



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 26 september 2022
(OR. en)**

12830/22

**FIN 968
GAF 18**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	25 september 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 482 final
Betreft:	Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: 33e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – fraudebestrijding – 2021

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 482 final.

Bijlage: COM(2022) 482 final



Brussel, 23.9.2022
COM(2022) 482 final

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

**33e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie –
fraudebestrijding – 2021**

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
1.1.	Kernbegrippen	6
1.2.	De financiële belangen van de EU in 2021	7
2.	Hoogtepunten in 2021	9
2.1.	Belangrijkste vastgestelde rechtshandelingen	9
2.2.	Rechtspraak inzake PIF-aangelegenheden	10
3.	De EU-fraudebestrijdingsstructuur	11
3.1.	Europees niveau	12
3.1.1.	Europees Parlement	12
3.1.2.	Raad	13
3.1.3.	Europese Commissie	13
3.1.4.	Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)	14
3.1.5.	Europees Openbaar Ministerie (EOM)	15
3.1.6.	Europese Rekenkamer (ERK)	16
3.1.7.	Eurojust	17
3.1.8.	Europol	17
3.2.	Het niveau van de lidstaten	18
3.2.1.	Coördinatie dienst fraudebestrijding (AFCOS)	18
3.2.2.	Nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS)	18
3.2.3.	Uitvoering van de aanbevelingen van 2020 door de lidstaten	20
4.	Samenwerking op het gebied van fraudebestrijding	21
4.1.	Internationale samenwerking	21
4.1.1.	Samenwerking met niet-EU-landen en bepalingen inzake wederzijdse bijstand en fraudebestrijding in internationale overeenkomsten	21
4.1.2.	Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie CoSP9 en door de EU gesteunde resoluties	22
4.1.3.	Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten	23
4.2.	Samenwerking tussen de EU en de lidstaten	23
4.2.1.	Activiteiten van het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)	23
4.2.2.	Het fraudebestrijdingsprogramma van de EU	24
4.2.3.	Samenwerking op het gebied van ontvangsten	25
4.2.3.1.	Het douaneprogramma	25
4.2.3.2.	Het Fiscalis-programma	26
4.2.3.3.	Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)	26
5.	Belangrijke maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU en ter bestrijding van fraude	28
5.1.	Omzetting van de PIF-richtlijn	28
5.2.	Bestrijden van witwassen	28
5.3.	Herstel- en veerkrachtfaciliteit	29
5.4.	Bescherming van klokkenluiders	31
5.5.	Het instrumentarium voor de rechtsstaat	31
5.5.1.	Verslag over de rechtsstaat — belangrijkste bevindingen en hoogtepunten met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU	32

5.5.2.	Vooruitgang bij de uitvoering van de EU-verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de EU-begroting	32
5.6.	Anticorruptiebeleid	32
6.	Het resultaat van controleactiviteiten	33
6.1.	Gegevensbronnen en methodologie	33
6.2.	Ontvangsten	35
6.2.1.	Btw-fraude	35
6.2.2.	Traditionele eigen middelen.....	35
6.3.	Uitgaven.....	38
6.3.1.	Gedeeld beheer.....	39
6.3.2.	Indirect beheer	44
6.3.3.	Direct beheer.....	44
7.	Vooruitzichten voor 2022, conclusies en aanbevelingen	44
7.1.	De EU als fraudebestrijdingsruimte	45
7.2.	Transparantie, frauderisicobeheer en digitalisering van de fraudebestrijding.....	46

SAMENVATTING

De COVID-19-pandemie heeft nieuwe uitdagingen met zich meegebracht, waarop de EU snel, flexibel en met nieuwe instrumenten en middelen heeft gereageerd. Met de invoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) en de uitvoering van de nationale plannen voor herstel en veerkracht is de rol van de nationale autoriteiten om een passend niveau van bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen, aanzienlijk toegenomen. De Commissie heeft de nationale autoriteiten ondersteund bij de beoordeling van de nationale plannen, met bijzondere aandacht voor het ontwerp van maatregelen om de middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te beschermen tegen fraude, corruptie, belangenconflicten en dubbele financiering.

De EU en de nationale spelers op het gebied van fraudebestrijding hebben hun samenwerking in de loop van 2021 versterkt, zowel wat betreft de bescherming van de ontvangsten als de uitgaven van de EU. Het Europees Openbaar Ministerie (EOM) is op 1 juni 2021 met zijn werkzaamheden begonnen. De operationele resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het EOM wijzen erop dat EU-organen een meerwaarde hebben bij de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude, waarbij de beperkingen van de nationale systemen bij met name de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit worden overwonnen.

In 2021 heeft de EU de vaststelling van de uitgavenprogramma's 2021-2027 afgerond. De wetgeving waarborgt dat de Commissie, OLAF, de Europese Rekenkamer en het EOM hun mandaat kunnen uitoefenen en dat de nationale autoriteiten doeltreffende fraudebestrijdingsmaatregelen nemen, rekening houdend met alle geïdentificeerde risico's. Van deze programma's ondersteunt het fraudebestrijdingsprogramma van de EU de fraudebestrijding door subsidies te verstrekken voor specifieke initiatieven en door de financiering mogelijk te maken van specifieke IT-platforms en -instrumenten om de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de EU te vergemakkelijken.

Het aantal door de bevoegde EU- en nationale autoriteiten gemelde fraudegevallen en onregelmatigheden bleef in 2021 stabiel ten opzichte van 2020, terwijl de daarmee samenhangende onregelmatige bedragen toenamen als gevolg van aanzienlijke opsporingen in een beperkt aantal lidstaten. Het aantal gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden op bepaalde uitgavengebieden is laag in vergelijking met de vorige programmeringsperiode. Deze daling kan deels worden verklaard door bijvoorbeeld vertragingen bij de uitvoering van operationele programma's, veranderingen in de meldingsmethoden en het gebruik van vereenvoudigde kostenopties.

Afgezien van terugkerende risico's zal de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit de komende jaren de druk op de nationale overheden verhogen, aangezien zij de herstel- en veerkrachtplannen en tegelijkertijd de uitgavenprogramma's voor 2021-2027 zullen moeten uitvoeren. In dit verband zullen zij blijf moeten geven van deskundigheid en competentie op het gebied van de verschillende beheersvormen die gekoppeld zijn aan de uitvoering van de verschillende fondsen.

De EU streeft naar meer samenhang en harmonisatie om mogelijke mazen in de algemene controlestructuur die door fraudeurs zouden kunnen worden benut, weg te werken. De leidende beginselen zijn al vastgelegd in EU-wetgeving, maar kunnen verder worden versterkt. De lidstaten moeten de vastgestelde problemen in verband met de omzetting van de PIF-richtlijn corrigeren en streven naar meer transparantie, digitalisering van de fraudebestrijding en voortdurende versterking en ontwikkeling van frauderisicobeoordeling en -beheer. De Commissie heeft een voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement ingediend om het optreden van de EU in deze zin te versterken.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AFIS	Antifraude-informatiesysteem
AFCOS	Coördinatie dienst fraudebestrijding (Anti-Fraud Coordination Service) Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (Commission Anti-Fraud Strategy)
CAFS	Strategie)
CoSP	Conferentie van de Partijen
DG	Directoraat-generaal
ERK	Europese Rekenkamer
	Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early Detection and Exclusion System)
EDES	Exclusion System)
EP	Europees Parlement
EPF	Europese Vredesfaciliteit (European Peace Facility)
EOM	Europees Openbaar Ministerie
ESIF	Europese structuur- en investeringsfondsen
EU	Europese Unie
	Missie van de Europese Unie voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine)
EUBAM	Moldova and Ukraine)
	WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (Framework Convention on Tobacco Control)
FCTC	on Tobacco Control)
FDR	Fraudeopsporingspercentage (Fraud Detection Rate)
HFK	Fluorkoolwaterstoffen (koelgassen)
IDR	Percentage opgespoorde onregelmatigheden (Irregularity Detection Rate)
IMS	Beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System)
GOT	Gemeenschappelijk onderzoeksteam
MFK	Meerjarig financieel kader
NGEU	NextGenerationEU
	Informatiesysteem voor biologische landbouw (Organic Farming Information System)
OFIS	Information System)
	Europees Bureau voor fraudebestrijding (Office européen de lutte antifraude)
OLAF	Office européen de lutte antifraude)
PIF	Bescherming van financiële belangen (Protection des intérêts financiers)
RRF	Herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)
SCO	Vereenvoudigde kostenopties (Simplified Cost Options)
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
TEM	Traditionele eigen middelen
	Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (United Nations Convention Against Corruption)
UNCAC	Convention Against Corruption)
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde
	Virtuele operationele coördinatie-eenheid (Virtual Operations Coordination Unit)
VOCU	Unit)
WDO	Werelddouaneorganisatie

