



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 25 juli 2014
(OR. en)

12213/14

GAF 40
FIN 516

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	17 juli 2014
aan:	de heer Uwe CORSEPIUS, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2014) 474 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding Jaarverslag 2013

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2014) 474 final.

Bijlage: COM(2014) 474 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.7.2014
COM(2014) 474 final

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding
Jaarverslag 2013**

{SWD(2014) 243 final}

{SWD(2014) 244 final}

{SWD(2014) 245 final}

{SWD(2014) 246 final}

{SWD(2014) 247 final}

{SWD(2014) 248 final}

INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD	
Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Fraudebestrijding	
Jaarverslag 2013	
Samenvatting	5
1. Inleiding	8
2. Fraude en andere onregelmatigheden.....	8
2.1. Gemelde onregelmatigheden en algemene trends en ontwikkelingen, 2009-2013	8
2.2. Als fraude gemelde onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting	10
2.2.1. Inkomsten.....	12
2.2.2. Uitgaven	13
2.2.2.1. Natuurlijke hulpbronnen (landbouw, plattelandontwikkeling en visserij)	15
2.2.2.2. Cohesiebeleid (in de programmeringsperioden 2007-2013 en 2000-2006).....	16
2.2.2.3. Pretoetredingsbeleid (pretoetredingssteun (PAA) en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA))	17
2.2.2.4. Uitgaven onder direct beheer van de Commissie.....	17
2.2.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).....	17
2.3. Niet als fraude gemelde onregelmatigheden	18
2.3.1. Inkomsten.....	19
2.3.2. Uitgaven	19
3. Terugvordering en andere preventieve en correctieve maatregelen	20
3.1. Uitgaven: preventieve mechanismen	20
3.1.1. Onderbrekingen in 2013.....	20
3.1.2. Schorsingen	21
3.2. Uitgaven: financiële correcties en terugvorderingen in 2013	21
3.3. Terugvordering met betrekking tot inkomsten uit de eigen middelen	22
4. Fraudebestrijdingsbeleid op EU-niveau	23
4.1. Door de Commissie in 2013 genomen beleidsmaatregelen voor fraudebestrijding ..	23
4.1.1. Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF	23

4.1.2.	Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt	23
4.1.3.	Voorstel voor de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)	23
4.1.4.	Corruptiebestrijding in de EU	24
4.1.5.	Fraudebestrijdingsbeleid bij douane	24
4.1.5.1.	Wederzijdse administratieve bijstand – voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97	24
4.1.5.2.	Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)	24
4.1.5.3.	Onderwaarderingsinitiatief.....	25
4.1.5.4.	Het antifraude-informatiesysteem (AFIS).....	26
4.1.6.	Bestrijding van btw-fraude.....	26
4.1.7.	Fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten	27
4.1.8.	Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten.....	27
4.1.8.1.	Mededeling over de intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten.....	27
4.1.8.2.	Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging (FCTC) – protocol tot uitbanning van illegale handel	28
4.1.8.3.	Samenwerkingsovereenkomsten tussen de Europese Unie, de lidstaten en vier sigarettenfabrikanten	28
4.1.9.	Regels inzake overheidsopdrachten	28
4.1.10.	Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij.....	29
4.1.11.	Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)	30
4.1.12.	De programma's Hercules en Pericles	30
4.1.12.1.	Uitvoering van de programma's Hercules II en Pericles	30
4.1.12.2.	Meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020	31
4.2.	Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF).....	31
4.3.	Resolutie van het Europees Parlement van 3 juli 2013 over de bescherming van de financiële belangen van de EU – fraudebestrijding – Jaarverslag 2011	32
5.	Maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden	33
5.1.	Maatregelen ter bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden.....	33

5.2.	Uitvoering van artikel 3, lid 4, van de nieuwe OLAF-verordening over het aanstellen van de fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS)	34
5.3.	Uitvoering van de aanbevelingen uit 2012.....	35
6.	Conclusies en aanbevelingen	37
6.1.	Een uniek pakket fraudebestrijdingsmaatregelen.....	37
6.1.1.	Het begin van de weg: CAFS.....	37
6.1.2.	De hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding.....	37
6.1.3.	Maatregelen ter bestrijding van fraude en corruptie bij overheidsopdrachten.....	38
6.1.4.	Sectorale maatregelen: inkomsten.....	38
6.1.5.	Sectorale maatregelen: uitgaven	38
6.1.6.	Wat in het verschiet ligt	39
6.2.	Operationele resultaten: een verschillend tempo	39
6.2.1.	Inkomsten: kwaliteit van de informatie en de controlestrategieën.....	40
6.2.2.	Uitgaven: een landschap in ontwikkeling	40
	BIJLAGE 1 — Als fraude gemelde onregelmatigheden.....	42
	BIJLAGE 2 — Niet als fraude gemelde onregelmatigheden.....	43
	BIJLAGE 3 — In 2013 uitgevoerde financiële correcties onder gedeeld beheer (miljoen EUR)	44

SAMENVATTING

In samenwerking met de lidstaten presenteert de Commissie dit jaarverslag over 2013 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie op grond van artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het behandelt de maatregelen van de Commissie en de lidstaten voor de bestrijding van fraude en de resultaten ervan. Dit is het laatste verslag van de huidige Commissie en derhalve worden de in de afgelopen vijf jaar bereikte resultaten erin besproken. De in het verslag opgenomen conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op een analyse van de beschikbare informatie over de afgelopen vijf jaar en de in deze periode vastgestelde problemen en risico's.

Maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU, 2009-2013

De Commissie heeft in de periode 2009-2013 ongekende wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen genomen ter verbetering van de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Met deze reeks maatregelen is in 2011 gestart nadat de Commissie haar meerjarige fraudebestrijdingsstrategie (CAFS) had vastgesteld. De strategie was in eerste instantie gericht op de diensten van de Commissie en cruciaal om de verantwoordelijke nationale autoriteiten meer bewust te maken van fraude. Bovendien werden er op basis van de strategie specifieke fraudebestrijdingsbepalingen in de nieuwe uitgavenprogramma's voor 2014-2020 opgenomen.

Een tweede mijlpaal bij de intensivering van de bestrijding van fraude werd gekenmerkt door de vaststelling van de nieuwe OLAF-verordening¹ in 2013. Door deze verordening zijn de procedures van OLAF gestroomlijnd en is de doeltreffendheid ervan verhoogd. Daarnaast zijn de procedurele garanties voor bij een OLAF-onderzoek betrokken personen erdoor versterkt.

In 2012 en 2013 heeft de Commissie het strafrechtelijke aspect van de bescherming van de financiële belangen van de EU behandeld door het aannemen van voorstellen voor:

- een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude in juli 2012, waarmee een einde moet worden gemaakt aan de mazen in de wetgeving inzake fraudebestrijding van de lidstaten, die een belemmering vormen voor de doeltreffende vervolging van fraudeurs;
- een verordening betreffende de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO) in juli 2013. Het voorstel inzake het EPPO is een van de belangrijkste wetgevingsvoorstellen in verband met de bescherming van de financiële belangen van de EU.

De Commissie heeft ook een aantal belangrijke maatregelen genomen die speciaal gericht zijn op de bescherming van de inkomstzijde van de EU-begroting. Deze maatregelen omvatten:

- het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 betreffende wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied;

¹ PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1.

- de richtlijnen inzake een snellereactiemechanisme tegen btw-fraude en een verleggingsregeling;
- de ondertekening van het FCTC-protocol tegen de illegale handel in tabak; en
- de mededeling over de bestrijding van tabaksmokkel in 2013.

Met deze maatregelen heeft de Commissie een nieuw landschap gevormd voor het fraudebestrijdingsbeleid op EU-niveau.

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

In 2013 werden 1 609 onregelmatigheden als fraude gemeld (zowel vermoedelijke als bewezen fraude), goed voor 309 miljoen EUR aan EU-middelen. Er zijn nog steeds aanzienlijke verschillen in het aantal door de afzonderlijke lidstaten als fraude gemelde onregelmatigheden, mogelijk als gevolg van verschillende benaderingen om fraude op te sporen en, in sommige gevallen, uiteenlopende interpretaties van het rechtskader. Aan de inkomstzijde daalt het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden. Aan de uitgavenzijde is dit aantal tussen 2009 en 2011 sterk gedaald, maar nu stijgt het weer.

In de afgelopen twee jaar zijn een paar trends sterker geworden: de betrokkenheid van administratieve organen bij de opsporing van frauduleuze onregelmatigheden is blijven toenemen en het gebruik van vervalste documenten is de meest gebruikelijke manier geworden om frauduleuze handelingen te verrichten.

Met name het bedrag van de niet als fraude gemelde onregelmatigheden is toegenomen. Dit komt hoofdzakelijk doordat er meer middelen beschikbaar worden gesteld voor de verschillende uitgavenprogramma's, doordat er meer programma's worden uitgevoerd en door het feit dat de Europese instellingen en de nationale controlediensten meer aandacht aan het beheer van de fondsen besteden.

Preventieve en correctieve maatregelen

De Commissie nam in 2013 meerdere besluiten om te verzekeren dat de EU-middelen volgens het beginsel van een gezond financieel beheer worden besteed en dat de financiële belangen van de EU worden beschermd. Op het gebied van cohesiebeleid nam zij 217 besluiten om betalingen (voor meer dan 5 miljard EUR) te onderbreken. Daarvan waren eind 2013 nog steeds 131 betalingen onderbroken (goed voor ongeveer 2 miljard EUR). De Commissie heeft ook vier nieuwe besluiten tot schorsing genomen (drie daarvan waren nog lopende aan het eind van het jaar).

De Commissie heeft voor meer dan 2,5 miljard EUR financiële correcties uitgevoerd en terugvorderingsopdrachten uitgevaardigd voor een bedrag van 955 miljoen EUR.

Uit de in 2013 genomen maatregelen blijkt dat de Commissie de bescherming van de financiële belangen van de EU serieus neemt en dat de bestaande mechanismen doeltreffend zijn om dit doel te verwezenlijken. Nu zijn het echter de nationale begrotingen die het risico lopen dat bedragen die reeds aan begunstigden zijn uitbetaald, maar waarop financiële correcties moeten worden toegepast, niet worden teruggevorderd.

Fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS)

Het verslag van dit jaar is toegespitst op de aan elke lidstaat gestelde eis om een fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) in te stellen overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Verordening (EU) nr. 883/2013. De instelling van AFCOS heeft tot doel een doeltreffende samenwerking en uitwisseling van informatie met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) te vergemakkelijken.

Vier lidstaten hebben hun AFCOS nog niet formeel ingesteld, maar zijn voornemens dit voor eind 2014 te doen.

De verantwoordelijkheden van de nationale AFCOS verschillen per land. Alle lidstaten hebben hun AFCOS een coördinerende rol gegeven, die echter per land verschilt. Slechts enkele lidstaten hebben hun AFCOS de bevoegdheid gegeven om een onderzoek in te stellen.

1. INLEIDING

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

In het Verdrag is bepaald dat de EU en de lidstaten een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude. De nationale autoriteiten beheren ongeveer 80 % van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen (TEM). De Commissie houdt toezicht op beide gebieden, stelt normen vast en controleert de naleving ervan. Het is van essentieel belang dat de Commissie en de lidstaten nauw samenwerken om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden ter bescherming van de financiële belangen van de EU doeltreffend zijn. Een van de belangrijkste doelstellingen van dit verslag is te beoordelen hoe doeltreffend deze samenwerking in 2013 was en hoe deze kan worden verbeterd.

In dit verslag worden de maatregelen beschreven die op EU-niveau in 2013 zijn genomen en een overzicht en een beoordeling gegeven van de maatregelen van de lidstaten in de strijd tegen fraude. Er is een analyse opgenomen van de belangrijkste resultaten van de nationale en Europese organen bij de opsporing en melding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot de inkomsten en uitgaven van de EU. In het verslag wordt met name de nadruk gelegd op de instelling van een fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) in elke lidstaat, aangezien dit de uitwisseling van belangrijke informatie met betrekking tot de financiële belangen van de EU tussen de lidstaten en OLAF zal vergemakkelijken.

Het verslag gaat vergezeld van zes werkdocumenten van de diensten van de Commissie². De documenten getiteld "De tenuitvoerlegging van artikel 325 door de lidstaten in 2013" en "Statistische analyse van de onregelmatigheden" bevatten tabellen met een samenvatting van de belangrijkste resultaten van de fraudebestrijdingsmaatregelen van elke afzonderlijke lidstaat.

2. FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN

2.1. Gemelde onregelmatigheden en algemene trends en ontwikkelingen, 2009-2013

In 2013 werden aan de Commissie 15 779 (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden gemeld, goed voor een totaalbedrag van ongeveer 2,14 miljard EUR, waarvan ongeveer 1,76 miljard EUR betrekking heeft op de uitgavensectoren van de EU-

² (i) Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2013; (ii) Statistische evaluatie van voor 2013 gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid en de pretoetredingssteun; (iii) Aanbevelingen voor de follow-up van het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding, 2012; (iv) Methodologie van de statistische evaluatie van de voor 2013 gemelde onregelmatigheden; (v) Jaaroverzicht met informatie over de resultaten van het Hercules II-programma in 2013; (vi) Uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS).

begroting. De opgespoorde onregelmatigheden vertegenwoordigen 1,34 % van de betalingen aan de uitgavenzijde en 1,86 % van het brutobedrag van de geïnde TEM.

Ten opzichte van 2012 is het aantal onregelmatigheden met 17 % gestegen. Het met de geconstateerde onregelmatigheden samenhangende bedrag is evenwel met 36 % gedaald.

In de afgelopen vijf jaar is de wijze waarop de lidstaten en de Commissie onregelmatigheden melden aanzienlijk veranderd. Er werden specifiek twee platforms³ ontwikkeld en deze hebben gezorgd voor een verbetering van de actualiteit en de algehele kwaliteit en kwantiteit van de informatie over onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting.

De beschikbaarheid van deze informatie heeft geleid tot een aanzienlijke verandering in de informatie die via dit verslag beschikbaar wordt gesteld, waarbij de aandacht is verschoven van vanuit een algemeen oogpunt behandelde onregelmatigheden naar onregelmatigheden die als fraude zijn gemeld.

