht zal zijn op het verbeteren van de fraudebestrijdingsarchitectuur om ervoor te zorgen dat EU-middelen beter worden beschermd tegen fraude, kan de herziening ook de strijd tegen andere ernstige misdrijven ondersteunen.

In dit witboek worden enkele mogelijkheden voorgesteld die in het kader van de komende herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur moeten worden onderzocht. Het resultaat van de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur zal in 2026 worden gepresenteerd in een mededeling van de Commissie, die zo nodig vergezeld zal gaan van eventuele wetgevingsvoorstellen. Dit volgt op de resultaten van de lopende evaluaties van de rechtskaders die van toepassing zijn op bepaalde actoren die relevant zijn voor de fraudebestrijdingsarchitectuur, en van de verordening betreffende de bescherming van de financiële belangen van de EU¹⁵, alsook de richtlijn betreffende de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt (“PIF-richtlijn”)¹⁶.

2. De fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU en de actoren

De capaciteit van de EU om fraude en onregelmatigheden te bestrijden is in de loop der jaren geëvolueerd en is versterkt met nieuwe actoren, die elk hebben bijgedragen tot een gezamenlijke inspanning. Op EU-niveau werd de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in 1988 eerst toevertrouwd aan de Eenheid voor

¹² Publicatie is gepland voor september 2026. Rapporteur moet nog worden aangewezen.

¹³ Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie – herziening 2023, COM(2023) 405 final.

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 1 april 2025, ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid (COM(2025) 148 final).

¹⁵ Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

¹⁶ 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).

coördinatie van de fraudebestrijding (UCLAF)¹⁷ en vervolgens aan OLAF. Sindsdien zijn gaandeweg meerdere andere entiteiten opgericht die betrokken zijn bij fraudebestrijdingsinspanningen om het systeem ter bescherming van de financiële belangen van de EU doeltreffender te maken.

De belangrijkste actoren op EU-niveau met verantwoordelijkheden die relevant zijn voor de fraudebestrijding en die samen de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU vormen, zijn:

- In de instellingen, organen en instanties zijn de gedelegeerde ordonnateurs verantwoordelijk voor de regelmatige uitgaven en het goede gebruik van de EU-begroting, in overeenstemming met de beleidsprioriteiten en -modaliteiten die de medewetgevers in meerjarige programma's hebben vastgesteld, waarbij ook rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de dienst Interne Audit. Daarbij moeten zij ook fraude en onregelmatigheden opsporen en voorkomen en administratieve maatregelen nemen om de EU-begroting te beschermen en ten onrechte bestede EU-middelen terug te vorderen overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het Financieel Reglement ("FR")¹⁸. In het kader van de verordening betreffende de herstel- en veerkrachtfaciliteit, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van fraude, corruptie en belangenconflicten bij de lidstaten ligt, moeten de gedelegeerde ordonnateurs waarborgen dat de lidstaten aan deze verplichting voldoen¹⁹. Wat betreft de ontvangsten zorgen de gedelegeerde ordonnateurs ervoor dat de lidstaten hun verantwoordelijkheid nakomen om de eigen middelen tijdig en correct ter beschikking van de EU-begroting te stellen.
- OLAF is verantwoordelijk voor het voeren van administratieve onderzoeken om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen fraude, corruptie en andere illegale activiteiten. OLAF oefent zijn onderzoeksbevoegdheden (met inbegrip van controles ter plaatse) volledig onafhankelijk uit, zowel op het gebied van uitgaven als op het gebied van ontvangsten. In verschillende verordeningen wordt bepaald hoe OLAF zijn onderzoeken moet voeren en hoe de samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en andere actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur moet verlopen²⁰. Daarnaast is OLAF de

¹⁷ UCLAF was een taskforce die is opgericht als onderdeel van het secretariaat-generaal van de Europese Commissie. Deze taskforce leidde tot de oprichting van OLAF in 1999. Zie Besluit van de Commissie 1999/352/EG van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136 van 31.5.1999, blz. 20).

¹⁸ Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking) (PB L, 2024/2509, 26.9.2024).

¹⁹ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

²⁰ Dit zijn:

1. 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) ("OLAF-verordening");
2. Verordening (EU, Euratom) 2016/2030 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 wat betreft het secretariaat van het Comité van toezicht van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF);

leidende dienst van de Commissie bij het ontwerpen en ontwikkelen van een Europees fraudebestrijdingsbeleid²¹.

- Sinds 2021 functioneert het EOM²² als één enkel bureau in de deelnemende EU-lidstaten²³, die het EOM de bevoegdheid hebben overgedragen om strafbare feiten die de financiële belangen van de EU zoals bepaald in de PIF-richtlijn schaden (“PIF-misdrijven”) te onderzoeken, te vervolgen en voor de rechter te brengen, met inbegrip van fraude, corruptie en witwassen, evenals georganiseerde misdaad die PIF-misdrijven inhoudt, overeenkomstig de EOM-verordening. Het EOM combineert de inspanningen van de EU en de lidstaten op het gebied van rechtshandhaving in een uniforme aanpak van de bestrijding van PIF-misdrijven.
- Eurojust²⁴ is in 2002 opgericht. Het is een EU-agentschap dat fungeert als knooppunt om nationale justitiële autoriteiten in staat te stellen samen te werken bij de bestrijding van zware grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder corruptie. Het ondersteunt en coördineert de inspanningen van nationale autoriteiten (van zowel niet-EU-landen als EU-lidstaten) bij het onderzoeken en vervolgen van grensoverschrijdende criminaliteit (bv. fraude, georganiseerde misdaad en terrorisme).
- Europol²⁵ is in 1999 met zijn werkzaamheden begonnen. Het heeft tot taak de rechtshandavingsinstanties van de EU-lidstaten te ondersteunen bij het voorkomen en bestrijden van alle vormen van zware internationale en georganiseerde criminaliteit, cybercriminaliteit en terrorisme. Het verleent analytische en operationele bijstand aan deze instanties en werkt samen met niet-EU-partnerlanden en internationale organisaties om de samenwerking te verbeteren.
- Als externe auditor van de EU onderzoekt de ERK alle uitgaven- en ontvangstenrekeningen van de EU teneinde het Europees Parlement en de Raad een jaarlijkse verklaring te verstrekken over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid van de onderliggende verrichtingen. Daarbij wordt ook melding gemaakt van onregelmatigheden. Daarnaast keurt de ERK speciale verslagen en evaluaties goed over een breed scala aan EU-uitgaven en -beleidsmaatregelen.