1. INLEIDING

De EU en haar lidstaten delen de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en voor fraudebestrijding. De autoriteiten van de EU-lidstaten beheren het grootste aandeel van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen (TEM). De Commissie houdt toezicht op deze beide gebieden, stelt normen vast en controleert de naleving ervan. Overeenkomstig artikel 325, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet de Commissie, in samenwerking met de EU-lidstaten, jaarlijks verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de maatregelen die zijn genomen ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad (het PIF-verslag¹). Voor 2021 wordt met dit verslag en de bijbehorende documenten aan deze verplichting voldaan.

In het PIF-verslag van 2021 komen de volgende punten aan de orde:

- (1) een overzicht van de financiële belangen van de EU, van de belangrijkste rechtshandelingen die ter bescherming ervan zijn vastgesteld en de desbetreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie;
- (2) de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van fraudebestrijding in de EU als geheel en in de lidstaten;
- (3) samenwerking op het gebied van fraudebestrijding;
- (4) belangrijke gebieden voor de consequente en geharmoniseerde bescherming van de financiële belangen van de EU;
- (5) statistieken en gegevens over fraude en onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting en analyse daarvan;
- (6) vooruitzichten voor 2022, conclusies en aanbevelingen.

1.1. Kernbegrippen

De belangrijkste termen die in het PIF-verslag worden gebruikt, zijn samengevat in *kader 1*.

Kader 1: gehanteerde definities

Zie **punt 1.2** voor een volledige beschrijving van de **financiële belangen van de EU**.

Onregelmatigheid: elke inbreuk op het EU-recht of op het nationale recht betreffende de toepassing daarvan, als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer waardoor de EU-begroting wordt of zou kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering

¹ Dit verslag, ook bekend als het PIF-verslag (van het Franse *Protection des intérêts financiers*), gaat vergezeld van zes werkdocumenten van de diensten van de Commissie over:

- a) statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden met betrekking tot eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, cohesiebeleid en pretoetredingssteun en directe uitgaven in 2020;
- b) door de lidstaten genomen maatregelen voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in 2021;
- c) follow-up van de aanbevelingen in het verslag van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU — fraudebestrijding 2020;
- d) Europees fraudebestrijdingsprogramma — uitvoering 2021;
- e) systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) — Instantie als bedoeld in artikel 143 van het Financieel Reglement;
- f) actieplan van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) — Stand van zaken juni 2022.

of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen die rechtstreeks voor rekening van de EU worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave ten laste van de EU-begroting te brengen².

Sinds de vaststelling van Richtlijn (EU) 2017/1371 (de “PIF-richtlijn”) vormt elk opzettelijk handelen of nalaten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, met inbegrip van het gebruik of de overlegging van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten of het niet openbaar maken van informatie ondanks een specifieke verplichting daartoe, of het misbruik maken van middelen of voordelen, **fraude**. In de PIF-richtlijn wordt ook onderscheid gemaakt tussen fraude in:

- (1) uitgaven die geen verband houden met aanbestedingen;
- (2) uitgaven in verband met aanbestedingen;
- (3) andere ontvangsten dan ontvangsten uit eigen middelen uit de btw;
- (4) ontvangsten uit eigen middelen uit de btw.

In sectorale verordeningen betreffende de melding van onregelmatigheden bij gedeeld beheer wordt het begrip “**vermoedelijke fraude**” ingevoerd, dat wordt gedefinieerd als “een onregelmatigheid die aanleiding geeft tot het inleiden van een administratieve of gerechtelijke procedure in de lidstaat om na te gaan of er sprake is van een opzettelijke handeling, in het bijzonder fraude”³.

Fraude wordt als **bewezen fraude** beschouwd zodra door een bevoegde instantie een definitief (gerechtelijk of administratief) besluit is genomen waarin wordt vastgesteld dat er sprake is van opzettelijke gedragingen.

In **kader 2** wordt uitgelegd hoe de begrippen **vermoedelijke** en **bewezen fraude** worden gebruikt in verband met de in dit verslag gepubliceerde statistieken.

Corruptie verwijst naar elk machtsmisbruik door een overheidsfunctionaris voor privédoeleinden, waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad.

1.2. De financiële belangen van de EU in 2021

De financiële belangen van de EU omvatten ontvangsten, uitgaven en activa die worden gedekt door de EU-begroting, en die welke worden gedekt door de begrotingen van de instellingen, organen en instanties van de EU en de begrotingen die zij beheren en controleren⁴.

De ontvangstenzijde van de begroting bestaat uit traditionele eigen middelen (TEM)⁵, belasting over de toegevoegde waarde, eigen middelen op basis van kunststoffen en een aandeel in het bruto nationaal inkomen van de EU-lidstaten.

² Artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995, PB L 312 van 23.12.1995, en artikel 2, punt 35, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, PB L 347 van 20.12.2013.

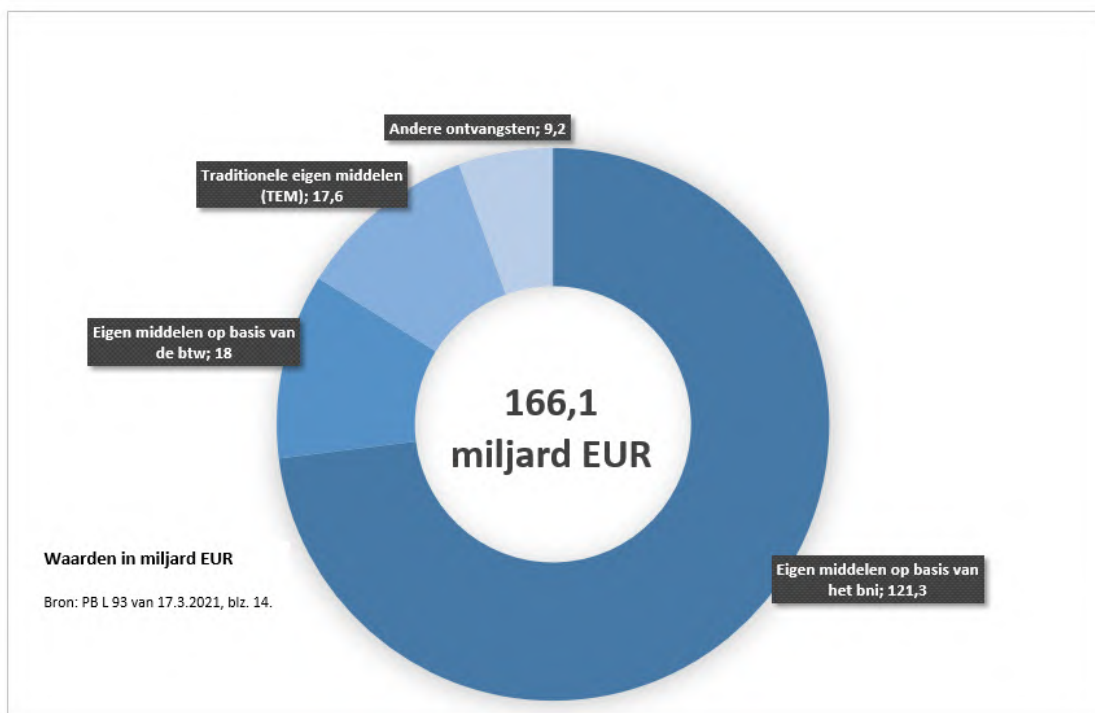
³ Zie bijvoorbeeld artikel 2, punt a), van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1970 van de Commissie van 8 juli 2015, PB L 293 van 10.11.2015.