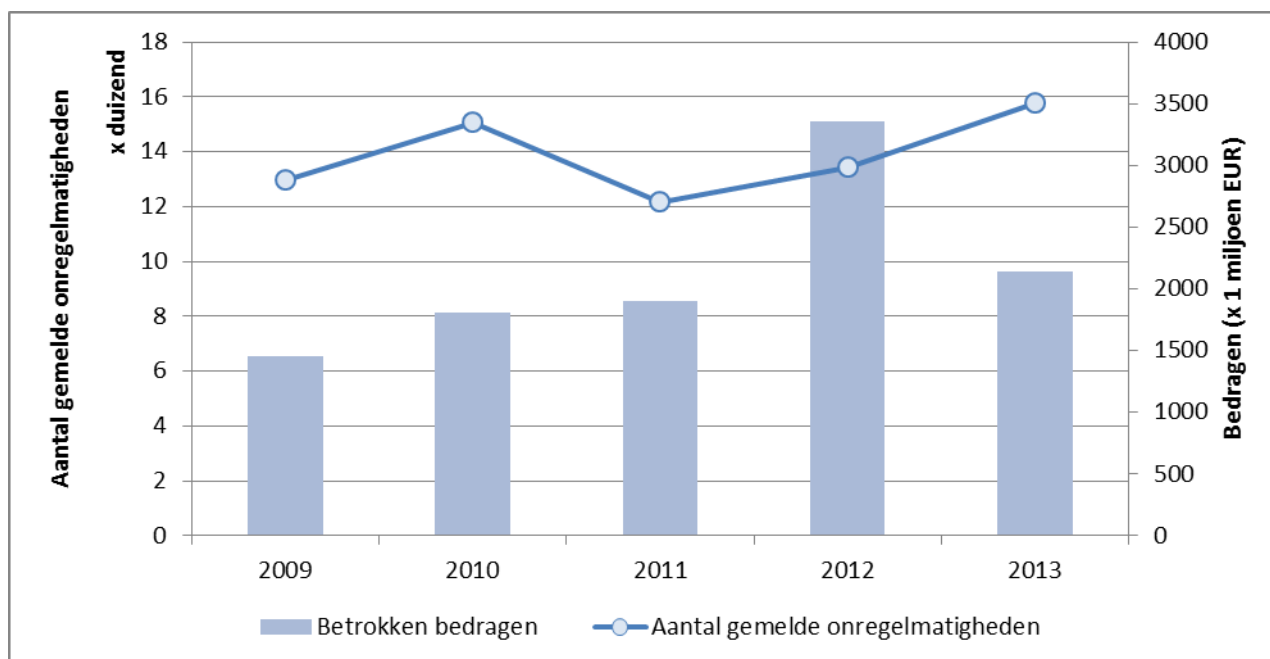
Tussen 2009 en 2013 nam het aantal gemelde onregelmatigheden met 22 % toe, terwijl de overeenkomstige bedragen met 48 % stegen.

Deze toename is gedeeltelijk gekoppeld aan de voor de EU-begroting beschikbare middelen, die in 2013 meer dan 10 % hoger waren dan in 2009. De meest waarschijnlijke oorzaak van de toename is echter het feit dat de EU-instellingen (de Europese Commissie en de Rekenkamer) en de nationale diensten meer aandacht hebben besteed aan en meer controle hebben uitgeoefend over het beheer van de EU-fondsen.

Hoewel het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden (waarvan de opsporing grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt en moeilijker is) in de afgelopen vijf jaar in zekere mate is gedaald (zie punt 2.2 en grafiek 2 hieronder), is het aantal onregelmatigheden dat niet als fraude is gemeld, bijgevolg geleidelijk gestegen.

Grafiek 1: Gemelde onregelmatigheden (frauduleuze en niet-frauduleuze) en de overeenkomstige bedragen, 2009-2013

³ Het beheersysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System, IMS) voor het melden van onregelmatigheden op het gebied van gedeeld beheer en de "terugvorderingscontext" in het boekhoudsysteem van de Commissie (ABAC) voor de uitgaven die door de Commissie worden beheerd.



2.2. Als fraude gemelde onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen zijn geen directe maatstaf voor de omvang van de fraude in de EU-begroting. Deze cijfers geven aan welke resultaten de lidstaten en de EU-instellingen hebben behaald bij de opsporing van potentiële gevallen van fraude. De uiteindelijke beslissing of er werkelijk sprake is van fraude moet worden genomen door de bevoegde (gerechtelijke) instanties van de betrokken lidstaat⁴.

In 2013 meldden de lidstaten 1 609 onregelmatigheden als fraude, goed voor een totaalbedrag van 309 miljoen EUR in EU-fondsen. Hiervan hadden 25 frauduleuze onregelmatigheden betrekking op fondsen die onder de directe uitgaven worden beheerd, wat goed was voor 1,2 miljoen EUR. Daarnaast werden door kandidaatlanden acht frauduleuze onregelmatigheden gemeld voor ongeveer 1 miljoen EUR.

Het aantal in 2013 als fraude gemelde onregelmatigheden⁵ nam ten opzichte van het voorgaande jaar met 30 % toe, terwijl de financiële gevolgen ervan met 21 % afnamen. Opgemerkt moet worden dat de jaarlijkse schommelingen in de bedragen minder belangrijk zijn dan de variaties in het aantal gemelde gevallen (de bedragen kunnen sterk worden beïnvloed door individuele gevallen waarmee hoge waarden gemoeid zijn). Er zijn aanzienlijke verschillen tussen sectoren vastgesteld, zoals geïllustreerd in tabel 1. In grafiek 2 zijn de algemene trends in de afgelopen vijf jaar weergegeven, waarbij een zekere afname van het aantal gemelde gevallen en de bedragen in deze periode zichtbaar wordt gemaakt.

⁴ Dit betekent dat de zaken die in eerste instantie door de lidstaten als mogelijke fraude zijn gemeld, door de gerechtelijke instanties kunnen worden afgewezen.

⁵ Zie bijlage IV (Methodologie) voor definities.

Er zijn ook verschillen tussen het verloop van de inkomsten (dalend) en het verloop van de uitgaven (waar schommelingen verband lijken te houden met de ontwikkeling van de meerjarige programmacycli en waar sinds 2012 sprake is van een stijging).

Tabel 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden in 2013⁶

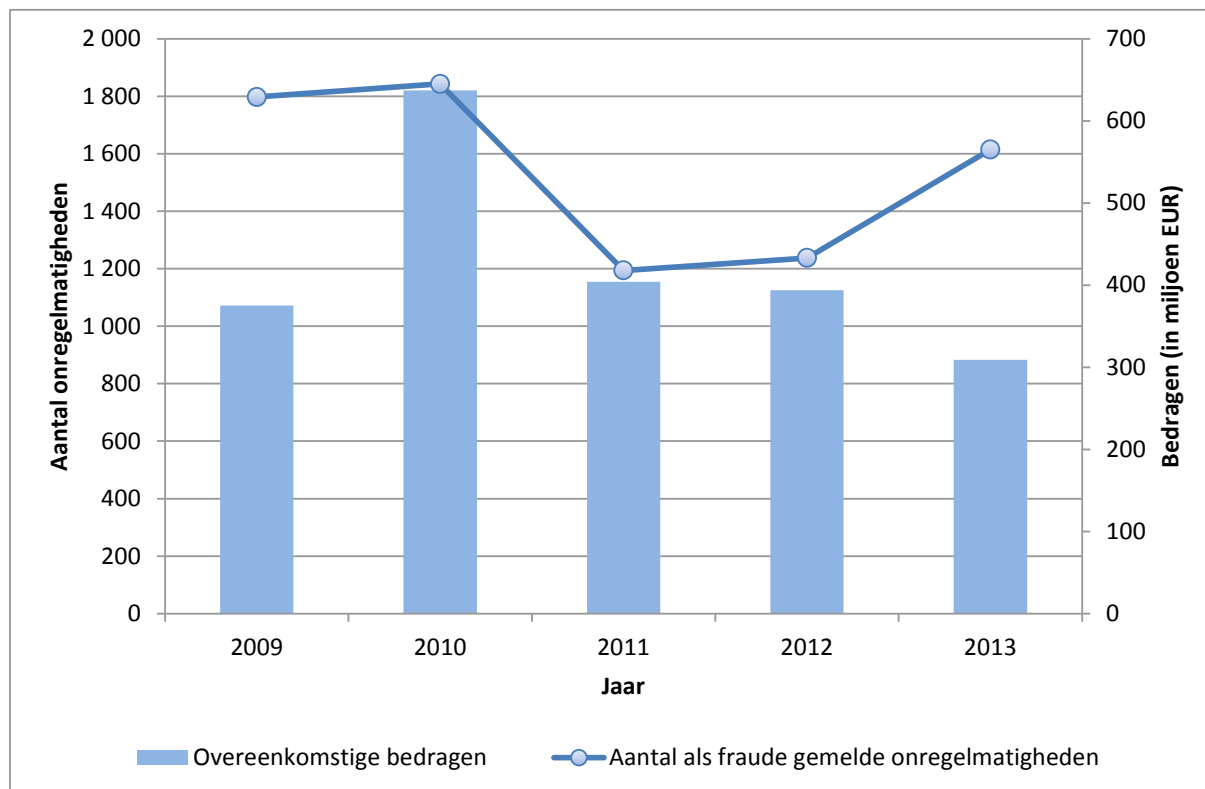
Begrotingsterrein (uitgaven)	Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2012	Betrokken bedragen (in miljoen EUR)	Variatie ten opzichte van 2012	Als % van de betalingen
Natuurlijke hulpbronnen	588	175%	75,6	10%	0,13%
<i>ersteuning van de landbouwmarkt en rechtstreekse betalingen</i>	279	87%	48,5	-18%	0,11%
<i>Plattelandontwikkeling</i>	184	202%	13,7	53%	0,11%
<i>Beide</i>	102	<i>n.v.t.</i>	4,3	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>
<i>Visserij</i>	23	475%	9,1	1200%	1,89%
Cohesiebeleid	321	15%	155,7	-22%	0,27%
<i>Cohesie 2007-2013</i>	248	25%	124,0	-22%	0,23%
<i>Structuurfondsen 2000-2006 (inclusief Cohesiefonds)</i>	73	-10%	31,8	-23%	0,95%
Pretoetreding	42	27%	15,57	-65%	1,87%
<i>Pretoetredingssteun (2000-2006)</i>	33	22%	14,4	-68%	51,14%
<i>Pretoetredingsinstrument (2007-2013)</i>	9	50%	1,2	300%	0,15%
Directe uitgaven	25	-14%	1,2	-40%	0,01%
Totale uitgaven	976	76%	248,1	-21%	0,19%

Begrotingsterrein (inkomsten)	Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2012	Betrokken bedragen	Variatie ten opzichte van 2012	Als % van voor 2013 vastgesteld bruto TEM-bedrag
Inkomsten (traditionele eigen middelen)*	633	-7%	61	-22%	0,29%
* De betrokken bedragen omvatten ramingen van de lidstaten					
TOTAAL	1 609	30%	309,1	-21%	/

Een opsplitsing van alle in 2013 als fraude gemelde onregelmatigheden per lidstaat en begrotingssector is opgenomen in bijlage 1.

⁶ Het hoge percentage bedragen waarvoor onregelmatigheden als fraude werden gemeld ten opzichte van de totale betalingen voor pretoetredingssteun (laatste kolom van tabel 1) is volledig te wijten aan het feit dat de betalingen in 2013 voor deze sector zeer beperkt waren (28 miljoen EUR) omdat de bijstandsprogramma's bijna waren voltooid. De in 2013 opgespoorde en als fraude gemelde onregelmatigheden hebben betrekking op activiteiten die tijdens de voorgaande begrotingsjaren werden gefinancierd.

Grafiek 2: Als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen, 2009-2013



2.2.1. Inkomsten

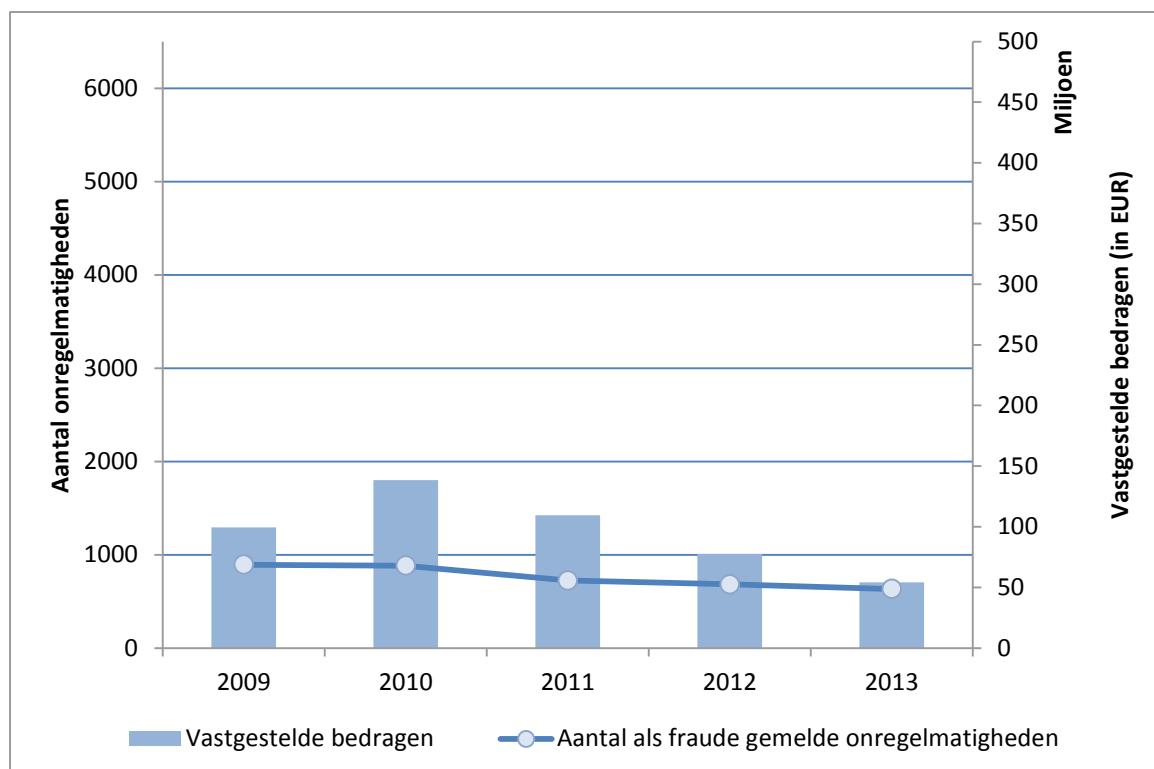
Het aantal gemelde fraudezaken voor 2013 (633) is 17 % lager dan het gemiddelde aantal dat is gemeld voor 2009-2013 (763). Het totale vastgestelde TEM-bedrag dat is gemeld voor 2013 (54 miljoen EUR – 61 miljoen EUR inclusief geschatte bedragen) is 44 % lager dan het gemiddelde vastgestelde bedrag voor 2009-2013 (96 miljoen EUR).⁷

In 2013 werd bijna de helft van de fraudezaken (47 %) opgespoord tijdens inspecties door fraudebestrijdingsdiensten en 29 % tijdens douanecontroles die bij de inklaring van goederen worden uitgevoerd. Ongeveer 56 % van alle bij fraudezaken betrokken TEM-bedragen werd vastgesteld tijdens inspecties door fraudebestrijdingsdiensten.

Uit analyse blijkt dat het aantal fraudezaken tijdens de periode 2009-2013 is afgenomen, zoals is weergegeven grafiek 3.

⁷ Ter wille van de vergelijkbaarheid zijn de cijfers van 2009-2012 gebaseerd op de gegevens die voor de verslagen van die jaren zijn gebruikt.

Grafiek 3: TEM – Fraudezaken en de betreffende vastgestelde bedragen, 2009-2013



2.2.2. Uitgaven

Wat betreft de uitgaven van de EU was de stijging, met 76 %, van het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden aanzienlijk. Deze stijging is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de sector natuurlijke hulpbronnen (waar de stijging 175 % bedroeg, zie punt 2.2.2.1). Er werd ook een stijging geconstateerd in het cohesiebeleid (15 %) en het pretoetredingsbeleid (27 %). In de directe uitgaven werd een daling geconstateerd (14 %). De schommelingen van de betrokken bedragen is minder veelzeggend, zoals reeds vermeld, omdat de bedragen in alle sectoren daalden, met uitzondering van de landbouw (+10 %).