-
3. Verordening (EU, Euratom) 2020/2223 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding uitgevoerde onderzoeken;
 4. Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden;
 5. Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen; en
 6. Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 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.

²¹ Governance in the European Commission, Mededeling aan de Commissie, 24.6.2020, C(2020) 4240 final, blz. 16.

²² Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM-verordening”) (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

²³ Momenteel nemen alle lidstaten deel aan het EOM, met uitzondering van Denemarken, Ierland en Hongarije.

²⁴ Verordening (EU) 2018/1727 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), en tot vervanging en intrekking van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad, PE/37/2018/REV/1, PB L 295 van 21.11.2018, blz. 138.

²⁵ Besluit 2009/371/JBZ van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) (PB L 121 van 15.5.2009, blz. 37).

- De AMLA werd in 2024 opgericht om het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen. Zij zal vanaf 1 januari 2028 volledig operationeel zijn. Dankzij haar bevoegdheden kan zij de operationele coördinatie ondersteunen van de nationale autoriteiten die belast zijn met toezicht op of het produceren van financiële inlichtingen. Daarnaast heeft de AMLA rechtstreekse toezichtsbevoegdheden gekregen, waaronder de mogelijkheid om geldboeten en administratieve maatregelen op te leggen aan exploitanten en financiële instellingen (met inbegrip van banken) die onder haar rechtstreeks toezicht staan, om ervoor te zorgen dat zij de EU-regels inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering correct en consequent toepassen. Deze regels zijn herzien en zullen vanaf medio 2027 in de hele EU van toepassing zijn.
- Op 17 mei 2023 heeft de Commissie voorgesteld een EU-douaneautoriteit op te richten als onderdeel van het pakket douaneherforming²⁶. Het doel is om via deze nieuwe autoriteit een meer gecentraliseerde gedigitaliseerde aanpak te hanteren, met name wat betreft risicobeheer en -controle in douanezaken, om te zorgen voor een efficiëntere, versterkte en fraudebestendige douane-unie en een sleutelrol te spelen bij de bestrijding van fraude aan de buitengrenzen van de EU.

Samenwerking tussen de EU-instellingen en de lidstaten, en tussen de lidstaten onderling, is van cruciaal belang omdat de EU en de nationale autoriteiten samen verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de financiële belangen van de EU. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de vaststelling, uitvoering en handhaving van de regels en procedures die de financiële belangen van de EU doeltreffend beschermen. Zij hebben ook een leidende rol en specifieke verplichtingen bij het opsporen, melden en aanpakken van frauduleuze activiteiten ten nadele van de EU-begroting. Zo werd op het gebied van belastingen in 2010 het netwerk van Eurofisc-lidstaten²⁷ opgezet om grensoverschrijdende btw-fraude te bestrijden. Het mandaat van dat netwerk omvat gezamenlijke verwerking en gegevensanalyse, coördinatie van follow-upacties en toegang tot douanegegevens over van btw vrijgestelde invoer²⁸.

Het EU-recht voorziet in een loyale en doeltreffende samenwerking tussen de Commissie via OLAF en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, alsook in de ondersteuning door OLAF van strafzaken van het EOM of het aanvullen daarvan met administratieve onderzoeken. Er is al een goede samenwerking tussen de fraudebestrijdingsactoren tot stand gebracht. Dit omvat het ondersteunen van strafzaken van het EOM of het aanvullen ervan met administratieve onderzoeken door OLAF; het coördineren van onderzoeksactiviteiten van de autoriteiten van de lidstaten, het verlenen van bijstand aan die autoriteiten, het uitvoeren van gezamenlijke onderzoeken met de ondersteuning en deelname van het EOM, Europol, Eurojust, OLAF en de autoriteiten van de lidstaten, operationele vergaderingen en een jaarlijkse gedachtewisseling

²⁶ Zie met name het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, tot oprichting van de douaneautoriteit van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 952/2013 (COM(2023) 258 final). Het voorstel ligt bij de medewetgevers.

²⁷ 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 (herschikking) (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

²⁸ Europol, Eurojust en Eurofisc worden nog steeds gekenmerkt door de “intergouvernementele geest van de derde pijler” in die zin dat zij afhangen van het definitieve besluit van de nationale autoriteiten, die zij niet willen vervangen.

tussen OLAF²⁹, het EOM, Europol, Eurojust en de ERK met het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Strategische aandacht voor synergieën en optimalisering van middelen is van essentieel belang geworden, gezien zowel de uiteenlopende mandaten en capaciteiten van de verschillende fraudebestrijdingsactoren als de toevoeging van de nieuwe actoren aan de architectuur. Het is van cruciaal belang dat elke entiteit haar rol kan spelen in een naadloos en efficiënt systeem om fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, te voorkomen en te bestrijden.

3. Aandachtsgebieden voor de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur

3.1 Versterkte preventieve maatregelen

Er bestaan reeds sterke fraudepreventiesystemen voor EU-middelen en de Commissie heeft stappen ondernomen om deze voortdurend te verbeteren als onderdeel van haar internecontrolestrategie. Daarnaast heeft het Financieel Reglement van 2024³⁰ verschillende innovaties ingevoerd die de preventie, opsporing, correctie en follow-up van onregelmatigheden, waaronder fraude en corruptie, vanaf het volgende MFK verder zullen helpen versterken. Hierbij gaat het onder meer om:

- verschillende verbeteringen³¹ van het **systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES)**³² en de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot gedeeld beheer (en tot direct beheer met de lidstaten) met ingang van 1 januari 2028. Het EDES maakt het mogelijk frauduleuze of onbetrouwbare marktdeelnemers in een vroeg stadium en op basis van vermeende feiten op te sporen. Indien wangedrag wordt vastgesteld, kan een ondernemer tijdelijk worden uitgesloten van het ontvangen van EU-middelen voor een periode van maximaal vijf jaar. EDES-gevallen kunnen onder bepaalde voorwaarden ook leiden tot het opleggen van financiële sancties. Beslissingen worden geregistreerd in een centrale databank die toegankelijk is voor alle EU-IOA's en autoriteiten van de lidstaten.
- de verplichte invoer van gegevens in het **centraal instrument voor datamining en risicoscores (Arachne+)** voor audit- en controledoeleinden met ingang van 1 januari 2028. De door de autoriteiten van alle lidstaten verzamelde gegevens over alle fondsen zullen worden opgenomen in één instrument voor de hele EU. Dit zal de controle- en auditfuncties in de hele EU verbeteren en de nationale autoriteiten en actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur helpen bij het voorkomen, opsporen, corrigeren en opvolgen van fraude, corruptie en onregelmatigheden, met inbegrip van belangenconflicten en dubbele financiering. Het gebruik van Arachne+ door beheersautoriteiten blijft vrijwillig,