⁴ Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017, artikel 2, lid 1, punt a), PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29.

⁵ De TEM bestaan hoofdzakelijk uit douanerechten na aftrek van het inhoudingspercentage van 25 %.

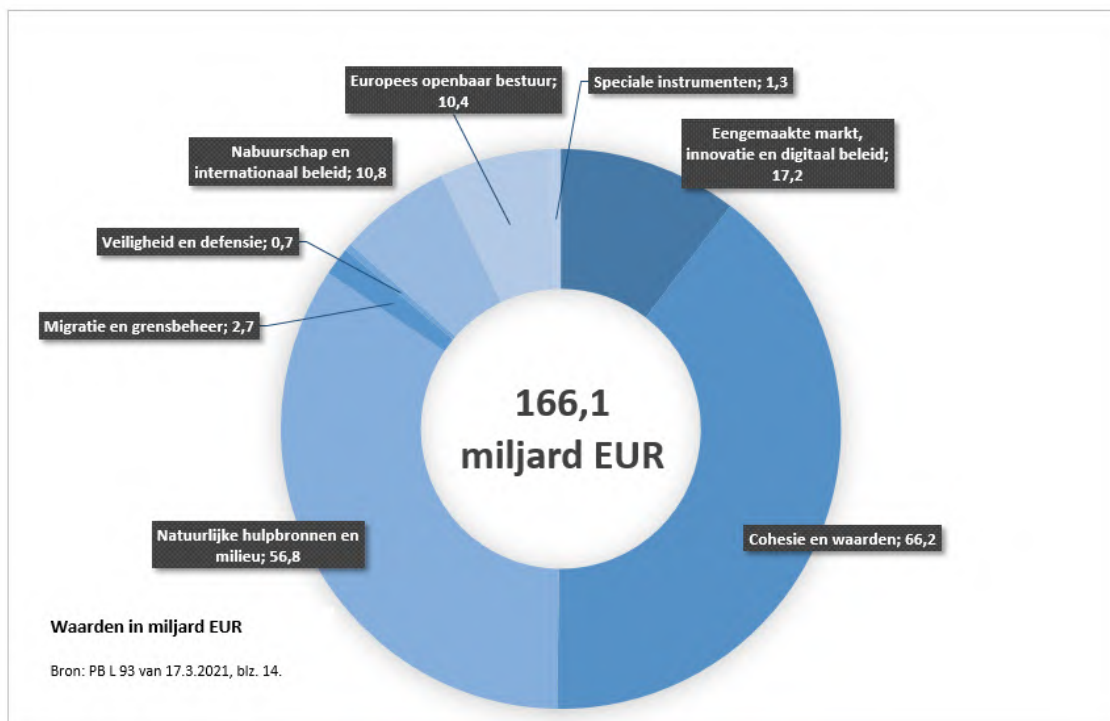
Figuur 1 toont de voor de EU beschikbare middelen in 2021.

Figuur 1 — EU-ontvangsten in 2021



De EU financiert haar beleidsterreinen met deze middelen (zie **figuur 2**).

Figuur 2 — EU-uitgaven in 2021



Hoewel de begroting op jaarbasis wordt uitgevoerd⁶, maakt zij deel uit van de langetermijnbegroting van de EU, het meerjarig financieel kader (MFK), dat voorziet in uitgavenlimieten voor zeven jaar.

2. HOOGTEPUNTEN IN 2021

In dit punt worden de belangrijkste handelingen en de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie over PIF-aangelegenheden in 2021 samengevat.

2.1. Belangrijkste vastgestelde rechtshandelingen

Tabel 1 toont de belangrijkste in 2021 vastgestelde rechtshandelingen. In de loop van dit jaar is een uitgebreide reeks verordeningen vastgesteld met betrekking tot de uitgavenprogramma's voor de periode 2021-2027. Deze bevatten specifieke bepalingen waarin wordt herhaald dat het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) bevoegd zijn om de financiële belangen van de EU te beschermen, en dat derde landen die aan de programma's deelnemen, de Commissie, OLAF en de Europese Rekenkamer de nodige rechten en toegang moeten verlenen om hun respectieve bevoegdheden ten volle uit te oefenen.

Verwijzingen naar deze verordeningen zijn niet in de tabel opgenomen.

Tabel 1 — Belangrijkste vastgestelde rechtshandelingen

Titel	Beschrijving van de wijze waarop de handeling de financiële belangen van de EU beschermt
Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁷	De “RRF-verordening”. Artikel 22 bevat bepalingen betreffende de bescherming van de financiële belangen van de EU ⁸ .
Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid⁹	In overweging 71 wordt herhaald dat OLAF en het EOM bevoegd zijn om de financiële belangen van de EU voor de desbetreffende programma's te beschermen. Artikel 69 verplicht de lidstaten de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven te waarborgen en maatregelen te nemen om onregelmatigheden, waaronder fraude, te voorkomen, op te sporen en te corrigeren en daarover verslag uit te brengen. Het zorgt er ook voor dat de Commissie, OLAF en de Europese Rekenkamer de nodige toegang hebben tot informatie over de uiteindelijk begunstigen van de ontvangers van EU-middelen. Op grond van artikel 74 wordt van de

⁶ Zie voor de jaarlijkse vaststellingsprocedure van de EU-begroting: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf

⁷ PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17.

⁸ Punt 5.2 bevat meer informatie over de uitvoering ervan.

⁹ PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159.

	<p>beheersautoriteiten verlangd dat zij beschikken over doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen en -procedures, rekening houdend met de vastgestelde risico's.</p> <p>Bijlage XII bevat gedetailleerde regels en het model voor de melding van onregelmatigheden.</p>
<p>Verordening (EU) 2021/785 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 betreffende het fraudebestrijdingsprogramma van de EU en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 250/2014¹⁰</p>	<p>Het fraudebestrijdingsprogramma van de EU, de opvolger van Hercules III, financiert activiteiten ter bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden¹¹.</p>

2.2. Rechtspraak inzake PIF-aangelegenheden

Het Hof van Justitie van de Europese Unie zorgt voor een uniforme toepassing en uitlegging van het EU-recht. In 2021 heeft het Hof drie beslissingen genomen over de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Zaaknummer en beschrijving

C-130/19¹², Europese Rekenkamer/Pinxten.

In deze zaak verklaarde het Hof van Justitie dat een voormalig lid van de ERK de uit zijn mandaat als lid van de ERK voortvloeiende verplichtingen niet was nagekomen door een aantal handelingen te verrichten, waaronder het oneigenlijk gebruik van de middelen van de ERK om activiteiten te financieren die geen verband hielden met zijn taken en het gebruik van een door de Europese Rekenkamer verstrekte tankkaart voor de aankoop van brandstof voor voertuigen van derden. Het Hof ontnam het voormalige lid twee derde van zijn pensioenrechten. In zijn arrest benadrukte het Hof van Justitie dat het belangrijk is dat de leden van de ERK de hoogste gedragsnormen in acht nemen en ervoor zorgen dat het algemeen belang van de EU te allen tijde prevaleert, niet alleen boven nationale belangen, maar ook boven persoonlijke belangen. In dit verband concludeerde het Hof van Justitie dat, hoewel personen die belangrijke functies bekleden bij de instellingen en organen van de EU de hoogste gedragsnormen in acht moeten nemen, de specifieke functie van de Europese Rekenkamer — het controleren van de regelmatigheid van de uitgaven van de EU en de deugdelijkheid van het financieel beheer — de ernst van de door het voormalige lid begane onregelmatigheden heeft vergroot.