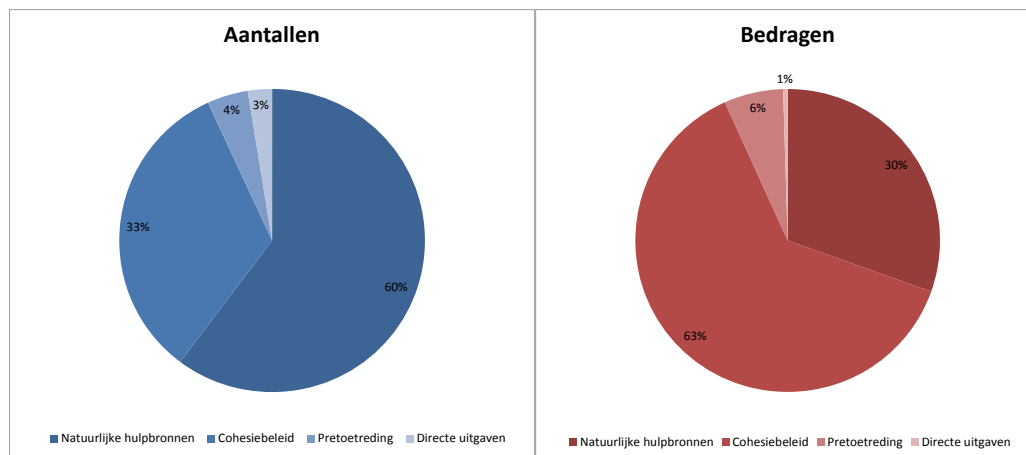
De gemelde onregelmatigheden hebben vaak betrekking op transacties die plaatsvonden in een ander begrotingsjaar dan het jaar waarin ze werden opgespoord of gemeld. Gemiddeld ligt er ongeveer vier jaar tussen het (potentieel) plegen van fraude en de melding daarvan aan de Commissie⁸.

In grafieken 4 en 5 worden de als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen per uitgavensector weergegeven.

⁸ Gemiddeld zit er een periode van twee jaar en negen maanden tussen het tijdstip waarop de fraude wordt gepleegd en het moment waarop ze wordt opgespoord. Vervolgens verlopen er gemiddeld nog eens vijftien maanden voordat de onregelmatigheid aan de Commissie wordt gemeld. Deze cijfers worden echter sterk beïnvloed door de onregelmatigheden die in de landbouwsector worden gemeld (twintig maanden na de opsporing); in het cohesiebeleid is de tijd die verloopt veel korter (acht maanden).

De meeste als fraude gemelde onregelmatigheden (60 %) werden, anders dan in voorgaande jaren, opgespoord in de landbouwsector. Net zoals in de voorgaande jaren komt het grootste deel van de bij onregelmatigheden betrokken bedragen (63 %) echter uit het cohesiebeleid.

Grafieken 4 en 5: Als fraude gemelde onregelmatigheden per begrotingssector (uitgaven) – per aantal en bedrag



De vastgestelde werkwijzen voor het plegen van fraude waren ten opzichte van de voorgaande jaren niet erg verschillend. Het gebruik van valse of vervalste documenten en verklaringen was nog steeds de meest gebruikte methode.

Slechts drie van de als fraude gemelde onregelmatigheden betroffen corruptie⁹.

Ongeveer 48 % van de in 2013 als fraude gemelde onregelmatigheden werd opgespoord door fraudebestrijdingsorganen of tijdens strafonderzoeken of andere externe controles. 52 % werd opgespoord door administratieve controlesystemen die in de sectorverordeningen zijn vastgesteld. Dit onderstreept hoe belangrijk externe controles bij fraudebestrijding zijn en dat een sterke coördinatie met de beheers- en auditautoriteiten nodig is. Het toont ook aan dat deze coördinatie aanmerkelijk is verbeterd. In fraudebestrijdings- en strafonderzoeken werden gevallen van mogelijke fraude opgespoord waarbij de financiële bedragen hoog waren. Dit wijst erop dat men doelgericht te werk gaat en over sterke onderzoekscapaciteiten beschikt.

In 2013 was er slechts één lidstaat, Ierland, die geen enkele onregelmatigheid als fraude heeft geclassificeerd. Het aantal opgespoorde gevallen blijft variëren tussen de lidstaten¹⁰. De lidstaten met het hoogste aantal opgespoorde en gemelde frauduleuze onregelmatigheden zijn Italië, Roemenië, Bulgarije, Polen, Denemarken en Griekenland (tussen 302 en 55). Voor wat de betrokken bedragen betreft, werden de hoogste cijfers gemeld door Italië, Polen, Roemenië, Griekenland en Duitsland (tussen de 68 en 24 miljoen EUR). België, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Finland en Zweden hebben zeer weinig frauduleuze onregelmatigheden (minder dan drie voor alle uitgavensectoren) gemeld. Deze verschillen worden veroorzaakt door verschillende factoren, zoals een erg verschillende aanpak door niet

⁹ Twee in het cohesiebeleid en de andere in de landbouw. Drie lidstaten meldden dat zij dergelijke zaken hebben opgespoord: Tsjechië, Letland (cohesiebeleid) en Nederland (landbouw). De laatstgenoemde zaak heeft betrekking op het begrotingsjaar 1999 en is gekoppeld aan andere soortgelijke zaken die in voorgaande jaren door Frankrijk en België zijn gemeld. Vanwege de complexiteit ervan en de geheimhouding van het onderzoek werd deze zaak pas in 2013 gemeld.

¹⁰ Zie bijlage 1.

alleen de lidstaten, maar ook de verschillende overheden in dezelfde lidstaat. Sommige lidstaten zetten heel wat middelen in voor de strijd tegen fraude, andere verkiezen financiële correcties toe te passen zonder verder onderzoek van het mogelijk strafbare feit.

Van alle in de voorbije vijf jaar als fraude gemelde onregelmatigheden werd 8 % als fraude geclassificeerd (verhouding van de bewezen fraude)¹¹. Deze verhouding is in vergelijking met die in 2012 verdubbeld.

2.2.2.1. Natuurlijke hulpbronnen (landbouw, plattelandsontwikkeling en visserij)

De sterke stijging in de visserijsector (+475 %) was verwacht, gezien de vertraging bij de uitvoering van de programma's en de beperkte aantallen die tot vorig jaar waren gemeld.

Wat de landbouw betreft, is het beeld ingewikkelder, omdat de door vier lidstaten (Bulgarije, Denemarken, Italië en Roemenië) gemelde onregelmatigheden ongeveer 75 % van het totale aantal als fraude gemelde onregelmatigheden vertegenwoordigen, maar het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden ook voor vijf andere landen (Tsjechië, Griekenland, Spanje, Frankrijk en Polen) is gestegen.

In Denemarken vormen de gemelde gevallen een voortzetting van het in 2012 gestarte onderzoek. De gevallen van vermoedelijke fraude hebben betrekking op de niet-naleving van de nationale beperkingen op het gebruik van meststoffen en de naleving van de randvoorwaarden. Er lopen administratieve procedures inzake de naleving van de randvoorwaarden en in veel gevallen zal de rechter het eindvonnis uitspreken.

In Roemenië en Bulgarije werd een aantal zwakke punten in het systeem geconstateerd, wat ertoe heeft geleid dat er meer controles zijn uitgevoerd en bijgevolg meer onregelmatigheden zijn opgespoord.

In Italië werden de meeste frauduleuze onregelmatigheden gemeld (213). Ongeveer een derde is het gevolg van een uitgebreid lopend onderzoek. Een aanzienlijk aantal is echter mogelijk toe te schrijven aan een overijverige toepassing van de classificatie als fraude; dit zal de komende jaren verder worden onderzocht.

De stijging van het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden betreft zowel het Europees Landbouwarantiefonds¹² als het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling¹³. 18 % van de gemelde gevallen heeft betrekking op beide fondsen.

Bij bijna 30 % van de frauduleuze onregelmatigheden was gebruikgemaakt van valse of vervalste documenten of verklaringen.

¹¹ De verhouding van de bewezen fraude is het percentage van het aantal gevallen van bewezen fraude ten opzichte van het totale aantal als fraude gemelde onregelmatigheden (gevallen van vermoedelijke of bewezen fraude) tijdens de periode van vijf jaar.

¹² ELGF.

¹³ Elfpo.

Het aandeel door fraudebestrijdingsdiensten opgespoorde potentiële frauduleuze onregelmatigheden nam in 2013 toe ten opzichte van voorgaande jaren, tot 44 %, terwijl het aandeel strafonderzoeken stabiel bleef (8 %). Dit is met name het gevolg van de door Italië en Denemarken aangemelde resultaten.

De verhouding van de bewezen fraude in de landbouw steeg in vergelijking met 2012: zij bedroeg 7 % van alle gemelde gevallen in 2009-2013 (6 % in 2012).

2.2.2.2. Cohesiebeleid (in de programmeringsperioden 2007-2013 en 2000-2006)

Hoewel het aantal meldingen van frauduleuze onregelmatigheden in vergelijking met 2012 met 15 % toenam, was het cohesiebeleid voor het eerst niet het uitgaventerrein van de begroting met het hoogste aantal als fraude gemelde onregelmatigheden. De overeenkomstige bedragen nemen af, maar vertegenwoordigen nog steeds het grootste deel van het totaal.

In overeenstemming met de trends waarop in 2012 de aandacht werd gevestigd, werd het grootste aantal in 2013 als fraude gemelde onregelmatigheden opgetekend voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO). In de afgelopen vijf jaar was het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) echter bijna gelijk aan dat voor het EFRO. Voor wat de betrokken bedragen betreft, was het EFRO altijd overheersend (aangezien de financiering voor ondersteunde EFRO-projecten hoger is).

De meeste frauduleuze onregelmatigheden (55 %) werden opgespoord door het controlesysteem dat in de EU-wetgeving is vastgesteld en niet in strafonderzoeken of door fraudebestrijdingsorganen. Dit is een voortzetting van de trend waarop reeds in 2012 werd gewezen, maar vormt een opvallende verandering ten opzichte van de voorgaande programmeringsperiode (2000-2006), waarin frauduleuze onregelmatigheden vrijwel uitsluitend werden opgespoord tijdens fraudebestrijdings- en strafonderzoeken.

De inspanningen van de Commissie in de afgelopen jaren voor het verhogen van het fraudebewustzijn in het cohesiebeleid lijken succesvol te zijn geweest, maar verdere consolidatie van de hierboven beschreven trend is noodzakelijk¹⁴. Voor wat de financiële bedragen betreft, werden de belangrijkste frauduleuze onregelmatigheden nog steeds opgespoord tijdens strafrechtelijke en fraudebestrijdingsonderzoeken (76 %).

De tijd die verloopt tussen de opsporing en de melding van fraudezaken blijft gelijk, gemiddeld acht maanden. Onregelmatige praktijken werden gemiddeld twee jaar en zes maanden nadat ze werden aangevat, opgespoord.

De verhouding van de bewezen fraude voor het cohesiebeleid is gestegen ten opzichte van 2012: 11 % van de in de periode 2009-2013 als fraude gemelde onregelmatigheden werd bewezen verklaard door definitieve beslissingen in Griekenland, Duitsland, Polen en Slovenië (in 2012 was dit 3 %).

¹⁴

De diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor het cohesiebeleid leggen, samen met OLAF, sinds 2008 een gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie ten uitvoer.

2.2.2.3. Pretoetredingsbeleid (pretoetredingssteun (PAA) en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA))

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden met betrekking tot de PAA bleef op hetzelfde niveau als in het vorige jaar, ondanks dat dit sinds 2009 daalde. Roemenië en Bulgarije zijn de landen die frauduleuze onregelmatigheden met betrekking tot de PAA hebben gemeld, vooral met betrekking tot plattelandsontwikkeling¹⁵.

Het aantal frauduleuze onregelmatigheden en de overeenkomstige onregelmatige bedragen met betrekking tot het IPA stegen ten opzichte van 2012. Deze stijging kan als normaal worden beschouwd, omdat pas sinds de laatste jaren onregelmatigheden met betrekking tot het IPA worden gemeld. De meeste frauduleuze onregelmatigheden werden gemeld door Turkije. De hoogste frauduleuze bedragen werden gemeld met betrekking tot omschakeling, institutionele opbouw en plattelandsontwikkeling.

2.2.2.4. Uitgaven onder direct beheer van de Commissie

De uitgaven onder direct beheer van de Commissie worden geanalyseerd op basis van de gegevens over de door de Commissie uitgevaardigde invorderingsopdrachten.

Volgens het boekhoudsysteem op transactiebasis van de Commissie (ABAC) hebben de diensten van de Commissie in 2013 25 terugvorderingen als vermoedelijke fraude geclassificeerd en aan OLAF gemeld. Deze waren goed voor 1,2 miljoen EUR – minder dan in het voorgaande jaar.

2.2.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)¹⁶

OLAF startte in 2013 253 onderzoeken en 34 coördinatiezaken en sloot er 293 (waarvan 164 met aanbevelingen).

Door OLAF werden 85 aanbevelingen voor gerechtelijk optreden toegezonden aan nationale autoriteiten en werd ongeveer 402,8 miljoen EUR aanbevolen voor terugvordering, waarvan 84,9 miljoen EUR met betrekking tot inkomsten en 317,9 miljoen EUR met betrekking tot uitgaven (zie tabel 2).

¹⁵ Sapard.

¹⁶ Zie voor een volledige beschrijving "The OLAF report 2013".
http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf

Tabel 2: Voor terugvordering aanbevolen bedragen in 2013 naar aanleiding van OLAF-onderzoeken¹⁷

Sector	Aanbevolen bedrag
	(miljoen EUR)
Douanefraude	84,9
Structuurfondsen	111,7
Landbouwfondsen	34,4
Externe steun	100,4
Gecentraliseerde uitgaven	4,5
Nieuwe financiële instrumenten	66,3
EU-personeel	0,6
TOTAAL	402,8

2.3. Niet als fraude gemelde onregelmatigheden

In 2013 werd de Commissie in kennis gesteld van 14 170 niet als fraude gemelde onregelmatigheden (ongeveer 16 % meer dan in 2012). De cijfers stegen voor alle sectoren, met uitzondering van pretoetreding. De financiële impact ervan daalde tot ongeveer 1,84 miljard EUR (38 % lager dan in 2012), met aanzienlijke stijgingen in de landbouw (zie punt 2.3.2). Dit wordt in tabel 3 weergegeven.

Tabel 3: Niet als fraude gemelde onregelmatigheden in 2013¹⁸

Begrotingsterrein (uitgaven)	Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2012	Betrokken bedragen (in miljoen EUR)	Variatie ten opzichte van 2012	Als % van de betalingen
Natuurlijke hulpbronnen	2 947	26%	202,3	58%	0,35%
<i>ersteuning van de landbouwmarkt en rechtstreekse betalingen</i>	1 031	0%	110,0	75%	0,25%
<i>Plattelandontwikkeling</i>	1 748	42%	76,0	49%	0,59%
<i>Overige/n.v.t.</i>	35	289%	2,0	100%	
<i>Visserij</i>	133	80%	14,3	10%	2,97%
Cohesiebeleid	4 672	15%	1 178,0	-49%	2,06%
<i>Cohesie 2007-2013</i>	4 223	31%	1 012,4	-36%	1,88%
<i>Structuurfondsen 2000-2006 (inclusief Cohesiefonds)</i>	449	-48%	165,6	-77%	4,95%
Pretoetreding	187	-15%	46,6	1%	5,60%
<i>Pretoetredingssteun (2000-2006)</i>	148	-27%	45,4	1%	161,57%
<i>Pretoetredingsinstrument (2007-2013)</i>	39	129%	1,2	20%	0,15%
Directe uitgaven	2 220	35%	80,7	-32%	0,55%
Totale uitgaven	10 026	21%	1 507,6	-42%	1,15%

Begrotingsterrein (inkomsten)	Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2012	Betrokken bedragen	Variatie ten opzichte van 2012	Als % van voor 2013 vastgesteld bruto TEM-bedrag
Inkomsten (traditionele eigen middelen)*	4 144	6%	327,4	-12%	1,57%
* De betrokken bedragen omvatten ramingen van de lidstaten					
TOTAAL	14 170	16%	1 835,0	-38%	/

Bijlage 2 bevat een opsplitsing van alle niet als fraude gemelde onregelmatigheden in 2013 per lidstaat en begrotingssector.