²⁹ Artikel 16 van 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 Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

³⁰ Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking) (PB L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

³¹ Deze verbeteringen omvatten een versnelde procedure, een wettelijk vermoeden van kennisgeving, de mogelijkheid om uiteindelijk begunstigden uit te sluiten en enkele nieuwe gevallen van ernstige beroepsfouten die tot uitsluiting kunnen leiden.

³² Het EDES is in 2016 opgezet als een van de instrumenten om de financiële belangen van de EU te beschermen.

maar het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zijn overeengekomen het verplichte gebruik van Arachne+ opnieuw te bekijken op basis van een beoordeling van de gereedheid van het instrument die de Commissie in 2027 moet leveren.

De inspanningen op het gebied van fraudepreventie moeten worden voortgezet en kunnen verder worden versterkt. OLAF heeft aanzienlijke ervaring en een uitgebreid netwerk van contactpunten met lidstaten en derde landen ontwikkeld, ook bij het ontwikkelen van fraudebestrijdingsstrategieën in lidstaten en niet-EU-landen. De waardevolle deskundigheid van OLAF op het gebied van fraude- en corruptiepreventie moet zoveel mogelijk worden benut door alle actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur. Actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur moeten ook worden aangemoedigd om gebruik te maken van de coördinatiediensten fraudebestrijding (AFCOS), die door OLAF worden gecoördineerd, om de samenwerking tussen nationale en EU-organen op het gebied van fraude- en corruptiepreventie te versterken. Informatie-uitwisseling in het kader van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad moet ook beter worden gebruikt om de wederzijdse bijstand tussen nationale administratieve autoriteiten in het kader van fraudepreventie te verbeteren³³.

Fraudepreventie is met name van belang op het gebied van **inkomsten, waar de autoriteiten wellicht niet in staat zijn van de daders de bedragen die zij hebben ontdoken, in te vorderen.** Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de verloren bedragen (met name btw en douanerechten) in te vorderen. Sommige verliezen kunnen echter niet door nationale autoriteiten worden ingevorderd, zelfs als zijn de fraudeurs, geïdentificeerd, vervolgd en veroordeeld, omdat die fraudeurs zich zodanig organiseren dat zij insolvent of bankroet zijn, of buiten het rechtsgebied van de EU gevestigd zijn. Administratieve onderzoeken zijn daarom momenteel gericht op het vroegtijdig opsporen van fraude, het coördineren van controles door nationale autoriteiten om verdere frauduleuze invoer te voorkomen en het nemen van voorzorgsmaatregelen ter bescherming van de EU-begroting. Strafrechtelijke onderzoeken op dit gebied zijn voornamelijk gericht op het identificeren van criminele netwerken achter fraude, het stoppen van hun activiteiten, het ontwrichten van criminele netwerken en het voorkomen van toekomstige frauduleuze activiteiten en de daarmee samenhangende verliezen.

Fraudebestrijdingsstrategieën zijn van essentieel belang om fraude en corruptie op een alomvattende manier aan te pakken, waarbij maatregelen worden geïntegreerd in de hele fraudebestrijdingscyclus, met inbegrip van preventie. De fraudebestrijdingsstrategie en het actieplan van de Commissie zijn in 2023 herzien. Het nieuwe actieplan omvat 44 acties in het kader van zeven thema's die betrekking hebben op de prioriteiten van de Commissie op het gebied van fraudebestrijding. Digitalisering is het eerste thema van het plan en een kwart van de acties is gericht op het verbeteren van het gebruik door de Commissie en de lidstaten van IT-instrumenten voor fraudebestrijdingsdoeleinden (bv. Arachne, EDES en het IMS³⁴). Het actieplan voorziet ook in nauwere samenwerking binnen de Commissie en met belangrijke externe partners en het maatschappelijk middenveld om de EU-financiering te beschermen.

³³ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 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 82 van 22.3.1997, blz. 1).

³⁴ Het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) is een specifiek elektronisch systeem voor het melden van onregelmatigheden. Het is ontwikkeld en ter beschikking gesteld van de lidstaten en de begunstigde landen. Het IMS wordt beheerd in het kader van het antifraude-informatiesysteem (AFIS) en wordt door 35 landen gebruikt.

Andere thema's zijn onder meer de herstel- en veerkrachtfaciliteit, douanefraude en de verdere versterking van de ethiek en fraudebestrijdingscultuur binnen de Commissie. Het actieplan wordt momenteel uitgevoerd. Daarnaast beschikken de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen over sectorale fraudebestrijdingsstrategieën die het bestaande fraudebestrijdingskader verder versterken.

Om de preventie verder te verbeteren, kunnen ook op nationaal niveau fraudebestrijdingsstrategieën met bijbehorende actieplannen worden ingevoerd. Niet alle lidstaten beschikken momenteel over nationale fraudebestrijdingsstrategieën en de bestaande strategieën volgen niet noodzakelijkerwijs een consistente aanpak. Dit kan leiden tot zwakke punten en lacunes in de mondiale fraudebestrijdingsaanpak.

3.2 Verbetering van de opsporing

Voor de doeltreffende uitvoering van de fraudebestrijdingscyclus op zowel nationaal als EU-niveau moeten onregelmatigheden, fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, in een zo vroeg mogelijk stadium opsporen worden opgespoord.

a. Melding

Op nationaal niveau zijn in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk voor het opsporen en tijdig melden van fraude en corruptie aan het EOM met het oog op onderzoek en vervolging, en voor het tijdig melden van andere onregelmatigheden aan OLAF, met daarbij betrouwbare gegevens over fraudeactiviteiten. Dit zijn fundamentele stappen om de Commissie op de hoogte te stellen van de onontbeerlijke informatie over de vastgestelde of vermoede onregelmatigheden en fraude die in de lidstaten zijn geconstateerd. In dit verband biedt het volgende MFK een gelegenheid om na te gaan of de nationale verslagleggingsprocedures nog passend zijn.