C-360/20¹³, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.

In dit besluit oordeelde het Hof dat het begrip “fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad” in de zin van artikel 1, lid 1, punt a), van de PIF-Overeenkomst¹⁴ niet alleen de wederrechtelijke ontvangst van middelen uit de EU-begroting omvat, maar ook het wederrechtelijk achterhouden ervan. Fraude kan dus de vorm aannemen van niet-nakoming van de meldingsplicht nadat deze middelen zijn verkregen. Bijgevolg omvat fraude in de zin van artikel 1, lid 1, punt a), van de PIF-Overeenkomst het opzettelijk gebruik van valse of onjuiste verklaringen die na de uitvoering van een door de EU gefinancierd project zijn afgelegd om de illusie te wekken dat de verplichtingen uit hoofde van de

¹⁰ PB L 172 van 17.5.2021, blz. 110.

¹¹ Zie punt 4.2.2 voor verdere informatie.

¹² Arrest van 30 september 2021, EU:C:2021:782.

¹³ Arrest van 14 oktober 2021, EU:C:2021:856.

¹⁴ Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, PB C 316 van 27.11.1995, blz. 49.

financieringsovereenkomst zijn nagekomen tijdens de bestendingsperiode van het project, met als doel op onrechtmatige wijze middelen uit de begroting van de Unie achter te houden.

Het Hof van Justitie heeft daaraan toegevoegd dat nationale wetgeving volgens welke een persoon voor dergelijke verklaringen niet kan worden vervolgd tenzij zij tijdens de uitvoering van het project zijn afgelegd, onverenigbaar is met artikel 325 VWEU. Met het oog op de eerbiediging van de grondrechten van de betrokkenen is de nationale rechter echter niet verplicht dergelijke nationale wetgeving aldus uit te leggen dat zij van toepassing is op verklaringen die na de uitvoering van het project zijn afgelegd, wanneer dit zou leiden tot een schending van het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen. In geval van een mogelijke schending is het aan de nationale wetgever om passende maatregelen te nemen.

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19¹⁵, Euro Box Promotion e.a.

Het Hof van Justitie werd verzocht zich uit te spreken over de verenigbaarheid met het Unierecht van de rechtspraak van het Roemeense Grondwettelijk Hof over de strafprocedureregels die van toepassing zijn op fraude- en corruptieprocedures. In 2018 had het Roemeense Grondwettelijk Hof de uitspraken van het Roemeense Hoge Hof van Cassatie en Justitie vernietigd waarin verschillende personen werden veroordeeld wegens btw-fraude, corruptie en het uitoefenen van invloed in verband met het beheer van EU-middelen, door in wezen te stellen dat de formaties van rechters die de zaken hadden behandeld, op onregelmatige wijze waren samengesteld. Een lagere Roemeense rechter heeft het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over onder meer de vraag of de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof een stelselmatig risico van straffeloosheid bij de bestrijding van fraude en corruptie met zich meebracht, met name omdat strafbare feiten onbestraft blijven vanwege verjaring.

In zijn arrest heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de regels betreffende de organisatie van het gerechtelijk apparaat in de lidstaten in beginsel onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, maar dat deze regels niettemin in overeenstemming moeten zijn met de verplichtingen die krachtens het EU-recht op hen rusten. Dergelijke verplichtingen omvatten de bestrijding van illegale activiteiten, met inbegrip van corruptiemisdrijven die de financiële belangen van de EU schaden, door middel van doeltreffende en afschrikkende maatregelen. Het doeltreffendheidsvereiste geldt zowel voor procedures als sancties voor die misdrijven en voor de tenuitvoerlegging van de opgelegde sancties. Het staat in de eerste plaats aan de nationale wetgever om ervoor te zorgen dat de procedureregels die op deze strafbare feiten van toepassing zijn, geen stelselmatig risico van straffeloosheid inhouden. De nationale rechterlijke instanties mogen op hun beurt geen nationale bepalingen toepassen die de toepassing van doeltreffende en afschrikkende sancties in de weg staan. In casu heeft de toepassing van de rechtspraak van het Roemeense Grondwettelijk Hof tot gevolg dat de betrokken gevallen van fraude en corruptie in eerste aanleg en/of in hoger beroep, zo nodig meerdere malen, opnieuw moeten worden onderzocht. Dit kan leiden tot verjaring, met als gevolg dat personen die de hoogste posities in de Roemeense staat bekleden en die zijn veroordeeld voor fraude of corruptie, niet worden bestraft op een manier die doeltreffend is en afschrikkend werkt. Het risico van straffeloosheid zou voor deze categorie mensen stelselmatig worden en de doelstelling van de bestrijding van corruptie op hoog niveau op losse schroeven zetten. Bijgevolg heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat artikel 325 VWEU en artikel 2 van de PIF-Overeenkomst nationale regels of praktijken uitsluiten op grond waarvan geen uitspraken in corruptie- en btw-fraudezaken worden gedaan wegens op onregelmatige wijze samengestelde formaties van rechters, wanneer dit leidt tot een stelselmatig risico dat ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad of corruptie in het algemeen ongestraft blijft. Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat de verwijzende rechter moet nagaan of een dergelijke benadering verenigbaar is met het recht van de verdachte op een eerlijk proces op grond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

3. DE EU-FRAUDEBESTRIJDINGSSTRUCTUUR

De complexe wetgevings- en organisatiestructuur ter bescherming van de financiële belangen van de EU is het resultaat van een continu proces dat al meer dan drie decennia loopt¹⁶. In dit punt worden de belangrijkste ontwikkelingen in 2021 op dit gebied beschreven¹⁷.

¹⁵ Arrest van 21 oktober 2021, EU:C:2021:1034.

3.1. Europees niveau

3.1.1. Europees Parlement

Naast zijn wetgevingsactiviteiten controleert het **Europees Parlement** (EP) de uitvoering van de EU-begroting door de Commissie (en andere instellingen en organen) door middel van een procedure die bekendstaat als “kwijting”. In 2021 verleende het EP kwijting voor het begrotingsjaar 2019¹⁸ en startte het de procedure voor het begrotingsjaar 2020¹⁹. De **Commissie begrotingscontrole** (CONT) staat centraal in de kwijtingsprocedure en stelt ook een jaarverslag op over de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het verslag biedt politieke richtsnoeren aan de Commissie en de lidstaten zodra het als resolutie in de plenaire vergadering van het Parlement is aangenomen. In 2021 waren verschillende vergaderingen van de Commissie begrotingscontrole gewijd aan de activiteiten van OLAF, waarbij het bureau werd verzocht zijn resultaten te presenteren.

Momentopname 1 — De resolutie voor 2019 van het EP over de bescherming van de financiële belangen van de EU

De resolutie van het EP voor 2019 werd vastgesteld tijdens de plenaire vergadering van 7 juli 2021, nadat zij op 21 juni 2021 door de Commissie begrotingscontrole was goedgekeurd²⁰.

De resolutie geeft een overwegend positieve beoordeling en beveelt de Commissie aan verdere actie te ondernemen op diverse gebieden die verband houden met fraudebestrijding. Er wordt kennisgenomen van de daling van het aantal in 2019 gemelde frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden en er wordt gevraagd om nauwere samenwerking tussen de lidstaten bij de uitwisseling van informatie. In de resolutie worden de inspanningen van de Commissie erkend om fraudebestrijding te hervormen en wordt verzocht om OLAF en het EOM voldoende middelen te verstrekken. Eveneens wordt de cruciale rol van het opsporingsvermogen benadrukt en wordt de Commissie verzocht de lidstaten te blijven ondersteunen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de controles wordt verbeterd en dat het aantal controles wordt verhoogd. Met name verzoekt het Europees Parlement de Commissie om:

- een interoperabel digitaal rapportage- en monitoringsysteem op te zetten voor tijdige, uniforme en gestandaardiseerde rapportage op het gebied van gedeeld beheer door de lidstaten;

¹⁶ Zie voor de ontwikkeling van wetgeving ter bescherming van de financiële belangen van de EU in de eerste drie decennia (1989-2018) van het PIF-aspect van de werkzaamheden van de EU, Europese Commissie, 30e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding — 2018, COM(2019) 444 final van 11.10.2019. Zie voor de afgelopen twee jaar (2019-2020) respectievelijk het 31e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding — 2019, COM(2020) 363 final van 3.9.2020, en het 32e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding — 2020, COM(2021) 578 final van 20.9.2021.