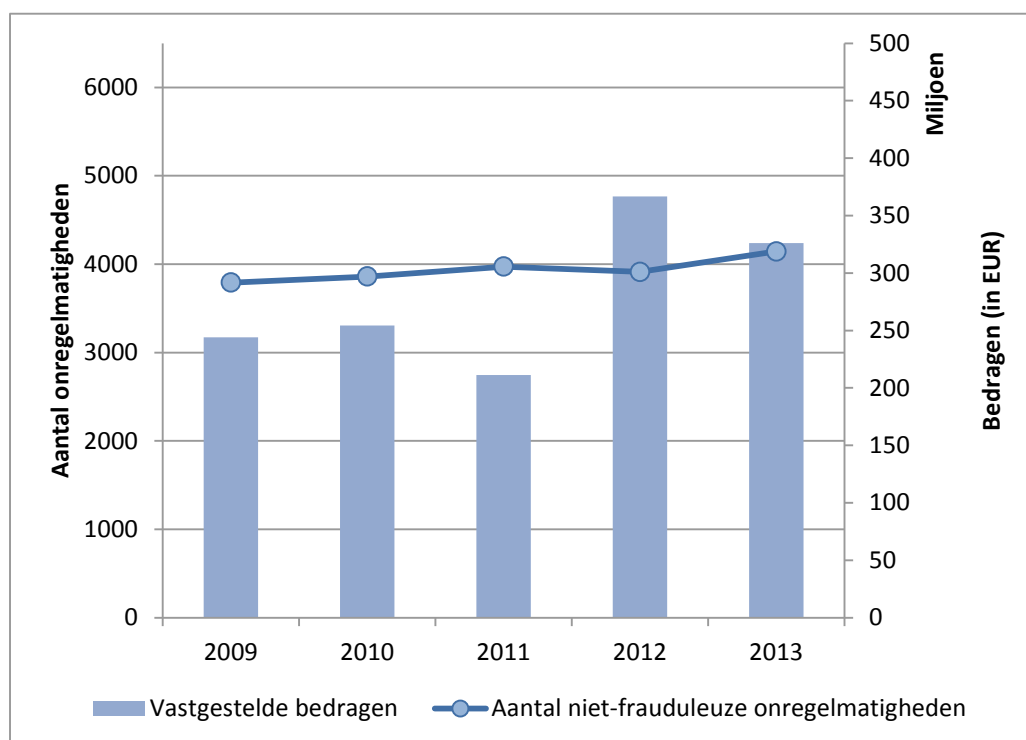
¹⁷ *Ibidem*, figuur 16, blz. 21.

¹⁸ Zie voetnoot 4.

2.3.1. Inkomsten

Het aantal gemelde onregelmatigheden voor 2013 (4 144) was 5 % hoger dan het gemiddelde aantal gemelde onregelmatigheden voor 2009-2013 (3 936)¹⁹. Het totale betrokken vastgestelde TEM-bedrag (326 miljoen EUR – 327 miljoen EUR inclusief geschatte bedragen) was 16 % hoger dan het gemiddelde vastgestelde bedrag voor 2009-2013 (280 miljoen EUR).

Grafiek 6: TEM – Gevallen van niet als fraude gemelde onregelmatigheden en de betreffende bedragen, 2009-2013



In 2013 werden de meeste gevallen van onregelmatigheden (56 %) en de vastgestelde TEM-bedragen (56 %) opgespoord met behulp van controles na inklaring.

2.3.2. Uitgaven

De stijging van het aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden heeft betrekking op alle uitgavensectoren van de EU-begroting, met uitzondering van pretoetreding.

Deze stijging van het aantal gemelde onregelmatigheden gaat echter gepaard met een aanzienlijke daling van de betrokken bedragen, met name voor wat het cohesiebeleid betreft. Er werd een aanzienlijke toename geconstateerd voor wat betreft het beleidsgebied natuurlijke hulpbronnen (hetgeen met name verband houdt met plattelandsontwikkeling en met de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de programma's ervan en de vereiste extra controles op grond van de bevindingen van de Europese Rekenkamer en de Commissie in de afgelopen jaren) en de directe uitgaven.

¹⁹ Ter wille van de vergelijkbaarheid zijn de cijfers van 2009-2012 gebaseerd op de gegevens die voor de verslagen van die jaren zijn gebruikt.

3. TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRECTIEVE MAATREGELEN

Het is belangrijk voor de bescherming van de financiële belangen van de EU om mechanismen te gebruiken om fraude en andere onregelmatigheden te voorkomen en corrigeren zodat de begroting wordt uitgevoerd in overeenstemming met de beginselen van een gezond financieel beheer²⁰.

De Commissie kan onder gedeeld beheer de volgende maatregelen aannemen:

- preventieve maatregelen: onderbreking van betalingen (door de uiterste betaaltermijn tot zes maanden te verlaten)²¹; opschorting van alle of een deel van de tussentijdse betalingen aan een lidstaat²²;
- corrigerende maatregelen: indien een lidstaat niet de vereiste maatregelen treft, kan de Commissie beslissen om een financiële correctie op te leggen²³. Uitgaven die niet volgens de geldende regels zijn gebeurd, worden ofwel teruggevorderd ofwel in mindering gebracht bij het volgende verzoek om betaling.

De gegevens over de rechtstreekse terugvorderingen door de lidstaten van begunstigden zijn slechts gedeeltelijk beschikbaar²⁴ en zijn opgenomen in het werkdokument van de diensten van de Commissie "Statistical evaluation of irregularities".

Gegevens over de andere beheersmethoden dan gedeeld beheer (met name directe uitgaven) hebben voornamelijk betrekking op terugvorderingsopdrachten van de diensten van de Commissie of inhoudingen op kostendeclaraties.

3.1. Uitgaven: preventieve mechanismen

3.1.1. Onderbrekingen in 2013

Op het gebied van het cohesiebeleid nam de Commissie in 2013 217 besluiten om betalingen (voor bijna 5 miljard EUR, net als in het voorgaande jaar) te onderbreken. Hiervan waren 131 betalingen eind 2013 nog steeds onderbroken (goed voor bijna 2 miljard EUR).

In tabel 4 zijn de onderbrekingszaken opgenomen die in 2013 werden behandeld. Hieruit blijkt dat er heel wat preventieve actie is uitgevoerd, met name voor het EFRO/Cohesiefonds,

²⁰ De gegevens in dit deel geven de in de jaarrekeningen van de Commissie gepubliceerde cijfers weer, met name de gegevens in Toelichting nr. 6 van de rekeningen van de Unie, in afwachting van de audit van de Europese Rekenkamer.

²¹ Gevallen in 2007-2013 waarin de beheers- en controlesystemen van de lidstaat erg ontoereikend waren, of waarin gecertificeerde uitgaven in verband worden gebracht met ernstige onregelmatigheden.

²² Toegepast in drie gevallen: a) bewijs van ernstige ontoereikendheid van het beheers- en controlesysteem zonder dat er correctieve maatregelen zijn genomen; b) gecertificeerde uitgaven in verband met ernstige onregelmatigheden; of c) een ernstige inbreuk door een lidstaat op zijn beheers- en controleplichten.

²³ Financiële correcties verlopen volgens drie grote stappen: a) *hangend*: onderhevig aan verandering die niet formeel door de lidstaat is aanvaard; b) *bevestigd/besloten*: aanvaard door de lidstaat of vastgesteld in een besluit van de Commissie; c) *ten uitvoer gelegd*: de financiële correctie wordt ten uitvoer gelegd en ten onrechte gedane uitgaven worden gecorrigeerd.

²⁴ Latere wijzigingen aan het rechtskader hebben de meldingsvoorschriften voor de huidige programmeringsperiode grondig veranderd.

wat goed is voor meer dan 72 % van de zaken en ongeveer 87 % van de totale betrokken bedragen.

Tabel 4: Onderbrekingszaken die de diensten van de Commissie in 2013 hebben behandeld

Programmeringsperiode 2007-2013	EFRO/Cohesiefonds		ESF		EVF		Totaal	
	Aantal zaken	Bedrag (miljoen EUR)	Aantal zaken	Bedrag (miljoen EUR)	Aantal zaken	Bedrag (miljoen EUR)	Aantal zaken	Bedrag (miljoen EUR)
Lopend op 31.12.2012	38	1 638	15	181	30	108	83	1 927
Nieuwe zaken in 2013	220	4 242	25	349	20	339	265	4 930
In 2013 gesloten zaken	157	4 272	20	258	40	350	217	4 880
Lopende zaken op 31.12.2013	101	1 608	20	272	10	97	131	1 977

3.1.2. Schorsingen

Een van de twee besluiten tot schorsing met betrekking tot het EFRO die eind 2012 nog steeds van kracht waren, werd eind 2013 opgeheven²⁵, terwijl het andere besluit van kracht bleef²⁶. In 2013 werden er vier nieuwe besluiten tot schorsing genomen²⁷. In januari 2014 werden nog eens twee nieuwe besluiten tot schorsing genomen²⁸.

Een van de twee in 2012 genomen besluiten tot schorsing met betrekking tot het ESF die eind 2012 nog steeds lopende waren, werd in 2013 opgeheven²⁹, terwijl het andere besluit van kracht bleef³⁰. In 2013 werden er 11 besluiten tot schorsing genomen, die eind 2013 op een na³¹ allemaal nog steeds lopende waren³². Eén in 2011 genomen besluit tot schorsing was eind 2013 nog steeds lopende³³.

3.2. Uitgaven: financiële correcties en terugvorderingen in 2013

In 2013 nam het aantal correctieve maatregelen van de Commissie tegenover de lidstaten en begunstigden in vergelijking met het voorgaande jaar toe (met 20 %), terwijl het aantal uitgevoerde afnam (met 24 %), hoofdzakelijk op het gebied van het cohesiebeleid en met name met betrekking tot het EFRO (waar het aantal met 40 % afnam, zie tabel 5).

²⁵ Duitsland.

²⁶ Italië.

²⁷ Eind 2013 waren er nog drie met betrekking tot Spanje van kracht; voor het einde van het jaar werd er een (Estland) opgeheven.

²⁸ Spanje.

²⁹ Tsjechië.

³⁰ Slowakije.

³¹ Duitsland.

³² België, Tsjechië, Spanje, Frankrijk, Italië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

³³ Frankrijk.

Tabel 5: Financiële correcties en terugvorderingen per begrotingssector, 2012-2013

Begrotingsterrein	Bevestigd/beslist (miljoen EUR)				Uitgevoerd (miljoen EUR)			
	Financiële correcties	Terugvorderingen	Totaal	Variatie 2013/2012	Financiële correcties	Terugvorderingen	Totaal	Variatie 2013/2012
Landbouw	1 090	380	1 470	71%	711	312	1 023	3%
ELGF	843	171	1 014	59%	481	155	636	-18%
Plattelandsontwikkeling	247	209	456	106%	230	157	387	72%
Cohesiebeleid	1 402	83	1 485	-10%	1 759	81	1 840	-40%
EFRO	337	1	338	-65%	622		622	-74%
Cohesiefonds	220		220	8%	277		277	34%
ESF	834	40	874	106%	842	40	882	105%
FIOV/EVF	10	24	34	1600%	4	23	27	2600%
EOGFL-Oriëntatie	1	2	3	-91%	14	2	16	-20%
Overige		16	16	-16%		16	16	45%
Interne beleidsterreinen	3	393	396	57%	3	398	401	74%
Externe beleidsterreinen		93	93	-13%		93	93	-6%
Administratie		6	6	-14%		6	6	-33%
Totaal in 2013	2 495	955	3 450	20%	2 473	890	3 363	-24%
Totaal in 2012	2 172	695	2 867		3 742	678	4 419	
Variatie 2013/2012	15%	37%	20%		-34%	31%	-24%	

In bijlage 3 is een opsplitsing per lidstaat van de in 2013 uitgevoerde financiële correcties onder gedeeld beheer opgenomen.

3.3. Terugvordering met betrekking tot inkomsten uit de eigen middelen

Ongeveer 98 % van alle vastgestelde TEM-bedragen wordt zonder noemenswaardige problemen geïnd. De resterende 2 % maakt deel uit van gevallen van fraude en onregelmatigheden. Lidstaten zijn verplicht de onbetaalde TEM-bedragen terug te vorderen en deze te melden in de OWNRES-databank. Voor 2013 bedraagt het terug te vorderen bedrag na fraude en onregelmatigheden waarbij het TEM-bedrag meer dan 10 000 EUR is, 380 miljoen EUR. Hiervan hebben de lidstaten al 234 miljoen EUR teruggevorderd voor in 2013 opgespoorde gevallen, waardoor het terugvorderingspercentage voor 2013 op 62 % uitkomt, het beste terugvorderingsresultaat in de afgelopen tien jaar. Daarnaast hebben de lidstaten ook nog bedragen teruggevorderd voor zaken van de voorgaande jaren. In 2013 hebben zij een totaalbedrag van ongeveer 130 miljoen EUR teruggevorderd voor zaken van fraude en onregelmatigheden die tussen 1989 en 2012 werden vastgesteld.

Het totale historische terugvorderingspercentage (1989-2010) is 75 % wanneer bij de berekening alleen rekening wordt gehouden met gesloten zaken waarvoor de lidstaten hun terugvorderingsactiviteiten hebben afgerond.

De classificatie van een zaak als fraude kan als indicator voor het voorspellen van de terugvorderingsresultaten worden gebruikt. Terugvordering in fraudezaken is doorgaans minder succesvol dan in zaken van onregelmatigheden (terugvorderingspercentage van 24 % ten opzichte van 68 %).

De inspanningen van de lidstaten om TEM terug te vorderen worden gecontroleerd door middel van TEM-inspecties en via een procedure die voorschrijft dat alle bedragen van meer dan 50 000 EUR die door de lidstaten uiteindelijk onterugvorderbaar worden verklaard, aan de Commissie moeten worden gemeld. De lidstaten worden financieel aansprakelijk gesteld voor niet-teruggevorderde TEM als blijkt dat zij bij hun terugvordering fouten hebben gemaakt.

4. FRAUDEBESTRIJDINGSBELEID OP EU-NIVEAU

4.1. Door de Commissie in 2013 genomen beleidsmaatregelen voor fraudebestrijding

4.1.1. Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF

De verordening inzake de werkzaamheden van OLAF is op 1 oktober 2013 in werking getreden³⁴. Zij versterkt de rechten van de personen die betrokken zijn bij een OLAF-onderzoek en verduidelijkt de rechten van getuigen. Zij verduidelijkt de wijze waarop onderzoeksprocedures moeten worden uitgevoerd. Daarnaast versterkt zij de verplichtingen aangaande de uitwisseling van informatie tussen OLAF en de lidstaten van de EU. De lidstaten moeten nu een fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) aanstellen ter bevordering van een doeltreffende samenwerking en uitwisseling van informatie met OLAF, met inbegrip van informatie van operationele aard. OLAF assisteert en adviseert de lidstaten bij de uitvoering van deze nieuwe verplichting. De verordening bevat ook bepalingen over de samenwerking met wetshandhavingsinstanties van de EU en met derde landen³⁵.