Het gebruik van bestaande instrumenten, zoals het IMS, OWNRES³⁵ en EDES (het deel vroegtijdige opsporing ervan), kan aanzienlijk bijdragen tot de verdere verspreiding van informatie die kan leiden tot het nemen van passende preventieve maatregelen en de vroegtijdige opsporing van fraudegevallen.

Bovendien is de bescherming van klokkenluiders een krachtig instrument in de strijd tegen fraude en corruptie. Die kan een centrale rol spelen bij het ondersteunen van de transparantie en verantwoordingsplicht van gedragingen van zowel overheden als bedrijven en frauduleuze activiteiten aan het licht brengen die anders moeilijk op te sporen zijn. De doeltreffende uitvoering van de EU-klokkenluidersrichtlijn³⁶ kan bijdragen tot een betere en snellere opsporing van frauduleuze activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden.

³⁵ De Commissie heeft de eigenmiddelenbank (OWNRES) ontwikkeld als een elektronisch systeem om de rapportage en monitoring van gevallen van fraude en onregelmatigheden die van invloed zijn op rechten op traditionele eigen middelen, te vergemakkelijken.

³⁶Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

b. Informatie-uitwisseling tussen de actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur

Eurojust en Europol versterken de capaciteit van de EU om fraude te bestrijden door te zorgen voor doeltreffende coördinatie tussen de respectieve justitiële en rechtshandavingsinstanties en door informatie-uitwisseling te faciliteren. Zij helpen de beperkingen van nationale grenzen en uiteenlopende rechtskaders te overwinnen, waardoor de collectieve respons van de EU op fraude en corruptie wordt versterkt en daders worden belemmerd in hun vermogen om de verschillen tussen de nationale stelsels uit te buiten. Europol en Eurojust willen hun samenwerking versterken om ervoor te zorgen dat het gehele strafrechtproces volledig wordt bestreken, waardoor de overgang van onderzoeken naar succesvolle vervolgingen en veroordelingen van criminelen wordt vergemakkelijkt.

Samenwerking en het delen van gegevens en informatie tussen actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur is van cruciaal belang voor opsporing. Aangezien de hoeveelheid gegevens toeneemt, kan elk mechanisme dat de uitwisseling van informatie op basis van consistente en geharmoniseerde gegevens vergemakkelijkt, nuttig zijn. Als het haalbaar is, kan een dergelijke uitwisseling in real time en op interoperabele basis plaatsvinden, met inachtneming van de regels inzake gegevensbescherming, om de doeltreffendheid van de informatie-uitwisseling te verbeteren en het voor alle betrokken actoren makkelijker te maken tijdig en gecoördineerd op te treden. Zo is een onmiddellijke uitwisseling van bruikbare informatie van cruciaal belang om de melding van vermoedens van strafbare feiten aan het EOM zonder onnodige vertraging te vergemakkelijken³⁷. Een ander voorbeeld is dat gegevens die OLAF tijdens onderzoeken naar douanefraude verzamelt, nuttig kunnen zijn voor Europol bij zijn werkzaamheden ter bestrijding van de omzeiling van beperkende maatregelen van de EU (sancties).

c. Gebruik van nieuwe technologieën en AI, gegevensanalyse en het delen van inlichtingen

Fraudeurs gebruiken nieuwe technologieën om nieuwe manieren te vinden om fraude te plegen. AI en nieuwe IT-instrumenten kunnen actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur echter ook helpen om de strijd tegen fraude op te voeren. Dat deze instrumenten grote hoeveelheden gegevens kunnen analyseren, kan bijzonder nuttig zijn om fraude in een vroeg stadium op te sporen.

Wat **preventie en opsporing** betreft, zijn er belangrijke vragen die in het kader van de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur kunnen worden onderzocht:

- Hoe kan ervoor worden gezorgd dat alle actoren in een zo vroeg mogelijk stadium passende maatregelen nemen (met inbegrip van het delen van de nodige informatie), zowel op nationaal als op EU-niveau, om de preventie- en opsporingscapaciteiten van fraude in de hele EU te verbeteren?

³⁷ Zie artikel 24 van de EOM-verordening.

- Hoe kan vroegtijdige toegang tot bruikbare informatie over gemelde onregelmatigheden en fraude worden gewaarborgd, ook tussen onafhankelijke onderzoeksorganen van de EU?
- Welke wetswijzigingen zijn nodig om de toegang tot relevante gegevens, informatie-uitwisseling en het bundelen van technische ondersteuning voor alle actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur te vergemakkelijken, voortbouwend op de sterke punten van elke specifieke actor en met inachtneming van passende procedurele en gegevensbeschermingswaarborgen?
- Hoe kunnen de nationale fraudebestrijdingsstrategieën de strijd tegen fraude versterken?
- Hoe kan worden gewaarborgd dat de lidstaten effectief vermoedelijke gevallen van onregelmatigheden en fraude (IMS, OWNRES) melden en dat deze meldingen worden gebruikt voor preventie en opsporing?
- Hoe kan het gebruik door de lidstaten en actoren van de fraudebestrijdingsarchitectuur van nieuwe AI-instrumenten en van bestaande instrumenten zoals EDES en Arachne+ worden ingezet om het niveau van preventie/opsporing te verhogen?

3.3 Verbetering van de onderzoeks- en vervolgingscapaciteit

a. Gegevensdeling, operationele analyse en forensisch onderzoek in de onderzoeksfase

Er is een aanzienlijk potentieel voor het verzamelen, delen en analyseren van de gegevens die beschikbaar zijn in de digitale instrumenten van de respectieve actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur, met inbegrip van het gebruik van AI. De verschillen in de wijze waarop de lidstaten informatie gebruiken en uitwisselen, vormen hierbij evenwel een hinderpaal. Dergelijke discrepanties kunnen zich in verschillende stadia van de fraudebestrijdingsketen voordoen, maar hebben ook in de onderzoeksfase nog steeds belangrijke gevolgen.

Actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur hebben al toegang tot elkaars databanken, maar de voorwaarden voor dergelijke toegang en gegevensuitwisseling kunnen nog verder worden verbeterd. Het kan bijvoorbeeld nuttig zijn om, onder bepaalde voorwaarden en met inachtneming van passende procedurele waarborgen en waarborgen inzake gegevensbescherming, specifieke regels vast te stellen die OLAF en het EOM in staat stellen informatie uit te wisselen met Eurofisc en hen op EU-niveau gecentraliseerde toegang te verlenen tot bepaalde btw-informatie, zodat zij mogelijke fraude of btw-gerelateerde onregelmatigheden kunnen onderzoeken.

Een ander gebied waarop betere synergieën kunnen worden ontwikkeld, is het gebruik van expertise. Alle actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur maken gebruik van interne analytische capaciteiten en/of forensische expertise om hun werkzaamheden uit te voeren. Gezien de beperkte middelen voor EU-beheer zouden passende administratieve regelingen kunnen worden getroffen om bestaande deskundigheid te bundelen en gezamenlijke capaciteit op te bouwen voor moderne fraudebestrijdingsonderzoeken waarbij verschillende actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur betrokken zijn.

Daarbij beschikken OLAF en Europol over unieke, reeds lang bestaande ervaring op het gebied van forensisch onderzoek en operationele analyse. Europol vergemakkelijkt reeds de uitwisseling van informatie tussen rechtshandavingsinstanties, onder meer politie en douane. Zonder vooruit te lopen op de resultaten van de lopende evaluatie, zou voor Europol in de herziene fraudebestrijdingsarchitectuur en in de context van de actualisering van het mandaat van Europol, zoals aangekondigd in ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid³⁸, een grotere rol als potentiële EU-speler op het gebied van gegevensanalyse en forensische verwerving kunnen worden overwogen. Bovendien kunnen nauwe samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur ook de follow-up mogelijk maken van aanwijzingen voor andere ernstige misdrijven, die in fraudeonderzoeken aan het licht kunnen komen.

Tot slot zal de EU-douanedatahub, geëxploiteerd door de nieuwe EU-douaneautoriteit³⁹, voorzien in een pool van realtimegegevens over douanestromen en een verbeterde gegevensanalysecapaciteit waardoor beter risicobeheer en betere douanecontroles aan de buitengrenzen mogelijk worden.

b. Verbeterde complementariteit en coördinatie tussen het EOM en OLAF

Gezien de gemeenschappelijke doelstelling van het EOM en OLAF om de EU-begroting te beschermen, verbiedt de EOM-verordening uitdrukkelijk parallelle administratieve onderzoeken door OLAF naar dezelfde feiten als die waarnaar het EOM een strafrechtelijk onderzoek verricht, terwijl de EU-wetgever duidelijk heeft gemaakt dat het EOM en OLAF nauw moeten beginnen en blijven samenwerken om de complementariteit van hun respectieve mandaten te waarborgen en dubbel werk te voorkomen. In de EOM-verordening is bepaald dat het EOM OLAF kan verzoeken de activiteiten van het EOM te ondersteunen of aan te vullen, onder meer door administratieve onderzoeken uit te voeren⁴⁰. In de vervolgens gewijzigde OLAF-verordening werden deze administratieve onderzoeken aangemerkt als aanvullende onderzoeken, hoewel zij mogelijk niet altijd onderzoeksactiviteiten omvatten, waardoor OLAF een specifiek rechtskader heeft om ze uit te voeren en samen te werken met het EOM.

³⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 1 april 2025, ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid (COM(2025) 148 final).

³⁹ Zie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, tot oprichting van de douaneautoriteit van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 952/2013 (COM(2023) 258 final).

⁴⁰ Zie artikel 101, lid 3, van de EOM-verordening: "Het EOM mag in de loop van een door het EOM gevoerd onderzoek OLAF, overeenkomstig het mandaat van OLAF, om steun of aanvullend werk bij de activiteiten van het EOM vragen, met name door: a) informatie en analyses (ook forensische) te verstrekken en deskundigheid en operationele ondersteuning te bieden; b) de coördinatie van specifieke acties van de bevoegde nationale bestuurlijke autoriteiten en organen van de Unie te faciliteren; c) administratieve onderzoeken te verrichten." Zie ook artikel 12 sexies van de OLAF-verordening ("Steun van het Bureau aan het EOM"), dat luidt als volgt: "1. Tijdens een onderzoek door het EOM, en op verzoek van het EOM overeenkomstig artikel 101, lid 3, van Verordening (EU) 2017/1939, ondersteunt het Bureau, overeenkomstig zijn mandaat, de activiteit van het EOM, of vult het die activiteit aan, met name door: a) informatie en analyses (ook forensische) te verstrekken en deskundigheid en operationele ondersteuning te bieden; b) de coördinatie van specifieke acties van de bevoegde nationale bestuurlijke autoriteiten en organen van de Unie te faciliteren; c) administratieve onderzoeken te verrichten."

De steun van OLAF aan het EOM en aanvullende onderzoeken komen ook tot uiting in de werkregeling tussen OLAF en het EOM⁴¹, waarin is bepaald dat ze moeten streven naar het vergemakkelijken van het verzamelen van relevante informatie met het oog op de vaststelling van voorzorgsmaatregelen of het nemen van financiële, disciplinaire of administratieve maatregelen. Aanvullende onderzoeken en activiteiten van OLAF kunnen nodig zijn, met name in de volgende situaties: i) de verjaringstermijnen die van toepassing zijn op het door het EOM onderzochte strafbare feit, vormen een concrete belemmering voor de daadwerkelijke invordering; ii) het is noodzakelijk administratieve voorzorgsmaatregelen te nemen en, waar mogelijk, in een vroeg stadium invorderingsacties te starten, in afwachting van het strafrechtelijk onderzoek van het EOM; iii) er is sprake van een bedreiging voor de begroting van de EU als gevolg van de schade die voortvloeit uit het vermeende strafbare feit; iv) er zijn redelijke gronden om aan te nemen dat aanbevelingen nodig of gerechtvaardigd kunnen zijn voor het nemen van disciplinaire of administratieve maatregelen (waaronder aanbevelingen om het geval naar het EDES-panel te verwijzen); en v) er zijn aanwijzingen voor niet-frauduleuze onregelmatigheden.