¹⁷ De EU-fraudebestrijdingsstructuur en de belangrijkste betrokken actoren zijn gepresenteerd in COM(2021) 444 final, *cit.*, afdeling 3, blz. 11-19.

¹⁸ 2020/2140(DEC) van 28.4.2021.

¹⁹ 2021/2106(DEC). Het EP heeft in mei 2021 de kwijtingsresolutie vastgesteld. Het heeft zijn goedkeuring gehecht aan de kwijtingsresolutie van de Commissie bij het kwijtingsbesluit, met 451 stemmen voor en 175 tegen, bij 17 onthoudingen.

²⁰ Proceduredossier 2020/2246 (INI), Bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding — Jaarverslag 2019.

- een fraudebestrijdingsstrategie vast te stellen waarbij de lidstaten betrokken zijn;
- een wetgevingsvoorstel in te dienen over wederzijdse administratieve bijstand op het gebied van EU-uitgaven;
- voorstellen voor plafonds per natuurlijke persoon voor de begunstigen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de cohesiefondsen op te nemen in haar voorstel voor de herziening van het Financieel Reglement;
- het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) uit te breiden tot middelen in gedeeld beheer; en
- onderzoeksjournalistiek te ondersteunen en te beschermen.

3.1.2. Raad

De **Groep fraudebestrijding van de Raad** behandelt aangelegenheden in verband met de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die deze belangen schaden. Zij werkt ook aan aangelegenheden met betrekking tot OLAF en het Comité van toezicht daarvan.

De werkgroep is verantwoordelijk voor het onderzoeken van:

- wetgevingsvoorstellen inzake fraudebestrijding en inzake de werkzaamheden van OLAF;
- jaarverslagen over de bescherming van de financiële belangen van de EU.

OLAF vertegenwoordigde de Commissie in verschillende werkgroepen van de Raad, met name in de Groep fraudebestrijding.

3.1.3. Europese Commissie

De **Europese Commissie** bepaalt de strategieën en vertaalt de algemene politieke doelstellingen die gezamenlijk door de EU-instellingen zijn ontwikkeld, in beleid en initiatieven. De directoraten-generaal (DG's) van de Commissie beheren specifieke beleidsterreinen en de bijbehorende uitgavenprogramma's ter ondersteuning daarvan. Om de EU-begroting beter te beschermen heeft de Commissie in 2019 haar fraudebestrijdingsstrategie (de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)) vastgesteld, die vergezeld ging van een actieplan.

Momentopname 2 — Stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het actieplan bij de CAFS

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) en het bijbehorende actieplan dat 63 acties omvat, spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van mogelijk misbruik van EU-middelen. Onder coördinatie van OLAF hebben de verantwoordelijke diensten van de Commissie zeer goede vorderingen gemaakt bij de uitvoering van de acties, waardoor zij op schema waren om de uiterste datum voor voltooiing van december 2021 te halen. In juni 2022 waren 59 van de 63 acties — ongeveer 94 % — afgerond²¹.

De strategie heeft twee hoofddoelstellingen, namelijk het verbeteren van: i) gegevensverzameling en -analyse, en ii) het verbeteren van de coördinatie, samenwerking en processen.

In overeenstemming met de eerste doelstelling heeft OLAF zijn analytische werkzaamheden opgevoerd, met name door een risicokader voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit te ontwikkelen,

²¹ Zie voor de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het CAFS-actieplan, “CAFS-actieplan — stand van zaken juni 2022” bij dit verslag.

dat betrekking heeft op mogelijke ernstige onregelmatigheden — fraude, corruptie en belangenconflicten — die zich voordoen bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het heeft ook opdracht gegeven voor een studie naar de toekomstige ontwikkeling van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) om kwesties van interoperabiliteit aan te pakken en de melding door de lidstaten te verbeteren.

Wat de tweede doelstelling van de CAFS betreft, is verdere vooruitgang geboekt met een aantal acties om de coördinatie en samenwerking tussen de diensten van de Commissie te bevorderen en de Commissie uit te rusten met een doeltreffender systeem voor toezicht op fraudebestrijding. De contacten en de samenwerking met andere diensten van de Commissie zijn geïntensiveerd, met name door middel van regelmatige vergaderingen van groepen vertegenwoordigers van de Commissie — opgezet naar beheersvorm of thema — onder de supervisie van het netwerk voor fraudepreventie en -opsporing (FPDNet), dat onder leiding van OLAF staat.

De Commissie heeft zich er ook toe verbonden beter toezicht te houden op de follow-up van de aanbevelingen van OLAF, die een essentieel onderdeel van de inspanningen zijn om oneigenlijk gebruikte middelen weer in de EU-begroting op te nemen. De Commissie en OLAF hebben een gezamenlijke inspanning geleverd om de doeltreffendheid van dit toezicht te vergroten en hebben een inventaris opgemaakt van ongeveer 1 700 financiële aanbevelingen aan de diensten en uitvoerende agentschappen van de Commissie tussen 2012 en 2020. In totaal komt de som van de aanbevolen bedragen voor terugvorderingen voor de periode 2012-2020 overeen met meer dan 7 miljard EUR, waarvan bijna 40 % verband houdt met vijf ernstige onderwaarderingszaken binnen de douane²².

Om te zorgen voor aanhoudende fraudebestrijdingsinspanningen binnen de Commissie en om zowel de resterende acties van het CAFS-actieplan van 2019 als de nieuwe prioriteiten van de Commissie aan te pakken, overweegt OLAF een gerichte herziening van het plan. De belangrijkste doelstellingen en onderliggende beginselen van de CAFS blijven geldig en de beoogde focus van een herzien actieplan zal gericht zijn op prioriteiten van de Commissie zoals het nieuwe MFK, de herstel- en veerkrachtfaciliteit, samenwerking met het EOM en de rol van digitalisering bij fraudebestrijding.

3.1.4. Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)

Het **Europees Bureau voor fraudebestrijding** (OLAF) voert onafhankelijke onderzoeken uit naar fraude en corruptie met EU-middelen en ontwikkelt een fraudebestrijdingsbeleid van de EU ter bestrijding van fraude, corruptie en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden.

Momentopname 3 — OLAF-activiteiten in 2021

In de loop van het jaar werden ongeveer 1 100 selecties gemaakt, waarna 234 nieuwe onderzoeken werden geopend. Gedurende het jaar zijn in totaal 212 onderzoeken met succes afgerond, wat ertoe heeft geleid dat OLAF 294 financiële, gerechtelijke, disciplinaire en administratieve aanbevelingen heeft gedaan aan de bevoegde EU- en nationale autoriteiten. De meeste van deze aanbevelingen hadden betrekking op de terugvordering van EU-middelen door de EU en de nationale autoriteiten in kwestie — 527,4 miljoen EUR in 2021. Dankzij de werkzaamheden van OLAF werd voorkomen dat meer dan 340 miljoen EUR onterecht werd uitgegeven.

²² In het Verenigd Koninkrijk ontdekte onderwaarding is reeds gemeld in het PIF-verslag van 2020, *cit.*, momentopname 1, blz. 13.

De onderzoeken van OLAF hebben een aantal nieuwe trends op het gebied van frauduleuze activiteiten aan het licht gebracht, zoals fraude in verband met COVID-19, de groene transitie en afvalbeheer.