4.1.2. Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt

In 2012 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EU³⁶. Deze richtlijn beoogt het bestaande wettelijk kader op dit gebied te versterken door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende het omschrijven van strafbare feiten, sancties en de verjaringstermijnen van deze feiten. De Raad heeft op 6 juni 2013 een algemene oriëntatie aangenomen en het Europees Parlement heeft op 16 april 2014 zijn verslag in eerste lezing goedgekeurd.

4.1.3. Voorstel voor de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)

Op 17 juli 2013 heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een verordening betreffende de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)³⁷. Dit initiatief is gebaseerd op artikel 86 van het VWEU. Het EPPO zou tot taak hebben misdrijven tegen de financiële belangen van de EU te onderzoeken, te vervolgen en voor de rechter te brengen, zoals omschreven in de toekomstige richtlijn inzake fraudebestrijding³⁸, en ervoor te zorgen dat dit op geharmoniseerde wijze, onafhankelijk en doeltreffend gebeurt. Overeenkomstig het voorstel zou het EPPO bestaan uit een centraal niveau met een beperkt aantal Europese openbare aanklagers en een decentraal niveau met Europese gedelegeerde openbare aanklagers in de lidstaten. De onderzoeken zouden hoofdzakelijk op decentraal niveau door de gedelegeerde openbare aanklagers worden uitgevoerd, maar bepaalde belangrijke besluiten zouden op centraal niveau worden genomen. De bevoegdheden van het EPPO zouden in evenwicht worden gehouden door sterke rechten van de verdediging zoals die worden gewaarborgd door de nationale wetgeving van de lidstaten, de EU-wetgeving en het Handvest van de grondrechten. Eind 2013 waren de onderhandelingen in de Raad nog aan de gang.

³⁴ Voor nadere details, zie: http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm.

³⁵ Zie ook het werkdokument van de diensten van de Commissie getiteld "Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2013".

³⁶ COM(2012) 363 final.

³⁷ COM(2013) 532.

³⁸ Zie punt 4.1.2.

4.1.4. *Corruptiebestrijding in de EU*

In 2011 stelde de Commissie een algemeen EU-fraudebestrijdingsbeleid voor³⁹. Daarin riep ze op de aandacht voor corruptie op verscheidende beleidsterreinen te verscherpen. Daarnaast benadrukte ze in haar voorstel nauwere samenwerking, modernisering van de regels voor de verbeurdverklaring van criminele vermogensbestanddelen, herziening van de wetgeving voor overheidsopdrachten, betere misdaadstatistieken en een strenger gebruik van conditionaliteiten in het samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid.

De Commissie heeft toegezegd om de twee jaar een EU-fraudebestrijdingsverslag uit te brengen. Het eerste verslag werd in februari 2014 aangenomen⁴⁰. Het moet de corruptiebestrijdingsmaatregelen in de EU intensiveren en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten versterken. Het stelt ook de tendensen over de gehele EU vast, bevordert de uitwisseling van goede praktijken en bereidt het terrein voor nieuwe beleidsmaatregelen van de EU voor. Corruptie bij overheidsopdrachten is het horizontale aandachtspunt van het eerste verslag en vormt een aanvulling op het in 2013 door OLAF gepresenteerde onderzoek naar "De kosten van corruptie bij overheidsopdrachten"⁴¹.

4.1.5. *Fraudebestrijdingsbeleid bij douane*

4.1.5.1. *Wederzijdse administratieve bijstand – voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97*

Op 25 november 2013 heeft de Commissie een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 aangenomen⁴². Het doel is de opsporing en bestrijding van douanefraude te verbeteren door het verbeteren van de beschikbaarheid van gegevens, het aanpakken van de inefficiëntie van dubbel toezicht op de bescherming van gegevens, het garanderen van de toelaatbaarheid van bewijs bij gerechtelijke procedures van de lidstaten en het verhogen van de vertrouwelijkheid van gegevens.

Het Europees Parlement heeft hierover in april 2014 een resolutie aangenomen⁴³. De onderhandelingen in de Raad zijn nog aan de gang.

4.1.5.2. *Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)*

GDO's zijn gecoördineerde, doelgerichte operationele maatregelen die de douaneautoriteiten van de lidstaten en derde landen gedurende een bepaalde periode uitvoeren om onwettige grensoverschrijdende goederenhandel te bestrijden.

In de context van wederzijdse bijstand tussen de EU-douaneadministraties en de Commissie zorgt OLAF voor een IT-platform, IT-toepassingen en een actiecentrum waarvan de lidstaten kunnen gebruikmaken om GDO's uit te voeren. OLAF heeft in 2013 de volgende GDO's gesteund of medegeorganiseerd:

³⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité van 6 juni 2011 over corruptiebestrijding in de EU — COM(2011) 308 definitief.

⁴⁰ COM(2014) 38 final van 3.2.2014.

⁴¹ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf

⁴² COM(2013) 796.

⁴³ A7-2041/2014.

GDO HELIOS⁴⁴: het doel hiervan was de bestrijding van illegale maritieme activiteiten⁴⁵ inzake zwaar belaste goederen en illegale drugs en/of andere verboden/gevoelige goederen.

GDO HALYARD⁴⁶: het hoofddoel was het identificeren, opsporen en onderscheppen van en het versterken van de controle op jachten en andere vaartuigen⁴⁷ waarvan werd vermoed dat zij illegale drugs en/of andere verboden/gevoelige goederen (met inbegrip van sigaretten) aan boord hadden. Door de douaneautoriteiten in het Verenigd Koninkrijk werd 124 kg cocaïne in beslag genomen.

GDO WAREHOUSE⁴⁸: deze GDO was gericht op accijnsgoederen in doorvoer en accijnsgoederen die zijn ingevoerd volgens procedure 42 en vervolgens naar het systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (EMCS) zijn verwezen onder schorsing van accijns en btw. Dit was de eerste keer dat de belastingautoriteiten op Europees niveau betrokken werden bij het gehele verloop van een GDO. Hierdoor werden bijna 45 miljoen gesmokkelde sigaretten, bijna 140 000 liter diesel en ongeveer 14 000 liter wodka in beslag genomen, voor naar schatting 9 miljoen EUR in de vorm van ontdoken douanerechten.

GDO ROMOLUK⁴⁹: deze GDO was gericht op smokkel van sigaretten en alcohol. Daarnaast vormde zij de start van de versterking van de multi-institutionele samenwerking⁵⁰. De samenwerking met grenswachten en Frontex heeft geleid tot meer inbeslagnames aan de groene grens en in het binnenland door mobiele controle-eenheden. Er werden ongeveer 23 miljoen gesmokkelde sigaretten in beslag genomen, waarmee een mogelijk verlies aan douanerechten en belastingen in de EU van ongeveer 4,6 miljoen EUR werd voorkomen.

Naast de GDO's steunde OLAF het project PCG DISMANTLE⁵¹ dat geheel 2013 liep.

4.1.5.3. Onderwaarderingsinitiatief

Onderwaarderingsfraude op douanegebied houdt in dat de waarde van goederen onjuist wordt vermeld om de volledige betaling van douanerechten bij invoer in de EU

⁴⁴ Regionale gezamenlijke douaneoperatie op zee waarbij de Italiaanse, Spaanse en Franse douanediensten betrokken waren.

⁴⁵ In het gebied van de westelijke Middellandse Zee tussen Gibraltar en Sicilië.

⁴⁶ Regionale gezamenlijke douaneoperatie inzake maritiem toezicht, waarbij België, Frankrijk, Ierland, Nederland, Portugal, Spanje, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (met inbegrip van Gibraltar, Guernsey, Jersey en het eiland Man) betrokken waren.

⁴⁷ Onderweg vanuit Zuid-Amerika, het Caribisch gebied en West- en Noord-Afrika naar het Europese gebied.

⁴⁸ OLAF en Litouwen hebben deze GDO, waarbij alle 28 lidstaten betrokken waren, samen georganiseerd.

⁴⁹ OLAF en Roemenië hebben deze regionale GDO, die werd uitgevoerd aan de grens tussen Roemenië en Moldavië en tussen Roemenië en Oekraïne, samen georganiseerd.

⁵⁰ Hierbij waren Frontex, Europol en EUBAM betrokken.

⁵¹ PCG (prioritair controlegebied)-DISMANTLE is opgezet door DG TAXUD in nauwe samenwerking met en met de steun van OLAF. Hiermee werd het risico van smokkel en omleiding van sigaretten en alcohol uit specifieke geïdentificeerde derde landen aan de oostgrens aangepakt. Daarnaast werden er specifieke, door deskundigen van de lidstaten geconstateerde risico's omtrent doorvoer en accijnzen mee afgedekt. Het PCG werd uitgevoerd van 1 februari 2013 tot en met 31 december 2013. Het werd ondersteund door het Comité douanewetboek (afdeling CRM) en was gebaseerd op het douanewetboek.

te ontwijken. Deze fraude heeft directe gevolgen voor zowel de EU-begroting als de nationale belastinginkomsten en draagt bij aan handelsverstoring, hetgeen de lidstaten treft die strengere controles uitvoeren met betrekking tot de aangegeven douanewaarden.

Samen met een aantal lidstaten heeft OLAF een initiatief opgestart om dit hardnekkige en complexe verschijnsel aan te pakken teneinde de coördinatie/samenwerking te verbeteren en gelijkelijk de financiële belangen van de EU te beschermen. Het is gebaseerd op een analyse van de handelsstromen en heeft ten doel verdachte patronen aan het licht te brengen en specifieke doelstellingen voor controles op risicobasis vast te stellen, controlestrategieën te coördineren en uiteindelijk te leiden tot onderzoek en vervolging.

De operationele fase ervan gaat in 2014 in.

4.1.5.4. Het antifraude-informatiesysteem (AFIS)

AFIS is voornamelijk bedoeld om de samenwerking met partners te verbeteren en hen te helpen de EU-douanewetgeving correct toe te passen. De lidstaten gebruiken AFIS om zaken van fraude en onregelmatigheden te melden. Tegen eind 2013 had AFIS 8 642 geregistreerde eindgebruikers namens 1 670 diensten van lidstaten, derde landen, internationale organisaties, de Commissie en andere EU-instellingen.

In 2013 wisselden AFIS-gebruikers 10 978 e-mailberichten uit via MAB⁵². In totaal werden 8 598 zaken geregistreerd in de AFIS-databanken en -modules voor wederzijdse bijstand⁵³. In de transitinformatiedatabank (ATIS) werd informatie geregistreerd over zeven miljoen nieuwe zendingen in doorvoer, goed voor een totaal van 35 miljoen goederenbewegingen. In het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) werden 23 282 nieuwe mededelingen geregistreerd (9 998 in verband met nieuwe zaken en 12 740 updates van bestaande zaken) over onregelmatigheden van lidstaten en kandidaatlanden, wat het totaal van de in het systeem geregistreerde mededelingen aan het eind van 2013 op 174 000 bracht. Er werden in 2013 in het totaal vier GDO's, drie regionaal en één EU-breed, uitgevoerd met de virtuele operationele coördinatie-eenheid (VOCU) van het systeem AFIS als communicatie-instrument.

4.1.6. Bestrijding van btw-fraude

In 2013 is Richtlijn 2013/42⁵⁴ aangenomen ter uitvoering van het snellereactiemechanisme om grootschalige en plotselinge fraude aan te pakken die niet met traditionele middelen kan worden gestopt. Daarnaast is het toepassingsgebied van de verleggingsregeling uitgebreid.⁵⁵ Er zijn twee aanbevelingen voorgesteld aan de Raad en deze worden momenteel besproken; zij zouden het mogelijk maken om met Rusland en Noorwegen onderhandelingen te openen over een EU-overeenkomst inzake administratieve samenwerking op het

⁵² Beveiligde e-maildienst van AFIS.

⁵³ Hiervan werden 1 779 zaken op verzoek van de lidstaten doorgezonden aan de WDO (alleen niet-nominale gegevens).

⁵⁴ PB L 201 van 26.7.2013, blz. 1.

⁵⁵ Richtlijn 2013/43.

gebied van de btw. Het Eurofisc-netwerk is volledig operationeel en er worden nieuwe manieren onderzocht om de activiteiten te versterken, inclusief een nieuw grensoverschrijdend risicoanalyseproject. De in 2013 gepubliceerde halfjaarlijkse studie inzake de btw-kloof⁵⁶ geeft meer inzicht in de recente trends op het gebied van de btw-fraude.

4.1.7. *Fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten*

Om de financiële belangen van de EU te vrijwaren en te zorgen voor een correcte toepassing van de douanewetgeving, bevatten internationale overeenkomsten waarbij de EU partij is bepalingen over wederzijdse administratieve bijstand en maatregelen over de tenuitvoerlegging van preferentiële behandeling.

In 2013 waren er 46 overeenkomsten met bepalingen over wederzijdse administratieve bijstand voor 69 derde landen van kracht en werden bilaterale en regionale onderhandelingen gevoerd met 51 landen. In 2013 werden er overeenkomsten met vrijhandelsbepalingen operationeel tussen de EU en Peru, Colombia en Midden-Amerika. Tevens werd het initiatief genomen voor dergelijke overeenkomsten met Singapore, Moldavië en Georgië. Ook moet worden opgemerkt dat de Europese Raad in 2013 een herzien LGO-besluit heeft aangenomen⁵⁷ dat betrekking heeft op 25 van de EU-landen en gebieden overzee en dat het besluit, voor het eerst, maatregelen bevat betreffende de tenuitvoerlegging van de preferentiële behandeling.

4.1.8. *Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten*

4.1.8.1. Mededeling over de intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten

In juni 2013 werden een integrale EU-strategie en een actieplan aangenomen⁵⁸. De mededeling bouwt voort op het anti-smokkelbeleid dat van kracht is aan de oostgrenzen van de EU en stelt maatregelen voor ter versterking van de samenwerking met de belangrijkste bronnen en overslaglanden voor gesmokkelde tabaksproducten, alsook maatregelen om de bevoorradingketen van tabaksproducten te beveiligen, zoals tracking⁵⁹ en tracing⁶⁰. Er worden maatregelen voorgesteld om gerichte douaneoperaties te organiseren en de handhavingscapaciteit te vergroten met meer coördinatie wat de financiering betreft, technische assistentie en training en de uitwisseling van beste praktijken. Er wordt aandacht besteed aan het aanpakken van corruptie, het verminderen van de prikkels die ontstaan door lacunes en leemten in de accijnswetgeving, het verzwaren van de sancties en het verhogen van het bewustzijn van het publiek ten aanzien van de risico's verbonden aan illegale sigaretten. De meeste voor 2013 geplande acties werden uitgevoerd en de tenuitvoerlegging van het actieplan wordt in 2014 voortgezet.

⁵⁶ 19 september 2013.

⁵⁷ (2013/755/EU), PB L 344 van 19.12.2013, blz. 1.

⁵⁸ COM(2013) 324 final van 6.6.2013.

⁵⁹ Toezicht op de productbewegingen.

⁶⁰ Om vast te stellen op welk punt het product de legale distributieketen verliet.

4.1.8.2. Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging (FCTC) – protocol tot uitbanning van illegale handel

In 2013⁶¹ is het FCTC-protocol⁶² door 54 partijen ondertekend, met inbegrip van de Europese Unie, en het treedt in werking zodra het is geratificeerd door de 40 landen die dit moeten doen. De EU en haar lidstaten zijn momenteel bezig met de voorbereiding van de sluiting van het protocol en het vaststellen van een besluit over deze kwestie.