Het gebruik van aanvullende administratieve onderzoeken is tot dusver echter vrij beperkt gebleven⁴², hoewel beide soorten onderzoeken (strafrechtelijk en administratief) essentieel zijn en dragen ertoe bij de EU-begroting volledig te beschermen en schade te voorkomen of te beperken. Met het oog op een doeltreffende bescherming van de EU-begroting moeten bijvoorbeeld zo vroeg mogelijk passende administratieve maatregelen worden genomen om de reeds uitbetaalde middelen veilig te stellen en te voorkomen dat nog meer middelen onterecht worden besteed, met inbegrip van EDES-maatregelen. Door alle beschikbare instrumenten volledig in te zetten en er tegelijkertijd voor te zorgen dat strafrechtelijke en administratieve onderzoeken elkaar niet overlappen, kan de EU haar financiële belangen beter beschermen en een transparant, verantwoordingsplichtig en duurzaam financieel klimaat bevorderen.

Daarom moet worden nagedacht over concrete manieren om de samenwerking en complementariteit tussen het EOM en OLAF (alsook met andere actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur) te verbeteren om het risico van ongecoördineerde acties te voorkomen; te zorgen voor een zo duidelijk mogelijke afbakening van hun respectieve rollen; en de voorwaarden te formaliseren waaronder verschillende activiteiten worden uitgevoerd.

c. Betere ondersteuning voor vervolging

Het EOM is bevoegd om daders van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, zoals bepaald in de PIF-richtlijn, te onderzoeken, te vervolgen en voor de nationale rechter te brengen, overeenkomstig de EOM-verordening.

In het licht van de opgedane ervaring kunnen zowel op nationaal als op EU-niveau enkele verbeteringen nodig zijn om de activiteiten van het EOM doeltreffender te maken. Op nationaal niveau kunnen specifieke en gespecialiseerde rechtshandavingsinstanties het EOM

⁴¹ Punt 6.2 van de werkregeling tussen het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Europees Openbaar Ministerie, 5 juli 2021:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

⁴² Zie de vergelijking tussen de aanvullende onderzoeken en de algemene onderzoeksactiviteiten van de twee bureaus: na 3,5 jaar operationele samenwerking hebben OLAF en het EOM samengewerkt aan ongeveer 136 onderzoeken (het EOM had op 31 december 2023 1 927 actieve onderzoeken uitgevoerd).

doeltreffender ondersteunen, met name op gebieden als douane, belastingfraude en financiële criminaliteit. Op EU-niveau zou nauwere samenwerking met Europol op het gebied van risicoanalyse en operationele ondersteuning, en met Eurojust wat betreft de werking van de gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's), meer ondersteuning van het EOM mogelijk maken, met name in grensoverschrijdende gevallen. Daarnaast kan een semigeautomatiseerd hit/no-hit-systeem dat is toegesneden op het EOM, Eurojust, Europol en OLAF, met inachtneming van de procedurele waarborgen en mandaten van elk van de organen en agentschappen, de vroegtijdige opsporing van grensoverschrijdende criminele patronen verbeteren en de samenwerking vergemakkelijken.

Met betrekking tot **gegevensuitwisseling en analytische/forensische capaciteiten, onderzoek en vervolging** kunnen in de evaluatie van de fraudebestrijdingsarchitectuur de volgende belangrijke vragen worden onderzocht:

- Hoe kunnen de door het EOM uitgevoerde strafrechtelijke onderzoeken waar nodig doeltreffender worden aangevuld met administratieve onderzoeken van OLAF, teneinde een solide basis te leggen voor de spoedige vaststelling door de Commissie van administratieve maatregelen, waaronder voorzorgsmaatregelen en/of herstelmaatregelen?
- Hoe kan de toegang tot de relevante gegevens over vermoedens van fraude of financiële misdrijven die de belangen van de EU schaden, worden verbeterd?
- Hoe kan de tijdige toegang tot en overdracht van relevante informatie tussen actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur worden verbeterd?
- Hoe kunnen nieuwe technologieën en AI om de efficiëntie van de actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur te vergroten, nog nuttiger worden ingezet?
- Hoe kan de doeltreffendheid van het onderzoeken en vervolgen van PIF-misdrijven op nationaal en EU-niveau worden verbeterd?

3.4 Naar een efficiënter invorderingsproces voor de EU-begroting

Het invorderingsproces hangt af van de lidstaten (met name aan de ontvangstenzijde) en de EU-IOA's (aan de uitgavenzijde). Het is een complex proces waarvoor niet alleen binnen de Commissie moet worden samengewerkt, maar ook met een aantal andere actoren (waaronder onafhankelijke onderzoeksinstanties zoals OLAF en het EOM en de relevante nationale autoriteiten)⁴³. De oprichting van het EOM heeft de algemene fraudebestrijdingsarchitectuur aanzienlijk versterkt, en de vervolgingsactiviteiten ervan hebben resultaten opgeleverd met

⁴³ Dat is niet altijd het geval. Tijdens de onderhandelingen over de herziening van het FR in 2024 weigerde de Raad de Commissie het recht te verlenen om gebruik te maken van het mechanisme voor wederzijdse bijstand dat de lidstaten al vele jaren onderling toepassen om nationale schulden in te vorderen. Dit vertraagt het terugvorderingsproces omdat de Commissie hierdoor verplicht is zelf de essentiële informatie te verzamelen die zij nodig heeft (bv. over de identiteit, de solvabiliteit, het adres of de activa van de debiteur) om middelen terug te vorderen.

betrekking tot tenlasteleggingen, veroordelingen en confiscatie van vermogensbestanddelen, hoewel het EOM in het huidige rechtskader slechts een beperkte rol speelt in het invorderingsproces. Recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie⁴⁴ met betrekking tot de PIF-verordening⁴⁵ en het Financieel Reglement biedt de rechtsgrondslagen voor de ontwikkeling van aanvullende invorderingsinstrumenten, onder meer van natuurlijke personen die verantwoordelijk zijn voor de fraude, door middel van administratieve besluiten. Over het algemeen zijn, zoals ook de ERK heeft opgemerkt⁴⁶, verdere verbeteringen nodig om de efficiëntie van het invorderingsproces voor de EU-begroting te vergroten.