Op 5 juli 2021 werd een werkafspraken tussen OLAF en het EOM ondertekend om de operationele samenwerking te optimaliseren. Deze samenwerking levert al tastbare resultaten op. In 2021 was OLAF een belangrijke bron van informatie voor het EOM²³: 85 van zijn strafrechtelijke onderzoeken waren gebaseerd op onderzoeksverslagen van OLAF. De totale mogelijke schade aan de EU-begroting van de onderzochte zaken die OLAF in 2021 heeft gemeld, werd geraamd op 2,2 miljard EUR²⁴. Onderzoekers en forensische analisten van OLAF hebben ook aanzienlijke steun verleend aan onderzoeken van het EOM, door als deskundigen deel te nemen aan getuigenverhoren en door een gedetailleerde analyse van douanezaken te verstrekken. OLAF heeft verschillende aanvullende onderzoeken geopend. Deze hebben een aantal belangrijke resultaten opgeleverd op het gebied van financiële en strafrechtspleging.

3.1.5. Europees Openbaar Ministerie (EOM)

Het **Europees Openbaar Ministerie (EOM)** is als eerste supranationale vervolgingsinstantie bevoegd om strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden in de 22 deelnemende lidstaten te onderzoeken en te vervolgen²⁵.

Momentopname 4 — De eerste zeven maanden operationele activiteit van het EOM in cijfers

Het EOM is op 1 juni 2021 met zijn werkzaamheden begonnen. In totaal had het orgaan tegen het einde van 2021 2 832 meldingen ontvangen en 576 onderzoeken geopend (515 lopende onderzoeken op 31 december 2021)²⁶.

De meldingen waren voornamelijk afkomstig van nationale autoriteiten of van particuliere partijen.

Het EOM heeft een werkafpraak gesloten met het parket-generaal van Hongarije en onderhandelingen over een werkafpraak met Polen, Ierland en Denemarken zijn gaande.

Wat de terugvordering van de opbrengsten van criminele activiteiten betreft, vonden 81 terugvorderingsacties plaats in 12 van de deelnemende lidstaten (België, Duitsland, Finland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Roemenië, Spanje en Tsjechië). In totaal vroeg het EOM om meer dan 152 miljoen EUR in beslag te nemen en werd de inbeslagname van meer dan 147 miljoen EUR toegekend.

Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel is het EOM verplicht een onderzoek in te stellen wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat een strafbaar feit dat onder zijn bevoegdheid valt, wordt of is gepleegd. De nationale autoriteiten zijn wettelijk verplicht om elk crimineel gedrag ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen, aan het EOM te melden. Wanneer de nationale autoriteiten een onderzoek zijn begonnen naar een strafbaar feit dat onder de bevoegdheid van het EOM valt en het EOM besluit zijn evocatierecht uit te oefenen, zijn zij

²³ Het rechtskader dat de relatie beheerst tussen het EOM en OLAF voorziet in werkafspraken tussen de twee organen om de praktische aspecten van deze relatie vast te leggen. De werkafspraken zijn op 5 juli 2021 ondertekend.

²⁴ Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), *The OLAF Report 2021*, blz. 38.

²⁵ Denemarken, Ierland, Hongarije, Polen en Zweden nemen niet deel aan het EOM. Zweden zal naar verwachting in 2023 toetreden tot het EOM.

²⁶ Zie voor meer gedetailleerde statistieken, met name per deelnemende lidstaat, het Europees Openbaar Ministerie, *2021 Annual Report*.

verplicht hun zaken aan het EOM over te dragen. Onderzoeken worden ingeleid door de gedelegeerde Europese aanklagers in de deelnemende lidstaten en staan onder toezicht van 22 Europese aanklagers en de Europese hoofdaanklager in Luxemburg. De gedelegeerde Europese aanklagers zijn ingebed in de nationale Openbaar Ministeries of rechterlijke instanties. Alleen het hoofdkantoor van het EOM kan hen echter richting geven met betrekking tot hun operationele werkzaamheden door middel van ofwel de 15 permanente kamers, of de 22 Europese aanklagers. In 2021 waren 95 gedelegeerde Europese aanklagers werkzaam en het is de bedoeling er in totaal 140 te benoemen. Het college van het EOM is 34 keer bijeengekomen en heeft 125 besluiten vastgesteld. Het heeft een aantal besluiten gewijzigd en aangevuld op basis van de eerste geleerde lessen, bijvoorbeeld over de toewijzing van zaken aan de permanente kamers of de verificatie van de geregistreerde informatie om de bevoegdheid van het EOM te beoordelen.

Momentopname 5 — De overeenkomst tot vaststelling van de wijze van samenwerking tussen de Commissie en het EOM

Het rechtskader voor het EOM bepaalt dat het een samenwerkingsrelatie met de Commissie tot stand brengt en onderhoudt met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de EU. Daartoe hebben zij een overeenkomst gesloten waarin de voorwaarden voor hun samenwerking zijn vastgelegd.

De overeenkomst, die op 18 juni 2021 is ondertekend, bevat nadere bepalingen over de administratieve regelingen voor de uitvoering van de in de EOM-verordening vastgestelde verplichtingen inzake wederzijdse informatie en raadpleging. Deze zijn enerzijds bedoeld om het EOM in staat te stellen strafbare feiten die de EU-begroting schaden, doeltreffend te onderzoeken en te vervolgen, en anderzijds het de diensten van de Commissie mogelijk te maken om te zorgen voor een passende administratieve, financiële en disciplinaire follow-up van de onderzoeken van het EOM, met inbegrip van voorzorgsmaatregelen ter bescherming van de EU-begroting.

De overeenkomst specificeert met name: a) de specifieke soorten informatie of raadplegingen die in elk afzonderlijk geval moeten worden verstrekt of uitgevoerd; b) de desbetreffende contactpunten; c) de toepasselijke procedures, communicatiemiddelen, het model en de termijnen; en d) de voorwaarden waaronder het EOM toegang heeft tot specifieke relevante databanken die door de Commissie worden beheerd. De overeenkomst bevat ook een verwijzing naar de nauwe en tijdige samenwerking tussen de Commissie en het EOM met betrekking tot de toepassing van Verordening (EU) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de EU-begroting.

3.1.6. Europese Rekenkamer (ERK)

De **Europese Rekenkamer** (ERK) beoordeelt de zuinigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, wettigheid en regelmatigheid van EU-maatregelen om de verantwoordingsplicht, transparantie en het financieel beheer te verbeteren.

Momentopname 6 — Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer

Elk jaar controleert de ERK de ontvangsten en uitgaven van de EU-begroting en geeft zij haar oordeel over de betrouwbaarheid van de jaarrekening en over de mate waarin de ontvangsten en uitgaven voldoen aan de toepasselijke voorschriften en regelgeving. Het jaarverslag over het begrotingsjaar 2020 is op 26 oktober 2021 bekendgemaakt²⁷.

²⁷ Europese Rekenkamer, [Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2020](#), 26.10.2021.

De ERK concludeerde dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden. Wat de regelmatigheid van de verrichtingen betreft, concludeerde zij dat de ontvangsten geen materiële fouten bevatten. Met betrekking tot de uitgaven blijkt uit de controleresultaten dat het geschatte foutenpercentage hetzelfde is als vorig jaar, namelijk 2,7 %. Uitgaven met een hoog risico (voornamelijk gebaseerd op vergoedingen) vertoonden een materieel foutenpercentage. In 2021 werden zes gevallen van vermoedelijke fraude gemeld aan OLAF.

3.1.7. Eurojust

Eurojust, het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken, coördineert het werk van nationale autoriteiten — zowel uit de lidstaten als uit niet-EU-landen — bij het onderzoeken en vervolgen van grensoverschrijdende criminaliteit. Bij de bescherming van de financiële belangen van de EU speelt het vooral een rol ten aanzien van de lidstaten die niet deelnemen aan het EOM.