Het doel van het protocol is het bestrijden van de illegale handel in tabaksproducten door middel van verschillende maatregelen. Deze omvatten onder andere een verplichting voor alle tabaksfabrikanten om informatie te registreren waarmee hun product opgespoord en getraceerd kan worden, toegang van ambtenaren tot deze informatie en desgevraagd de rapportage van deze informatie aan een mondiaal punt voor gegevensuitwisseling. Bij het protocol worden bovendien regels ingesteld inzake de afgifte van vergunningen aan fabrikanten en personen die betrokken zijn bij de in- en uitvoer van tabaksproducten en zorgvuldigheidsverplichtingen voor de fabrikanten met betrekking tot de naleving van de toepasselijke wetten en regelgeving door hun klanten. Deze controlebepalingen voor de leveringsketen worden aangevuld met bepalingen over strafbare feiten, samenwerking op het gebied van wetshandhaving, wederzijdse bestuurlijke en juridische bijstand en uitlevering en internationale samenwerking.

De Commissie zet zich volledig in voor het FCTC-protocol en de wereldwijde ratificatie ervan.

4.1.8.3. Samenwerkingsovereenkomsten tussen de Europese Unie, de lidstaten en vier sigarettenfabrikanten

Tussen de EU, de lidstaten en vier tabaksfabrikanten zijn bindende overeenkomsten gesloten.⁶³ De overeenkomst met PMI werd in 2004 gesloten, die met JTI in 2007 en de overeenkomsten met BAT en ITL in 2010. Alle lidstaten van de EU zijn tot de samenwerkingsovereenkomsten toegetreden, met uitzondering van Zweden. Dit land heeft nog geen overeenkomst gesloten met BAT⁶⁴ en ITL. Kroatië is ook toegetreden tot de samenwerkingsovereenkomsten⁶⁵. OLAF controleert de uitvoering van de overeenkomsten, waaronder de naleving van de regels inzake het mondiaal opsporen en traceren van producten om te voorkomen dat deze op illegale markt terechtkomen.

4.1.9. *Regels inzake overheidsopdrachten*

Overheidsopdrachten zijn een broeinest voor fraude en corruptie. Dit onderwerp werd gekozen als het specifieke hoofdstuk in het eerste EU-corruptiebestrijdingsverslag van begin

⁶¹ 20 december 2013.

⁶² Het FCTC-protocol is een aan het Kaderverdrag van de WHO inzake tabaksontmoediging gehecht internationaal verdrag.

⁶³ Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) en Imperial Tobacco Limited (ITL).

⁶⁴ De tekst van deze overeenkomsten is beschikbaar op: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

⁶⁵ Zie ook het OLAF-verslag van 2013.

2014⁶⁶. EU-regels voor overheidsopdrachten dragen bij tot het voorkomen, opsporen en aanpakken van corruptie. De nieuwe richtlijnen voor overheidsopdrachten en concessies⁶⁷ vergroten de transparantie, bv. door e-aanbestedingen verplicht te stellen, door regelingen voor concessies en door nauwkeuriger te kijken naar de kwetsbare fase na de gunning. Zij versterken het doel van corruptiebestrijding, bv. door de omschrijving van belangenconflicten, de uitbreiding van de gronden voor uitsluiting inzake collusie tussen de bidders en het onrechtmatig beïnvloeden van de aanbestedende dienst, en de invoering van controle- en rapportageverplichtingen om fraude bij overheidsopdrachten en andere ernstige onregelmatigheden tegen te gaan.

4.1.10. Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de euro en andere munten tegen valsemunterij

In 2013 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn⁶⁸ ingediend om de euro en andere munten met behulp van strafrechtelijke maatregelen beter te beschermen tegen valsemunterij. Richtlijn 2014/62/EU⁶⁹ is aangenomen in de eerste helft van 2014⁷⁰.

De richtlijn bouwt voort op en vervangt het in verband met de invoering van de euro aangenomen Kaderbesluit 2000/383/JBZ van de Raad tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij. De bepalingen van het kaderbesluit zijn erin gehandhaafd en de volgende nieuwe bepalingen zijn erin opgenomen:

- doeltreffende onderzoeksinstrumenten, zoals die welke worden gebruikt bij georganiseerde misdaad of andere ernstige zaken, staan ter beschikking in geval van valsemunterij;
- gemeenschappelijke maximumstraffen, met inbegrip van gevangenisstraffen van ten minste acht jaar voor productie en vijf jaar voor distributie, voor de zwaarste strafbare feiten in verband met valsemunterij;
- toezending van de in beslag genomen valse eurobiljetten en -munten naar de nationale centra voor analyse en de nationale centra voor de analyse van muntstukken tijdens lopende gerechtelijke procedures ter analyse en identificatie, om de opsporing van verdere valse euro's in omloop mogelijk te maken; en
- de verplichting om aan de Commissie om de twee jaar het aantal gepleegde strafbare feiten in verband met valsemunterij en het aantal veroordeelde personen door te geven.

⁶⁶ Zie ook punt 4.1.4.

⁶⁷ Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de gunning van concessieopdrachten, Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 inzake overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 inzake overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, en tot intrekking van Richtlijn 2004/17/EG.

⁶⁸ COM(2013) 42 final.

⁶⁹ PB L 151 van 21.5.2014, blz. 1.

⁷⁰ De Raad heeft in oktober 2013 een algemene aanpak goedgekeurd en het Europees Parlement zijn advies in december 2013.

4.1.11. *Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)*

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) werd in juni 2011 aangenomen⁷¹ en is voornamelijk gericht op de diensten van de Commissie. De CAFS is nu ten uitvoer gelegd en de Commissie moet dit jaar verslag uitbrengen over de uitvoering ervan.

Samengevat zijn de drie prioritaire acties⁷² die tegen eind 2013 moesten zijn uitgevoerd, ten uitvoer gelegd:

- Aan het nieuwe rechtskader voor uitgavenprogramma's in het nieuwe meerjarig financieel kader 2014-2020 zijn fraudebestrijdingsbepalingen toegevoegd.
- Op een na alle diensten van de Commissie hebben een fraudebestrijdingsstrategie ontwikkeld waarin zij specifieke fraudebestrijdingsactiviteiten voor hun sector voorstellen. Eén dienst van de Commissie is nog bezig met de ontwikkeling van zijn strategie en zal deze binnenkort afronden.
- De richtlijnen betreffende overheidsopdrachten zijn herzien om maatregelen op te nemen voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van fraude⁷³.

4.1.12. *De programma's Hercules en Pericles*

4.1.12.1. Uitvoering van de programma's Hercules II en Pericles

In het kader van het programma Hercules II (2007-2013) werd in 2013 de ondersteuning van acties voortgezet om de operationele en onderzoekscapaciteiten van de douane en rechtshandavingsinstanties te versterken zodat ze fraude ten aanzien van de EU kunnen bestrijden. In het kader van het programma werden subsidies verleend voor bijstand (7 miljoen EUR), opleidingen, waaronder twee digitale forensische opleidingen (3 miljoen EUR), juridische opleiding en studies (0,7 miljoen EUR) en IT-ondersteuning voor de aankoop van gegevens en informatie die ter beschikking van de autoriteiten van de lidstaten worden gesteld (3,3 miljoen EUR). Begunstigden meldden dat er belangrijke resultaten zijn geboekt met de in het kader van het programma gekochte apparatuur, met name bij de bestrijding van sigarettensmokkel en corruptie tegen de financiële belangen van de EU.

In 2013 heeft de Commissie (OLAF), in de context van het Pericles-programma voor de bescherming van de eurobankbiljetten en -munten tegen fraude en valsemunterij, zich ingezet voor 13 activiteiten zoals conferenties, seminars en uitwisselingen van personeel, die door haarzelf en/of lidstaten waren georganiseerd. Deze activiteiten waren met name gericht op het stimuleren van netwerkvorming en regionale samenwerking in kwetsbare gebieden en op een betere samenwerking tussen de verschillende beroepsgroepen die een rol spelen bij de bescherming van de euro tegen valsemunterij. In 2013 bedroegen de in het kader van het programma Pericles

⁷¹ COM(2011) 376 definitief.

⁷² Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de CAFS.

⁷³ Zie punt 4.1.9.

toegewezen middelen 1 miljoen EUR, die tegen het eind van het jaar voor 95,42 % waren vastgelegd.

4.1.12.2. Meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020

De onderhandelingen over het voorstel⁷⁴ voor het programma Hercules III werden succesvol afgesloten met een politiek akkoord in november 2013 en de vaststelling van Verordening (EU) nr. 250/2014⁷⁵. Wat betreft het programma Pericles 2020⁷⁶ werd op 11 maart 2014 Verordening (EU) nr. 331/2014⁷⁷ tot vaststelling van een actieprogramma inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij aangenomen. Daarnaast wordt het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de uitbreiding van de toepassing van Verordening (EU) nr. 331/2014 tot de niet-deelnemende lidstaten naar verwachting eind 2014 aangenomen.

4.2. Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)

Krachtens artikel 325 VWEU hebben de lidstaten de nauwe en regelmatige samenwerking tussen hun fraudebestrijdende autoriteiten voortgezet. Ze werden gesteund door de Commissie, met inbegrip van het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)⁷⁸, dat een belangrijk forum voor de coördinatie van de activiteiten in de lidstaten is en waarvan de bijeenkomsten worden georganiseerd door OLAF.

In 2013 kwam COCOLAF tweemaal bijeen en werd het door OLAF geraadpleegd over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van wetgevings- en beleidsinitiatieven voor de bestrijding van fraude, zoals de initiatieven inzake strafrecht voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de instelling van het Europees Openbaar Ministerie.

COCOLAF gaf zijn mening weer over de uitvoering van de nieuwe OLAF-verordening⁷⁹, in het bijzonder met betrekking tot het aanwijzen van een fraudebestrijdingscoördinatie dienst (AFCOS) in alle lidstaten om een doeltreffende samenwerking en uitwisseling van informatie te vergemakkelijken. OLAF heeft de overheden van de lidstaten geadviseerd met betrekking tot het aanwijzen van hun AFCOS.

De deskundigengroepen van COCOLAF werden geherstructureerd teneinde het algemeen functioneren ervan te verbeteren.

⁷⁴ COM(2011) 914 definitief.

⁷⁵ PB L 84 van 20.3.2014, blz. 6.

⁷⁶ COM(2011) 913 definitief.

⁷⁷ PB L 103 van 5.4.2014, blz. 1.

⁷⁸ Ingesteld krachtens Besluit 94/140/EG van de Commissie van 23 februari 1994, als gewijzigd op 25 februari 2005.

⁷⁹ Zie punt 4.1.1.

4.3. Resolutie van het Europees Parlement van 3 juli 2013 over de bescherming van de financiële belangen van de EU – fraudebestrijding – Jaarverslag 2011

In de resolutie⁸⁰ toont het Europees Parlement zich ingenomen met de werkzaamheden van OLAF ten behoeve van de uitvoering van het actieplan inzake de sigarettensmokkel⁸¹ en het protocol betreffende het uitbannen van de illegale handel in tabaksproducten.

De voorstellen van de Commissie over de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EPPO) en over de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, werden uiteengezet. Deze initiatieven beogen bij te dragen tot de onderzoeken, de vervolging van strafbare feiten en de invoering van gemeenschappelijke definities van strafbare feiten, sancties en de verjaringstermijnen van deze feiten.

Er zijn werkzaamheden ter harmonisering van het juridisch kader uitgevoerd om de vergelijkbaarheidsvraagstukken in fraudebestrijdingssystemen aan te pakken. Het is moeilijk om uniforme beoordelingscriteria te ontwikkelen, aangezien het begrip "onregelmatigheid" overeenkomstig de nationale bepalingen wordt gedefinieerd. Dit vormt ook een uitdaging bij het vergelijken van de gegevens over de uitvoering van de verplichtingen inzake het melden van fraude.

De Commissie steunt de aanbeveling van het Europees Parlement aan de lidstaten om de toegang tot douanegegevens voor belastingambtenaren gemakkelijker te maken.

Zij heeft nieuwe bepalingen inzake onregelmatige betalingen vastgesteld, zoals het Parlement tijdens besprekingen over het terugvorderingssysteem in de landbouwsector heeft verzocht.

OLAF en het Comité van toezicht zijn in september 2012 tijdelijke werkafspraken overeengekomen. Vervolgens werden in januari 2014 permanente werkafspraken overeengekomen. De rol van de Commissie werd verduidelijkt in de nieuwe OLAF-verordening, die op 1 oktober 2013 in werking is getreden.

De Commissie waardeert de steun van het Parlement voor de fraudebestrijdingsstrategie ten behoeve van administratieve regelingen met derde landen en internationale organisaties.

De Commissie is het volledig eens met het Parlement dat er geen politieke inmenging in de lopende gerechtelijke procedures mag plaatsvinden en dat de vertrouwelijkheid geëerbiedigd moet worden. Zij wijst erop dat het Comité van toezicht van OLAF geen schendingen van grondrechten of procedurele waarborgen heeft vastgesteld.

OLAF merkt op dat er geen drempels zijn ingevoerd voor de keuze van te onderzoeken zaken, hetgeen werd gebaseerd op de prioriteiten van het beleid inzake onderzoeken (IPP) van OLAF.

De Commissie is het ermee eens dat douanefraude bijzondere aandacht verdient, maar deelt de mening van het Parlement niet dat de meeste douanezaken aan corruptie toegeschreven

⁸⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0318+0+DOC+XML+V0//NL>

⁸¹ Voor een succesvolle uitvoering van 'Operatie Barrel' werd samengewerkt door 24 lidstaten en een aantal externe actoren, hetgeen heeft geleid tot de inbeslagname van 1,2 miljoen sigaretten.

kunnen worden, aangezien minder dan 1 % van de douane-onderzoeken van OLAF betrekking heeft op vermoede of vastgestelde corruptie.

De Commissie is het niet eens met het Parlement dat er sinds 2011 geen maatregelen inzake nationale verklaringen zijn genomen. Als onderdeel van het financieel reglement voor 2012 is meldingsplicht bij gedeeld beheer aangenomen.

De vereenvoudiging van de regels inzake overheidsopdrachten is niet zo ver gegaan als het Parlement had gehoopt. De Commissie zal de lidstaten bij hun vereenvoudigingswerk blijven aanmoedigen en ondersteunen.

5. MAATREGELEN VAN DE LIDSTATEN TER BESTRIJDING VAN FRAUDE EN ANDERE ILLEGALE ACTIVITEITEN DIE DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EU SCHADEN

5.1. Maatregelen ter bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden

Elk jaar brengen de lidstaten verslag uit aan de Commissie over de belangrijkste maatregelen die ze hebben genomen krachtens artikel 325 VWEU om fraude en andere onwettige activiteiten met nadelige gevolgen voor de financiële belangen van de EU te bestrijden. In 2013 hebben de lidstaten verschillende algemene en specifieke bepalingen ter verbetering van de preventie en bestrijding van dergelijke fraude ten uitvoer gelegd.

Het overgrote deel van de door de lidstaten genomen wettelijke maatregelen, afzonderlijk of als onderdeel van een pakket⁸², betrof overheidsopdrachten en werd hoofdzakelijk aangenomen in combinatie met andere maatregelen in verband met financiële misdrijven, belangenconflicten, corruptie, fraude en georganiseerde misdaad met horizontale of sectorale effecten⁸³. Tien lidstaten hebben specifieke maatregelen of reeksen van maatregelen met betrekking tot overheidsopdrachten ingevoerd ter beperking van corruptie, ter vergroting van de transparantie en ter versterking van de doeltreffendheid van het beheer en de doeltreffendheid van de controles en audits⁸⁴. Deze maatregelen omvatten ook operationele maatregelen met sectorale effecten⁸⁵.