a. Ontvangsten

Wat de ontvangsten betreft, zijn in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk voor de vaststelling en inning van douanerechten die traditionele eigen middelen (“TEM”) genoemd en die rechtstreeks de EU-begroting financieren. Daarom zijn de lidstaten verplicht adequate controlesystemen in te voeren om ervoor te zorgen dat hun nationale douaneautoriteiten hun douanecontroleverplichtingen op passende wijze nakomen. Nationale douaneautoriteiten spelen een cruciale rol in de fraudebestrijdingsarchitectuur en fungeren als eerste verdedigingslinie tegen illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden. In het huidige MFK (2021-2027) houden de lidstaten een aandeel van 25 % in de totale inning van geïnde douanerechten in. De door het EOM en OLAF geraamde financiële schade op dit gebied houdt voornamelijk verband met douanefraude die leidt tot een lagere inning van douanerechten, waardoor de overeenkomstige TEM die ter beschikking van de begroting van de Unie worden gesteld, lager zijn dan wat verschuldigd is. Aangezien invorderingen bij frauduleuze importeurs doorgaans beperkt zijn, zijn administratieve onderzoeken erop gericht fraude in een vroeg stadium op te sporen, in coördinatie met de lidstaten, om de vaststelling van voorzorgsmaatregelen ter bescherming van de EU-begroting te vergemakkelijken.

Voorts zal de nieuwe EU-douaneautoriteit extra coördinatie van het risicobeheer op EU-niveau mogelijk maken en tegelijkertijd de resultaten van de vastgestelde fraude integreren in toekomstige acties, bijvoorbeeld via de toekomstige EU-douanedatahub.

Wat de btw betreft, worden de eigen middelen uit de btw waarop de EU recht heeft, berekend op basis van de daadwerkelijk door de lidstaten geïnde btw. Als er minder btw wordt geïnd, leidt dat dus niet alleen tot een daling van de ontvangsten voor de lidstaten, maar ook tot een verlaging van de eigen middelen uit de btw voor de algemene begroting van de EU, met gevolgen voor de hoogte van de bni-middelen voor alle lidstaten⁴⁷. Bovendien is een aanzienlijk deel van de btw-gerelateerde schade het gevolg van grensoverschrijdende btw-fraude, vaak gepleegd in het kader van criminele organisaties. Dit kan doeltreffender en

⁴⁴ Arresten van 26 september 2024 in de gevoegde zaken C-160/22 P en C-161/22 P, Commissie/HB; van 4 oktober 2024 in zaak C-721/22P, Commissie/PB, en van 29 februari 2024 in zaak C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

⁴⁶ Speciaal verslag nr. 7/2024 van de Europese Rekenkamer over de systemen van de Commissie voor de invordering van onregelmatige EU-uitgaven.

⁴⁷ Zie in die zin arrest in C-617/10, Åkerberg Fransson, EUCLI:EU:C:2013:105, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

efficiënter worden aangepakt door nauwere samenwerking tussen de lidstaten en de EU-instellingen en -organen (EOM, OLAF, Commissie enz.); en door nauwere samenwerking op justitieel gebied, ook met niet-EU-landen en internationale organisaties, voortbouwend op de vele door OLAF gesloten administratieve regelingen die de transnationale administratieve samenwerking aanzienlijk verbeteren en de toegang tot informatie en de ondersteuning die Eurojust kan bieden, vergemakkelijken. Bovendien zal Eurofisc een centrale rol blijven spelen in de bestrijding van btw-fraude.

b. Uitgaven

Uit financiële aanbevelingen van OLAF tussen 2012 en 2023 blijkt dat de invorderingspercentages afhankelijk zijn van verschillende variabelen (bv. de wijze van begrotingsbeheer en de juridische complexiteit van de individuele gevallen).

De uitgavenzijde omvat vormen van direct, indirect en gedeeld beheer. Wat direct beheer betreft, hebben de lessen die zijn getrokken uit de aanbevelingen van OLAF er reeds toe geleid dat de Commissie op 6 februari 2024 een verbeterde bedrijfsstrategie voor het beheer van de debiteuren van de Commissie heeft vastgesteld. Deze strategie is gericht op meer en snellere invordering en heeft een tweeledig doel:

- de kloof tussen de door OLAF voor invordering aanbevolen bedragen en de bedragen die moeten worden ingevorderd⁴⁸, dichten door een betere interactie tussen OLAF en de gedelegeerde ordonnateurs; en
- de kloof tussen vastgestelde en geïnde bedragen dichten door het interne toezichtmechanisme van de Commissie voor de follow-up van de aanbevelingen van OLAF te versterken.

Invorderingen voor de EU-begroting moeten nog worden verbeterd. Daarom moet verder worden bekeken hoe in de praktijk doeltreffend kan worden gewaarborgd dat de begroting van de Unie wordt vergoed voor de schade die zij heeft geleden.

Op verzoek van de Commissie heeft het EOM ermee ingestemd zijn kennisgevingsmodellen te herzien om de gedelegeerde ordonnateurs de tijdige, gedetailleerde en uitvoerbare informatie te verstrekken die nodig is om passende maatregelen te nemen om de financiële belangen van de EU te beschermen⁴⁹.

Zonder afbreuk te doen aan mogelijke wetswijzigingen overweegt de Commissie ook kortetermijnmaatregelen om de interne monitoring van de aanbevelingen van OLAF en de follow-up van EOM-kennisgevingen te verbeteren⁵⁰, om zo in de praktijk verbeteringen aan te brengen.

⁴⁸ De ordonnateur van de dienst die de aanbeveling van OLAF ontvangt (in douanezaken de autoriteiten van de betrokken lidstaat) kan de aanbeveling van OLAF geheel of gedeeltelijk afwijzen. Het vastgestelde terug te vorderen bedrag is dus het definitieve bedrag dat de ontvanger van de aanbeveling zal willen invorderen of, in het geval van gedeeld beheer, zal willen uitsluiten van EU-financiering.

⁴⁹ De herziene modellen zijn gehecht aan de overeenkomst tot vaststelling van de modaliteiten voor samenwerking tussen de Commissie en het EOM van 2 juni 2021. Zij zijn sinds november 2024 van toepassing.