Momentopname 7 — Hoogtepunten van Eurojust in 2021

In 2021 zette Eurojust zijn operationele werkzaamheden op het gebied van de bestrijding van fraude ten nadele van de EU-begroting en andere PIF-misdrijven voort, in samenwerking met het EOM, OLAF en Europol. De samenwerking op het gebied van fraudebestrijding omvatte de betrokkenheid van Eurojust bij operatie Sentinel, die gericht is op de bescherming van middelen in het kader van het NextGenerationEU-initiatief tegen fraude, corruptie en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden (zie **momentopname 11**).

De samenwerking van Eurojust met het EOM is in 2021 van start gegaan. Na ondertekening van zijn werkafpraak in februari 2021 begon Eurojust met het EOM samen te werken bij onderzoeken kort nadat het EOM op 1 juni 2021 met zijn operationele werkzaamheden was begonnen.

OLAF bleef in 2021 een belangrijke operationele partner voor Eurojust en nam deel aan verschillende coördinatievergaderingen over zaken die de EU-begroting schaden. De twee organen hebben ook een nieuwe workflow voor nauwere samenwerking opgezet en zijn blijven werken aan de evaluatie van gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's) waaraan OLAF heeft deelgenomen. Net als in de voorgaande jaren zijn Eurojust en OLAF deskundigheid op het gebied van fraudebestrijding met elkaar blijven delen. Naar aanleiding van het Eurojust-seminar voor OLAF-onderzoekers in 2020, hebben Eurojust-deskundigen in 2021 presentaties van OLAF bijgewoond over casestudy's, methoden voor gegevensanalyse en het herziene rechtskader dat van toepassing is op OLAF-onderzoeken.

3.1.8. Europol

Europol, het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, fungeert als ondersteuningscentrum voor rechtshandavingsoperaties, als informatiecentrum inzake criminele activiteiten en als expertisecentrum op het gebied van rechtshandhaving.

Momentopname 8 — Europol in 2021

In september 2021 heeft het Europees Centrum tegen financiële en economische criminaliteit (EFECC) van Europol, in samenwerking met de Italiaanse autoriteiten, in Rome een bijeenkomst op hoog niveau inzake rechtshandhaving gehouden en overeenstemming bereikt over het volgende beginsel: elke bedreiging voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit tast het financiële welzijn van de EU aan.

Eveneens in september 2021 hebben Europol, OLAF, het EOM, Eurojust en 21 lidstaten hun krachten gebundeld in operatie Sentinel (zie **momentopname 11**).

3.2. Het niveau van de lidstaten

3.2.1. Coördinatiedienst fraudebestrijding (AFCOS)

Sinds 2013²⁸ moeten de lidstaten een **coördinatiedienst voor fraudebestrijding** (AFCOS) aanstellen om de doeltreffende samenwerking en de uitwisseling van informatie, met inbegrip van operationele informatie, met OLAF te vergemakkelijken. Het staat de lidstaten vrij te beslissen waar AFCOS het best in hun nationale administratieve structuur kan worden geplaatst en welke bevoegdheden de dienst zal hebben.

Het mandaat van AFCOS kan variëren, afhankelijk van de specifieke omstandigheden per land. In alle gevallen moet de dienst echter zorgen voor samenwerking met OLAF en coördinatie, in de betrokken lidstaat, van wettelijke, administratieve en onderzoeksverplichtingen en -activiteiten in verband met de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Momentopname 9 — In 2021 door de lidstaten genomen maatregelen²⁹

Luxemburg en Letland hebben hun AFCOS versterkt. In **Luxemburg** werd het AFCOS-team versterkt om te zorgen voor adequate coördinatie bij de bestrijding van fraude en de bescherming van de financiële belangen van de EU. **Letland** meldde dat er een nieuwe wet en een bijbehorende procedurehandleiding zijn vastgesteld om ervoor te zorgen dat zijn AFCOS wettelijk gerechtigd is om a) deel te nemen aan en bijstand te verlenen bij controles ter plaatse door OLAF, b) informatie of documenten van particulieren op te vragen, en c) informatie over bankrekeningen te ontvangen in het kader van administratieve onderzoeken.

Griekenland, Spanje en Zweden meldden maatregelen die hun AFCOS hadden genomen om de beheersautoriteiten te helpen mogelijke fraude beter aan rechtshandhavingsinstanties te melden.

3.2.2. Nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS)

De aanhoudende aanmoediging van de Commissie aan de lidstaten om **nationale fraudebestrijdingsstrategieën** (NAFS) vast te stellen, heeft geleid tot een gestage toename van het aantal goedgekeurde nationale fraudebestrijdingsstrategieën. Eind 2021 hadden 17 lidstaten³⁰

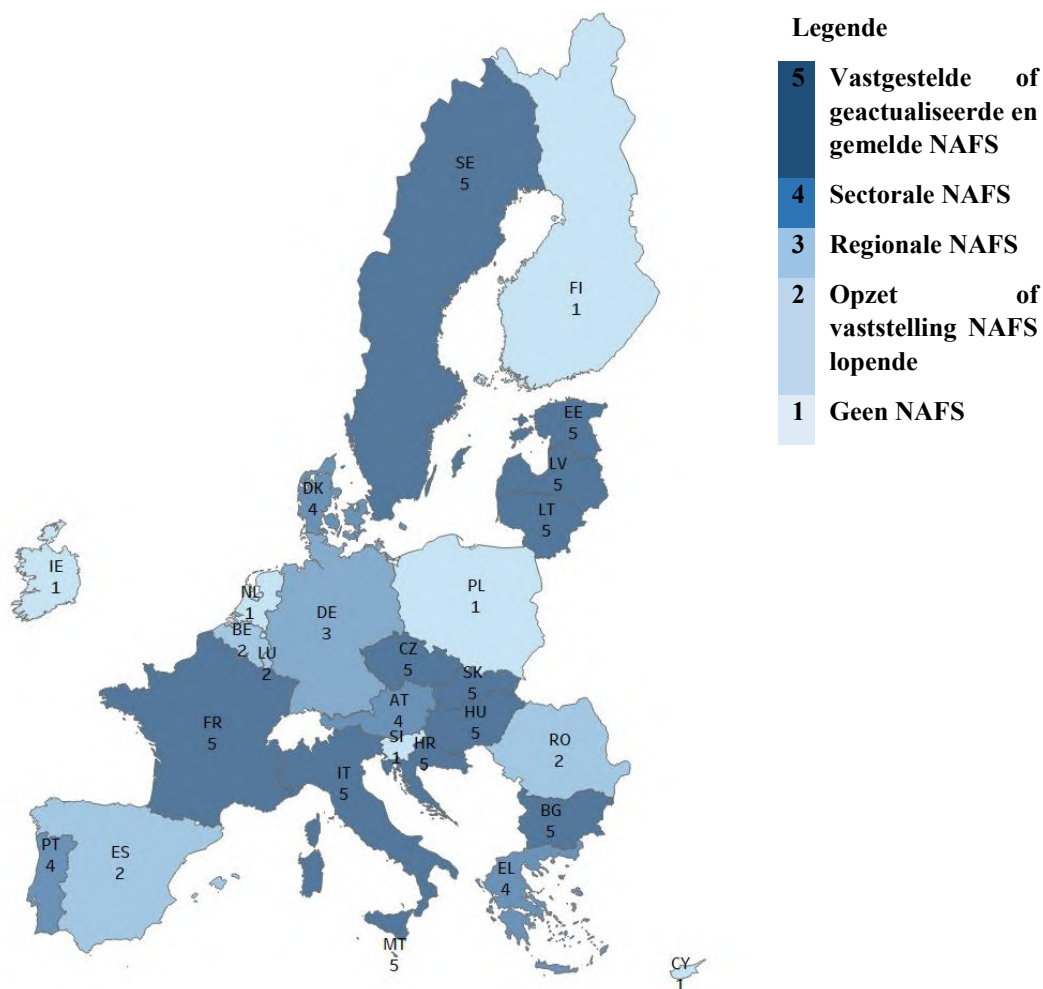
²⁸ Overeenkomstig artikel 12 bis van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad, zoals gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) 2016/2030 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 en Verordening (EU, Euratom) 2020/2223 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020.