Sommige lidstaten⁸⁶ hebben ook verslag uitgebracht over de uitvoering van afzonderlijke algemene maatregelen in verband met corruptie, financiële misdrijven (waaronder witwassen van geld) en georganiseerde misdaad. Tsjechië en Griekenland hebben in hun nationale strategieën inzake corruptiebestrijding maatregelen voor corruptiebestrijding ingevoerd.

⁸² Wettelijke, bestuursrechtelijke, organisatorische en operationele maatregelen.

⁸³ Bulgarije, Tsjechië, Litouwen, Malta, Spanje, Roemenië en Zweden hebben op zichzelf staande wettelijke maatregelen inzake overheidsopdrachten aangenomen, terwijl Estland en Griekenland maatregelenpakketten (wetgevende, bestuursrechtelijke en organisatorische maatregelen) hebben aangenomen.

⁸⁴ Duitsland, Griekenland, Italië, Cyprus, Letland, Hongarije, Malta, Roemenië, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk.

⁸⁵ Duitsland, Cyprus, Letland, Hongarije, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk.

⁸⁶ België, Bulgarije, Denemarken, Cyprus, Letland, Malta, Polen, Roemenië en Finland.

De meeste lidstaten meldden dat zij administratieve maatregelen hebben genomen⁸⁷, in het algemeen met betrekking tot versterkt toezicht en documentencontroles door de beheersautoriteiten, diensten of instanties die betrokken zijn bij financiële controles en onderzoek. Dit omvatte onder meer de vaststelling van nieuwe richtsnoeren, instructies en handleidingen.

De door de lidstaten genomen organisatorische maatregelen betroffen meestal de reorganisatie van de bestaande organen en de aanpassing van hun bevoegdheden, alsmede de samenwerking tussen instanties⁸⁸, algemene trainingen en training in fraudebewustzijn⁸⁹.

Veel lidstaten hebben operationele maatregelen genomen die hoofdzakelijk nieuwe of verbeterde IT-instrumenten, melding via internet en telefonische meldpunten⁹⁰ betroffen, alsook versterkte risico-indicatoren en meer controles⁹¹. Vier lidstaten hebben nauwere samenwerking met de rechtshandavings- en justitiële autoriteiten gemeld⁹².

5.2. Uitvoering van artikel 3, lid 4, van de nieuwe OLAF-verordening over het aanstellen van de fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS)

De vragenlijst van 2013 heeft als specifiek thema de uitvoering van artikel 3, lid 4, van de nieuwe OLAF-verordening⁹³, dat voorschrijft dat de lidstaten een fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) moeten aanwijzen om een doeltreffende samenwerking en uitwisseling van informatie, met inbegrip van informatie die operationeel van aard is, met OLAF te vergemakkelijken.

De AFCOS kan verantwoordelijk zijn voor het coördineren van alle nationale wettelijke, administratieve en onderzoeksverplichtingen en activiteiten met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU en moet zorgen voor samenwerking met OLAF en de andere lidstaten. Indien een AFCOS over onderzoeksbevoegdheden beschikt (administratief of strafrechtelijk), kan hij een nuttige aanvulling zijn op de onderzoeken van OLAF (controles te plaatse) in de lidstaten en deze ondersteunen.

Tot op heden hebben 23 lidstaten⁹⁴ een AFCOS aangesteld⁹⁵. Hiertoe behoren alle lidstaten van na 2004, alsook België, Denemarken, Griekenland, Frankrijk, Italië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Finland en het Verenigd Koninkrijk⁹⁶.

De vier resterende lidstaten die nog niet formeel een AFCOS hebben aangewezen, meldden evenwel dat de procedures liepen⁹⁷ en dat deze naar verwachting voor eind 2014 of binnen

⁸⁷ België, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Luxemburg, Nederland, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

⁸⁸ Griekenland, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Hongarije, Polen, Portugal en Roemenië.

⁸⁹ Griekenland, Spanje, Italië, Letland en het Verenigd Koninkrijk.

⁹⁰ Bulgarije, Estland, Ierland, Griekenland, Luxemburg, Hongarije, Roemenië en Slovenië.

⁹¹ Bulgarije, Ierland, Griekenland, Polen en Slovenië.

⁹² Frankrijk, Litouwen, Malta en Roemenië.

⁹³ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013, art. 3.4.

⁹⁴ Denemarken, Griekenland, Oostenrijk, Portugal en het Verenigd Koninkrijk hebben hun AFCOS in 2014 aangesteld.

⁹⁵ In juni 2014.

⁹⁶ Finland heeft een tijdelijke oplossing gemeld.

⁹⁷ Ierland, Spanje, Luxemburg en Zweden.

twee jaar zullen worden afgerond⁹⁸. Duitsland heeft aangegeven dat het Bondsministerie van Financiën⁹⁹ alle zaken met betrekking tot OLAF op nationaal niveau blijft coördineren.

Alle aangewezen AFCOS zijn belast met coördinatieverantwoordelijkheden, die in Bulgarije, Tsjechië, Estland, Kroatië, Cyprus, Italië, Litouwen, Hongarije, Malta, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Portugal bijzonder breed zijn.

In acht lidstaten¹⁰⁰ zijn aan de AFCOS ook bepaalde onderzoeksbevoegdheden toegekend. Door Cyprus, Roemenië, Portugal en Malta zijn op dit gebied brede bevoegdheden gemeld. Cyprus, Litouwen en Roemenië hebben opgegeven dat hun AFCOS onderzoeksbevoegdheden heeft op het gebied van strafrechtelijk onderzoek.

In Bulgarije, Tsjechië, Estland, Kroatië, Letland, Malta, Roemenië en Slovenië zijn er samenwerkingsovereenkomsten tussen de AFCOS en de rechterlijke instanties gesloten. In België, Frankrijk, Italië, Cyprus, Litouwen, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal en Finland wordt er per geval samengewerkt.

In België, Bulgarije, Cyprus, Litouwen, Malta, Portugal, Roemenië en Slowakije fungeren AFCOS als contactpunt in het kader van de OLAF-onderzoeken. Duitsland heeft de samenwerkingsovereenkomst met OLAF opnieuw bevestigd¹⁰¹.

De Commissie zal zorgvuldig controleren of elke aangewezen AFCOS voldoet aan de eisen in artikel 3, lid 4, van de OLAF-verordening en of deze zorgt voor een efficiënte en doeltreffende samenwerking met OLAF.

5.3. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2012

In het verslag van 2012 over de bescherming van de financiële belangen van de Unie heeft de Commissie een aantal aanbevelingen aan de lidstaten gedaan, met name over het aanwijzen van een fraudebestrijdingscoördinatie dienst (AFCOS), de noodzaak van passende strafrechtelijke sancties voor fraude, de snelle goedkeuring en omzetting van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, het verbeteren van de geringe aantallen meldingen van frauduleuze onregelmatigheden, de noodzaak van doeltreffende risicobeoordelingssystemen voor controles van risicovolle invoer en de vaststelling en tenuitvoerlegging van de bepalingen van het meerjarig financieel kader (MFK) met betrekking tot de preventie van fraude in de uitgavenprogramma's. De uitvoering van deze aanbevelingen, gepresenteerd bij de verslaglegging over 2013, was in het algemeen toereikend, hoewel enkele bezorgdheden niet de nodige aandacht kregen.

De meeste lidstaten hebben een AFCOS aangewezen, maar sommige zijn nog steeds bezig met het opzetten ervan en zijn in bespreking over waar deze binnen hun overheidsadministratie moet komen, of zij hebben nog geen enkele actie ondernomen om er een op te zetten¹⁰².

⁹⁸ Spanje.

⁹⁹ Afdeling EA6.

¹⁰⁰ België, Bulgarije, Cyprus, Litouwen, Malta, Portugal, Roemenië en Slowakije.

¹⁰¹ Gesloten in april 2008. Hierin is het contactpunt voor OLAF vastgelegd.

¹⁰² Zie punt 5.2.

Hoewel de meeste lidstaten tegen fraude gerichte strafrechtelijke bepalingen hebben aangenomen en ten uitvoer gelegd, blijkt uit hun vervolgrapportages dat er in de EU nog steeds sprake is van een gebrek aan samenhang in de sancties voor fraude en de verjaringsperiode voor vervolging.

Een aantal lidstaten gaf aan zich in te zetten voor de tenuitvoerlegging van het pakket hervormingen uit de richtlijnen inzake overheidsopdrachten zodra dit is aangenomen en gaf te kennen dat de omzetting van de richtlijnen vordert.

In het verslag uit 2012 over de geringe aantallen meldingen van frauduleuze onregelmatigheden in het cohesiebeleid werden drie lidstaten specifiek genoemd. Griekenland zette uiteen hoe het zijn interne procedures had bijgewerkt en beschreef de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt sinds deze ten updates uitvoer zijn gelegd. Spanje onderzoekt een meer geïntegreerde benadering voor ondersteunende risicoanalysemechanismen voor de programmeringsperiode 2014-2020. Frankrijk benadrukte dat de door de Commissie en de Rekenkamer uitgevoerde controles geen vermoedens van fraude hebben opgeleverd.

De meeste lidstaten zeiden dat zij de in het verslag opgenomen analyse en de begeleidende werkdocumenten in aanmerking nemen bij het plannen van verificaties en controles met betrekking tot het cohesiebeleid. Verscheidene lidstaten beschreven wijzigingen die reeds waren doorgevoerd of die waren gepland naar aanleiding van de bevindingen van het verslag¹⁰³.

De lidstaten werd gevraagd om meer vaart te zetten achter het aanpakken van de met betrekking tot plattelandsontwikkelingsprojecten aan de orde gestelde risico's. Zweden meldde dat de systemen en betalingen in 2013 aanzienlijk zijn verbeterd, nadat er na een herziening van de procedures in 2012 "ernstige of zeer ernstige tekortkomingen" waren geconstateerd. Spanje gaf aan welke verbeteringen er waren doorgevoerd, onder meer op het gebied van inspectieprocedures en trainingen voor inspecteurs, naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie en de Rekenkamer. Slovenië benadrukte in zijn verslag van 2013 over inbreuken belangrijke tekortkomingen, met name op het gebied van overheidsopdrachten. Dit land heeft ook gemeld dat het seminars heeft gehouden die tot doel hadden de procedures te verbeteren.

Wat de inkomsten en douanecontroles voor risicovolle invoer betreft, meldden bijna alle lidstaten dat zij nu over doeltreffende risicobeoordelingssystemen beschikten en dat er sinds 2012 geen wijzigingen zijn doorgevoerd.

In de meeste gevallen bestaat er een gestructureerd samenwerkingsverband tussen de beheersautoriteiten en de relevante fraudebestrijdingsorganen. Met betrekking tot specifieke IT-instrumenten voor de analyse van het risico op fraude heeft België gemeld voornemens te zijn in de volgende programmeringsperiode ARACHNE te gebruiken. Denemarken heeft verklaard het gebruik van ARACHNE te overwegen voor de structuurfondsen en zal proberen IT-instrumenten te gebruiken in de landbouw.

¹⁰³ Cyprus meldde dat het niet over formele procedures beschikt om deze documenten in aanmerking te nemen, maar heeft aangegeven voornemens te zijn hier verandering in te brengen. Slowakije is van mening dat in deze aanbeveling niet de risicogebieden worden weergegeven waaraan zijn auditautoriteit aandacht moet schenken.

De meeste lidstaten meldden dat de voorbereidingen voor de tenuitvoerlegging van het meerjarig financieel kader 2014-2020 vorderen en dat zij zich blijven inzetten om aan de bepalingen van het MFK te voldoen.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aangezien het mandaat van de huidige Commissie ten einde loopt, is het zinvol om terug te blikken op de belangrijkste initiatieven die zijn genomen en de resultaten die zijn behaald in de afgelopen vijf jaar op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude.

6.1. Een uniek pakket fraudebestrijdingsmaatregelen

Er zijn ongekende wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen genomen en voorstellen ingediend, die enorme gevolgen hebben voor de wijze waarop de Commissie en de lidstaten de bescherming van de financiële belangen van de EU aanpakken.

6.1.1. *Het begin van de weg: CAFS*

In 2011 heeft de Commissie haar meerjarige fraudebestrijdingsstrategie (CAFS) aangenomen¹⁰⁴. De strategie was in eerste instantie gericht op de diensten van de Commissie en cruciaal bij het verhogen van het fraudebewustzijn en het onder de aandacht brengen van de vraagstukken die verband houden met de preventie en vaststelling van fraude.

De strategie heeft ertoe geleid dat de diensten van de Commissie en de EU-agentschappen sectorale fraudebestrijdingsstrategieën hebben aangenomen. De toevoeging van fraudebestrijdingsbepalingen aan het nieuwe rechtskader voor uitgavenprogramma's in 2014-2020 was eveneens een belangrijk resultaat¹⁰⁵.

Door de in het kader van de strategie ten uitvoer gelegde acties hebben de Commissie en de nationale autoriteiten meer bewustzijn en capaciteiten gekregen.

6.1.2. *De hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding*

In 2012 heeft het Europees Bureau voor fraudebestrijding een ingrijpende reorganisatie uitgevoerd om de efficiëntie van het onderzoeksproces te verhogen en de governance en beleidsmaatregelen te stroomlijnen.

Door de vaststelling van Verordening (EU) nr. 883/2013 werd voorzien in een verbeterd rechtskader ter versterking van de rechten van de personen die betrokken zijn bij een OLAF-onderzoek en tevens ter verbetering van de noodzakelijke samenwerking met de lidstaten door de aanwijzing van de AFCOS.

Aanbeveling 1

¹⁰⁴ Zie punt 4.1.11.

¹⁰⁵ Zie punt 6.1.5.

De vier lidstaten die nog geen AFCOS hebben aangewezen, worden verzocht om dit uiterlijk eind 2014 te doen.

6.1.3. *Maatregelen ter bestrijding van fraude en corruptie bij overheidsopdrachten*

Overheidsopdrachten zijn een broeinest voor fraude en corruptie. In 2012 is de Commissie begonnen met de modernisering van de bestaande regels om de transparantie te vergroten en het doel van corruptiebestrijding te versterken. In februari 2014 werden er drie richtlijnen vastgesteld¹⁰⁶.

In 2013 presenteerde OLAF een onderzoek naar "De kosten van corruptie bij overheidsopdrachten" en in februari 2014 werd het eerste EU-corruptiebestrijdingsverslag aangenomen¹⁰⁷. Beide verslagen bevatten aanbevelingen en vestigen de aandacht op beste praktijken.

Bovendien meldden de lidstaten een aanzienlijk aantal wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen ter versterking van de werkzaamheden op dit gebied.

Aanbeveling 2

De lidstaten worden verzocht rekening te houden met de aanbevelingen die zijn opgenomen in de anticorruptieverslagen en de daarin onderstreepte beste praktijken.

6.1.4. *Sectorale maatregelen: inkomsten*

Om de bestrijding van btw-fraude te intensiveren werd in 2013 een richtlijn aangenomen ter uitvoering van het snellereactiemechanisme om grootschalige en plotselinge btw-fraude aan te pakken. Het Eurofisc-netwerk werd in 2010 opgericht¹⁰⁸ en startte in 2011 met operationele werkzaamheden met de geleidelijke totstandbrenging van vier werkerreinen en specifieke risicoanalyseprojecten.

De bestrijding van illegale tabaksproducten kwam in een stroomversnelling. In 2010 zijn de twee meest recente samenwerkingsovereenkomsten met tabaksfabrikanten gesloten. In 2011 heeft de Commissie een actieplan opgesteld ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostgrens van de EU. In juni 2013 werden een uitgebreide EU-strategie en een actieplan ter bestrijding van smokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten goedgekeurd. Eind 2013 werd de laatste hand gelegd aan het protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) inzake tabaksontmoediging (FCTC) en werd het door de EU ondertekend.