⁵⁰ Dergelijke acties kunnen onder meer inhouden dat een dienst van de Commissie wordt aangewezen die verantwoordelijk is voor het ondersteunen van de gedelegeerde ordonnateurs bij het nemen van vroegtijdige voorzorgsmaatregelen en tijdige herstelstappen; en dat de samenwerking tussen relevante diensten en rapportage-instrumenten wordt verbeterd.

De bescherming van de financiële belangen van de EU zou niet volledig zijn zonder de noodzakelijke complementariteit tussen i) het doeltreffend onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden; en ii) invordering en administratieve/conservatoire maatregelen, zowel op EU- als op nationaal niveau (bv. uitsluiting van toekomstige EU-financiering en vergoeding van de schade die de EU-begroting heeft geleden door middel van een civielrechtelijke vordering). De Verdragen en het Financieel Reglement vereisen deze complementariteit⁵¹.

Doeltreffende afschrikking is niet mogelijk zonder een combinatie van snelle strafrechtelijke onderzoeken, definitieve veroordelingen, door de gedelegeerd ordonnateurs vastgestelde administratieve maatregelen, waaronder voorzorgsmaatregelen, door rechtbanken of administratieve autoriteiten opgelegde sancties en efficiënte invorderingen.

Om het invorderingsproces efficiënter te maken, zouden de volgende belangrijke vragen tijdens de evaluatie van de fraudebestrijdingsarchitectuur kunnen worden onderzocht:

- Hoe kan de EU-begroting worden beschermd door ervoor te zorgen dat de gedelegeerd ordonnateurs zowel voorzorgsmaatregelen als invorderingsmaatregelen kunnen nemen en daadwerkelijk en tijdig compensaties kunnen verkrijgen als de financiële belangen van de EU worden geschaad?
- Hoe kunnen invorderingen ten gunste van de EU-begroting worden vergemakkelijkt, met name door de overdracht van opbrengsten uit insolventieprocedures en uit na onderzoeken van het EOM in beslag genomen en geconfisqueerde activa, onder meer door gebruik te maken van de rol van het EOM in strafprocedures om de invordering van dergelijke vermogensbestanddelen ten gunste van de begroting van de Unie te ondersteunen?
- Hoe kunnen afschrikkingssacties van actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur verder worden versterkt?

3.5 Verbetering van de governance van de fraudebestrijdingsarchitectuur

In haar CONT-verslag heeft de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement opgeroepen tot een meer meetbare en resultaatgerichte governance van de fraudebestrijdingsarchitectuur; een doeltreffendere inzet van adequate middelen en een efficiënter gebruik daarvan; een meer holistische aanpak bij de verslaglegging via het PIF-verslag; en meer coördinatie en samenwerking tussen actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur⁵².

Bij de evaluatie van de fraudebestrijdingsarchitectuur zal rekening worden gehouden met de resultaten van relevante lopende evaluaties en zal worden voortgebouwd op het werk van alle actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur. Op basis daarvan zal bij de evaluatie rekening worden gehouden met hun mandaten en hun complementariteit en coördinatie, en zal worden gezorgd voor een beter geïntegreerde fraudebestrijdingsarchitectuur.

⁵¹ Zie de artikelen 325 VWEU, 129 FR en 138 FR.

⁵² Report on the protection of the EU's financial interests – combating fraud – annual report 2023, 1 april 2025, Europees Parlement, Commissie begrotingscontrole, rapporteur: Gilles Boyer, punten 3, 4, 6 en 7.

Met het huidige rechtskader hebben actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur hun eigen reeks verplichtingen om verslag uit te brengen over hun fraudebestrijdingsactiviteiten. Dit heeft geleid tot verschillen in de afzonderlijke benaderingen van samenwerking en verslaglegging. Door het ontbreken van een consistente aanpak is er ook geen duidelijk algemeen beeld van de wijze waarop de bescherming van de financiële belangen van de EU wordt gewaarborgd door de verschillende acties in de fraudebestrijdingsarchitectuur.

Wat de **governance van de fraudebestrijdingsarchitectuur** betreft, zouden de volgende belangrijke vragen in het kader van de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur kunnen worden onderzocht:

- Hoe kan de coördinatie van alle relevante actoren worden verbeterd, onder meer wat betreft de verslaglegging over de maatregelen die zijn genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen?
- Is er behoefte aan een gemeenschappelijke reeks indicatoren om consistente verslaglegging te waarborgen en een duidelijker overzicht te krijgen van de wijze waarop de actoren in de fraudebestrijdingsarchitectuur de financiële belangen van de EU collectief beschermen, binnen hun respectieve mandaten?
- Hoe kunnen de regelmatige strategische en operationele dialoog en de uitwisseling van beste praktijken worden verbeterd, evenals het toezicht op de uitvoering van de acties waarover in het kader van de evaluatie van de fraudebestrijdingsarchitectuur moet worden besloten?

4. Conclusies: volgende stappen

In dit witboek worden enkele opties voorgesteld die moeten worden onderzocht voor de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur en de aandachtsgebieden ervan. De Commissie nodigt de traditionele belanghebbenden (het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer) en alle actoren bij de fraudebestrijdingsarchitectuur uit om een bijdrage te leveren aan de reflectie op basis van de bovengenoemde oriëntaties en vragen. Zo kan met deze standpunten rekening worden gehouden, samen met de resultaten van de lopende evaluaties van de rechtskaders die van toepassing zijn op bepaalde actoren die relevant zijn voor de fraudebestrijdingsarchitectuur (bv. Eurojust, Europol, het EOM en OLAF) en de verslagen van de PIF-richtlijn.

De resultaten van de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur zullen in 2026 in een mededeling van de Commissie worden gepresenteerd. Die mededeling kan in voorkomend geval vergezeld gaan van mogelijke wetgevingsvoorstellen met betrekking tot de verordeningen inzake OLAF, het EOM, Eurojust, Europol en Eurofisc en de PIF-richtlijn. Dit zou een unieke gelegenheid kunnen zijn om te zorgen voor een coherenter fraudebestrijdingsarchitectuur met vereenvoudigde en operationele antwoorden op de kwesties die in dit witboek worden genoemd en die zijn afgestemd op het nieuwe MFK. Sommige van deze kwesties moeten nader worden geanalyseerd in het kader van de lopende evaluaties. De Commissie stelt daarom voor het debat over de toekomst van de EU-kaderovereenkomst in dit verband voort te zetten.