6.1.5. *Sectorale maatregelen: uitgaven*

In 2013 werden de voornaamste regelgevende bepalingen voor de uitgavenprogramma's voor 2014-2020 vastgesteld. Voor het eerst bevatten deze een

¹⁰⁶ Zie punt 4.1.9.

¹⁰⁷ Zie punt 4.1.4.

¹⁰⁸ Verordening (EU) nr. 904/2010.

specifieke verplichting voor de nationale autoriteiten om doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen te nemen en daarbij rekening te houden met de vastgestelde risico's.

De nationale auditautoriteiten en de Commissie houden toezicht op de correcte uitvoering van dergelijke verplichtingen. Bovendien zijn er samen met de nationale autoriteiten richtsnoeren inzake frauderisicobeoordelingen en doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen opgesteld¹⁰⁹.

De lidstaten moeten deze in acht nemen om ervoor te zorgen dat de financiële belangen van de EU worden beschermd tegen fraude.

Aanbeveling 3

De Commissie beveelt aan dat de lidstaten de wettelijke voorschriften overeenkomstig de goedgekeurde richtsnoeren uitvoeren.

6.1.6. Wat in het verschiet ligt

Er zijn in de afgelopen jaren drie belangrijke wetgevingsvoorstellen bij de medewetgevers ingediend en deze wachten op goedkeuring:

- (1) een richtlijn inzake strafrechtelijke fraudebestrijding;
- (2) een verordening voor de instelling van een Europees Openbaar Ministerie;
- (3) de wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 inzake wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied.

De goedkeuring van deze voorstellen zou een aanvulling op het in 2009-2013 gevormde wettelijke kader vormen en dit versterken. De bestrijding van fraude zou erdoor versterkt worden en de coördinatie met en tussen de lidstaten zou erdoor verbeteren.

Aanbeveling 4

De Commissie verzoekt de medewetgevers om de begonnen wetgevende werkzaamheden snel te voltooien en de hangende voorstellen goed te keuren.

6.2. Operationele resultaten: een verschillend tempo

Hoewel het wetgevingslandschap in de afgelopen jaren ingrijpend is veranderd, blijkt uit de in punt 2.2 van dit verslag beschreven analyse dat de gevolgen van deze maatregelen niet zo duidelijk zijn als had kunnen worden verwacht.

Enerzijds laat de algemene trend in het opsporen en melden van mogelijke frauduleuze onregelmatigheden in de afgelopen vijf jaar een langzame daling zien, hoewel er sinds 2012 een kentering lijkt te zijn ingetreden. Anderzijds is het aantal

¹⁰⁹ In 2013 en 2014.

niet als fraude gemelde onregelmatigheden geleidelijk gestegen. De dalende trend is aan de inkomstenzijde duidelijker dan aan de uitgavenzijde.

6.2.1. *Inkomsten: kwaliteit van de informatie en de controlestrategieën*

Voor wat de inkomsten betreft, is het niet duidelijk of de trend het gevolg is van een verschuiving naar de opsporing van onregelmatige zaken of van de wijze waarop de lidstaten zaken classificeren. Andere mogelijke redenen zijn de nieuwe fraudebestrijdingsmaatregelen die in de lidstaten zijn genomen om kwetsbaarheden vast te stellen, de mogelijkheid dat de lidstaten financiële belangen nastreven zonder verder onderzoek van het mogelijke strafbare feit en de mogelijkheid dat in de controlestrategieën van de lidstaten meer dynamische factoren moeten worden opgenomen voor een betere aanpassing aan de veranderende omgeving.

Aanbeveling 5

Gezien het dalende aantal gemelde fraudegevallen beveelt de Commissie aan dat de lidstaten hun controlestrategieën herzien om ervoor te zorgen dat er doelgerichte, op risicoanalyses gebaseerde douanecontroles worden uitgevoerd zodat frauduleuze invoer doeltreffend kan worden opgespoord.

Bij de analyse van de gerapporteerde informatie zijn evenwel enkele knelpunten met betrekking tot de kwaliteit vastgesteld. Wanneer het aantal zaken van fraude en onregelmatigheden voor 2009-2013 wordt vergeleken met de cijfers uit eerdere verslagen, blijkt dat er tijd verstrijkt tussen het moment waarop zaken worden opgespoord en het moment waarop deze via de OWNRES-software worden gemeld. Hoewel de inspanningen van de lidstaten om de informatie over zaken van fraude en onregelmatigheden regelmatig bij te werken alleen maar kunnen worden toegejuicht, dienen zaken van fraude en onregelmatigheden evengoed tijdig te worden gemeld.

Aanbeveling 6

De lidstaten moeten meer inspanningen leveren om ervoor te zorgen dat zaken van fraude en onregelmatigheden tijdig worden gemeld en bijgewerkt. Om een doeltreffende controle en follow-up te kunnen garanderen, dient er betrouwbare informatie over zaken van fraude en onregelmatigheden in OWNRES te staan.

6.2.2. *Uitgaven: een landschap in ontwikkeling*

Voor wat de uitgaven betreft, zijn de veranderingen in het aantal in de afgelopen vijf jaar als fraude gemelde onregelmatigheden moeilijker te interpreteren (dalend in 2009-2011 en vervolgens stijgend in de volgende twee jaar). Dit lijkt echter meer verband te houden met het feit dat de meeste uitgavenprogramma's meerjarenprogramma's zijn (structuur- en plattelandsontwikkelingsfondsen en pretoetredingssteun).

In 2013 werd er een onverwachte verandering met betrekking tot de landbouw waargenomen (met aanzienlijk meer opgespoorde en gemelde gevallen van mogelijke fraude); dit zou het gevolg van ad-hoconderzoeken kunnen zijn en wordt in de komende jaren wellicht niet bevestigd.

De beheersautoriteiten spelen bij het opsporen van fraude echter een steeds grotere rol, met name sinds 2012. In de komende jaren moet hun rol verder worden versterkt, dankzij de recent ontwikkelde fraudebestrijdingsstrategieën die in de periode 2014-2020 volledig ten uitvoer zullen worden gelegd.

Aanbeveling 7

De Commissie beveelt aan dat de lidstaten de fraudebestrijdingsregels van de EU correct uitvoeren, op basis van zorgvuldig voorbereide en actuele frauderisicobeoordelingen en ondersteund door adequate IT-instrumenten waarmee de controles beter gericht kunnen worden.

Gestructureerde coördinatie (uitwisseling van gegevens en informatie) tussen de fraudebestrijdingsorganen en de beheersautoriteiten is een beste praktijk gebleken en dient in alle lidstaten te worden uitgevoerd.

De praktijken voor de opsporing van fraude blijven tussen de lidstaten sterk van elkaar verschillen en de Commissie blijft bezorgd over het door sommige landen geringe aantal gemelde potentieel frauduleuze onregelmatigheden. De Commissie gaat door met haar werk om het fraudebewustzijn te vergroten en richtsnoeren te geven om tot een betere convergentie van nationale systemen te komen teneinde de financiële belangen van de EU efficiënter tegen fraude te beschermen.

Aanbeveling 8

Aangezien sommige lidstaten zeer weinig frauduleuze onregelmatigheden melden, beveelt de Commissie aan dat zij hun inspanningen inzake het opsporen en/of melden van fraude intensiveren:

- op het gebied van het cohesiebeleid: Frankrijk, Spanje, Ierland, Hongarije, Denemarken en Nederland;
- op het gebied van landbouw: Litouwen, Nederland, Portugal en Finland.

BIJLAGE 1 — Als fraude gemelde onregelmatigheden

(Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden is een maatstaf voor de resultaten van de inspanningen van de lidstaten om fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, te bestrijden; het mag niet worden geïnterpreteerd als de mate van fraude op het grondgebied van de lidstaten)¹¹⁰

Lidstaten	Landbouw		Visserij		Cohesiebeleid		Pretoetreding		TOTALE UITGAVEN		INKOMSTEN	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
België					2	0			2	0	34	10 257 534
Bulgarije	82	2 930 979	2	477 927	5	528 970	8	5 455 219	97	9 393 095	8	300 422
Tsjechië	15	1 509 736			20	11 588 466			35	13 098 203	3	45 098
Denemarken	66	2 555 374				0			66	2 555 374	4	711 748
Duitsland	9	915 590			38	22 838 370			47	23 753 960	70	7 856 134
Estland	4	1 220 196			3	5 645 673			7	6 865 869		0
Ierland						0			0	0	5	566 258
Griekenland	25	1 844 031			30	1 557 248			55	3 401 279	20	2 187 041
Spanje	12	801 903				0			12	801 903	121	12 160 427
Frankrijk	15	1 460 097			1	197 681			16	1 657 777	84	5 124 158
Kroatië						0	2	12 113	2	12 113	5	109 626
Italië	213	36 666 995	17	7 433 523	72	24 395 501			302	68 496 019	137	12 485 615
Cyprus			3	203 450	3	111 735			6	315 185	1	76 603
Letland	3	274 528			27	10 957 478			30	11 232 006	11	517 936
Litouwen					2	106 391			2	106 391	24	1 931 919
Luxemburg	1	252 050				0			1	252 050		0
Hongarije					2	226 808			2	226 808	6	131 689
Malta	5	113 814			14	246 439			19	360 253	4	444 171
Nederland	1	6 349 557				0			1	6 349 557	19	951 905
Oostenrijk	6	53 167				0			6	53 167	13	301 255
Polen	42	4 382 479	1	1 034 465	48	35 770 370			91	41 187 314	17	2 544 607
Portugal					4	994 602			4	994 602	1	108 890
Roemenië	60	4 397 573			23	23 107 715	26	9 059 616	109	36 564 903	15	288 581
Slovenië	2	213 708			4	6 168 418			6	6 382 126	4	324 517
Slowakije	1	520 942			4	237 024			5	757 966		0
Finland					2	179 375			2	179 375	5	351 061
Zweden	2	32 411				0			2	32 411		0
Verenigd Koninkrijk	1	14 278			17	10 878 059			18	10 892 337	22	741 066
TOTAAL	565	66 509 407	23	9 149 365	321	155 736 322	36	14 526 948	945	245 922 042	633	60 518 262

¹¹⁰ Raadpleeg voetnoot 9 en punt 3.4.1 van het werkdokument van de diensten van de Commissie over de statistische evaluatie van onregelmatigheden voor de bedragen met betrekking tot de landbouw in Nederland.

BIJLAGE 2 — Niet als fraude gemelde onregelmatigheden

Lidstaten	Landbouw		Visserij		Cohesiebeleid		Pretoetreding		TOTALE UITGAVEN		INKOMSTEN	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
België	24	939 877			70	2 524 864			94	3 464 741	128	9 202 531
Bulgarije	6	1 171 207			58	13 195 366	26	1 595 814	90	15 962 386	13	2 320 240
Tsjechië	61	1 443 547	1	1 113 878	998	356 518 778			1 060	359 076 203	54	2 990 937
Denemarken	18	731 486	13	2 287 911	5	70 106			36	3 089 502	36	1 425 161
Duitsland	173	5 252 533			220	22 409 261			393	27 661 793	1 310	98 989 081
Estland	37	1 215 724	6	388 015	75	9 901 878			118	11 505 617	4	348 729
Ierland	139	4 058 132			167	52 559 106			306	56 617 238	19	1 504 686
Griekenland	57	3 648 198	1	14 377	194	152 746 607			252	156 409 182	0	0
Spanje	215	15 245 207	28	3 713 821	277	86 834 854			520	105 793 883	236	16 965 571
Frankrijk	146	9 930 695			13	194 218			159	10 124 913	207	17 645 859
Kroatië						0	19	244 806	19	244 806	3	54 764
Italië	188	7 422 239	4	469 956	331	37 185 218			523	45 077 413	135	12 599 046
Cyprus	20	962 878	1	11 516	5	126 693			26	1 101 087	16	1 008 764
Letland	20	497 353	3	156 007	79	31 542 662			102	32 196 021	8	507 947
Litouwen	78	2 243 509			142	29 912 978			220	32 156 487	23	768 756
Luxemburg						0			0	0	0	0
Hongarije	381	13 837 519	1	17 339	156	18 091 359	3	3 174	541	31 949 391	54	1 547 596
Malta					10	836 470			10	836 470	0	0
Nederland	125	57 996 815	2	150 676	62	8 833 503			189	66 980 994	405	39 922 499
Oostenrijk	12	537 448	1	17 645	9	564 071			22	1 119 164	49	3 305 185
Polen	282	13 325 663	16	1 022 798	685	107 518 991	1	89 357	984	121 956 809	90	6 406 122
Portugal	106	3 924 486	8	448 165	171	19 517 973			285	23 890 624	18	1 005 056
Roemenië	509	30 802 914	25	3 408 417	242	44 643 607	128	43 740 166	904	122 595 105	65	4 266 685
Slovenië	11	383 467			46	7 474 094			57	7 857 561	8	227 567
Slowakije	34	7 342 186			152	121 074 694			186	128 416 879	8	1 744 504
Finland	11	509 009			6	341 593			17	850 602	38	2 078 425
Zweden	37	1 825 448	2	20 578	29	1 284 837			68	3 130 863	61	11 507 877
Verenigd Koninkrijk	124	2 870 444	21	1 106 944	472	52 116 514			617	56 093 902	1 156	89 018 202
TOTAAL	2 814	188 117 982	133	14 348 044	4 674	1 178 020 295	177	45 673 317	7 798	1 426 159 637	4 144	327 361 789

BIJLAGE 3 — In 2013 uitgevoerde financiële correcties onder gedeeld beheer (miljoen EUR)¹¹¹

Lidstaat	ELGF	Plattelandsontwikkeling	EFRO	Cohesiefonds	ESF	Overige*	Totaal 2013	Totaal 2012
	miljoen EUR	miljoen EUR	miljoen EUR	miljoen EUR	miljoen EUR	miljoen EUR	miljoen EUR	miljoen EUR
België	7	0	12		5		24	14
Bulgarije	13	2	3	0	0	0	19	30
Tsjechië	5	6	22	2	41		76	125
Denemarken	10	1	0		0	1	12	22
Duitsland	7	5	3		23	0	39	10
Estland	0		10		1		10	1
Ierland	5	2	1			0	9	9
Griekenland	-1		86	7	-110	0	-18	262
Spanje	4	2	193	46	459	14	717	2 172
Frankrijk	6	35	17		36	1	96	123
Kroatië				1			1	-
Italië	111	6	157		106	2	382	275
Cyprus	0	0					0	8
Letland	0	1	19	8	-5	0	24	12
Litouwen	0	8	0	0	0	0	8	10
Luxemburg	0	0	0				0	0
Hongarije	15	4	51	89	1		160	6
Malta	0	0					0	0
Nederland	2				44	1	47	20
Oostenrijk	1				0		1	1
Polen	24	118	8	33	11	0	195	162
Portugal	0		3	22	6	0	31	134
Roemenië	28	17	0	21	219		285	139
Slovenië	4	5	12	2	0		23	0
Slowakije	1	4	23	45	1		73	57
Finland	5	1	0		0	0	6	1
Zweden	20				0	1	22	74
Verenigd Koninkrijk	211	12	2		3	0	228	50
Interreg/grensoverschrijdend			1				1	24
TOTAAL UITGEVOERD	481	230	622	277	842	21	2 472	3 742

* Binnen deze categorie zijn financiële correcties opgenomen met betrekking tot
NB: dit zijn voorlopige cijfers in afwachting van de audit van de Europese Rekenkamer.

¹¹¹ Totalen van rijen en kolommen komen niet noodzakelijk overeen met de som van de weergegeven waarden als gevolg van de afronding.