²⁹ Zie “Door de lidstaten genomen maatregelen voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in 2021 — Uitvoering van artikel 325 VWEU” bij dit verslag voor meer informatie over nationale initiatieven ter verbetering van de bescherming van de financiële belangen van de EU.

³⁰ Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Oostenrijk, Portugal, Slowakije, Zweden. Duitsland en Portugal hadden de vereiste documenten nog niet aan OLAF toegezonden. Oostenrijk had in 2020 gemeld dat het tot het einde van het jaar over een strategie beschikte, maar heeft voor 2021 geen verdere actualiseringen ingediend.

een nationale fraudebestrijdingsstrategie vastgesteld of geactualiseerd en van de 11 lidstaten³¹ die er nog geen hadden aangenomen, meldden 4³² dat zij bezig waren een nationale fraudebestrijdingsstrategie op te stellen of al in de fase van vaststelling hiervan waren.

Figuur 3 — NAFS: stand van zaken ten aanzien van vaststelling



Hoewel de reikwijdte en inhoud van de strategieën van lidstaat tot lidstaat blijven verschillen³³ en sommige strategieën moeten worden geactualiseerd, is de algemene situatie verbeterd ten opzichte van 2020. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie zijn verschillende³⁴ van de huidige strategieën geactualiseerd om rekening te houden met nieuwe significante risico's, zoals die in verband met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de gevolgen van de COVID-19-pandemie.

³¹ België, Ierland, Spanje, Cyprus, Luxemburg, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië, Finland.

³² België, Spanje, Luxemburg, Roemenië.

³³ Zie ook punt 5.6.

³⁴ Bulgarije, Griekenland, Frankrijk, Italië, Hongarije.

3.2.3. Uitvoering van de aanbevelingen van 2020 door de lidstaten³⁵

In haar verslag van 2020 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie heeft de Commissie drie reeksen aanbevelingen aan de lidstaten gedaan, die betrekking hebben op a) horizontale aspecten van fraudebestrijding, b) ontvangsten, en c) uitgaven. Deze aanbevelingen hadden tot doel de samenwerking tussen de EU en de nationale instanties te verbeteren; de samenhang en consistentie van de nationale fraudebestrijdingsmaatregelen te vergroten; de werking van de douane-unie en de douaneautoriteiten van de lidstaten te optimaliseren; de interne controlekaders aan te scherpen; en flexibiliteit en veerkracht in tijden van crisis te verhogen.

Wat de horizontale aspecten van fraudebestrijding betreft, heeft de Commissie aanbevolen dat de lidstaten die zich niet bij het EOM hadden aangesloten, zouden overwegen dit te doen.

Van de vijf lidstaten die nog geen deel uitmaken van het EOM, heeft **Zweden** zijn voornemen kenbaar gemaakt om zich in 2023 bij het EOM aan te sluiten; **Denemarken, Ierland, Hongarije en Polen** verklaarden dat zij niet van plan waren zich aan te sluiten³⁶.

Op het gebied van ontvangsten antwoordden 16 lidstaten³⁷ dat zij de aanbeveling van de Commissie ter beoordeling van **de risico's en tekortkomingen van hun nationale douanecontrolestrategieën** die door de COVID-19-pandemie naar voren waren gekomen, volledig hadden uitgevoerd, 4 lidstaten³⁸ dat zij de aanbeveling gedeeltelijk hadden uitgevoerd, en 6³⁹ dat zij deze niet hadden uitgevoerd. Uit de antwoorden komt een reeks succesvolle maatregelen naar voren, zoals de flexibiliteit van de controles en het opstellen van risicoprofielen, waardoor ervoor werd gezorgd dat de controles tijdens de COVID-19-periode nog steeds doeltreffend werden uitgevoerd.

In reactie op de aanbeveling om **de risico's te beoordelen die in 2020 mogelijk niet zijn aangepakt en corrigerende maatregelen uit te voeren om deze aan te pakken**, antwoordden 16 lidstaten⁴⁰ de aanbeveling volledig te hebben uitgevoerd, 3⁴¹ de aanbeveling gedeeltelijk te hebben uitgevoerd en 7 lidstaten⁴² de aanbeveling niet te hebben uitgevoerd.

Met betrekking tot de aanbevelingen inzake uitgaven, meldden 11 lidstaten⁴³ dat zij **gerichte risicobeheermaatregelen hadden genomen in verband met de gevolgen van COVID-19 en de op handen zijnde uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit**, en dat zij de

³⁵ Zie voor een volledig overzicht van de follow-up van de lidstaten, "Uitvoering van de aanbevelingen van 2020 door de lidstaten" bij dit verslag.

³⁶ Denemarken en Ierland hebben een niet-deelnemingsclausule in verband met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

³⁷ Bulgarije, Tsjechië, Estland, Ierland, Griekenland, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Zweden.

³⁸ België, Duitsland, Spanje, Frankrijk.

³⁹ Denemarken, Kroatië, Malta, Nederland, Slowakije, Finland.

⁴⁰ Tsjechië, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Zweden.

⁴¹ België, Bulgarije, Frankrijk.

⁴² Denemarken, Duitsland, Kroatië, Malta, Nederland, Slowakije, Finland.

⁴³ Denemarken, Estland, Griekenland, Italië, Cyprus, Letland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Zweden.

aanbeveling volledig hadden uitgevoerd; In 11 lidstaten⁴⁴ werd dit slechts gedeeltelijk gedaan en in 4⁴⁵ werd de aanbeveling niet uitgevoerd.

Op de vraag of zij **de manier hebben verbeterd waarop onderliggende gegevens en gegevens over opgespoorde onregelmatigheden en fraude worden verzameld en gebruikt**, hebben 14 lidstaten⁴⁶ geantwoord dat zij de aanbeveling volledig hadden uitgevoerd, 7⁴⁷ dat zij deze gedeeltelijk hadden uitgevoerd en 5⁴⁸ dat zij de aanbeveling niet hadden uitgevoerd. De meeste lidstaten meldden dat zij hun gebruik van IT-systemen, zoals het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS), Arachne⁴⁹, het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES)⁵⁰ en een verscheidenheid aan nationale IT-instrumenten, hadden afgestemd op het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens waarmee zij werkten.

In de laatste aanbeveling over uitgaven werden de lidstaten aangemoedigd om gebruik te maken van het **geïntegreerde en interoperabele informatie- en monitoringsysteem dat de Commissie beschikbaar zal stellen voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de EU-begroting**. Negentien lidstaten⁵¹ meldden dat zij deze aanbeveling volledig hadden uitgevoerd, 4⁵² dat zij deze gedeeltelijk hadden uitgevoerd en 3⁵³ dat zij de aanbeveling niet hadden uitgevoerd.

4. SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING

Fraudebestrijding is van cruciaal belang voor de EU, niet in de laatste plaats gezien haar rol op het wereldtoneel. Samenwerking staat centraal om ervoor te zorgen dat deze strijd doeltreffend is. In dit punt wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied.

4.1. Internationale samenwerking

4.1.1. Samenwerking met niet-EU-landen en bepalingen inzake wederzijdse bijstand en fraudebestrijding in internationale overeenkomsten

Samenwerking met internationale partners is van cruciaal belang om EU-middelen die buiten Europa worden uitgegeven en de ontvangstenzijde van de EU-begroting te beschermen. Om dit te bereiken bleef OLAF in 2021 — samen met de bevoegde dienst van de Commissie — **ervoor**

⁴⁴ België, Bulgarije, Tsjechië, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Nederland, Roemenië, Slowakije, Finland.

⁴⁵ Duitsland, Ierland, Litouwen, Slovenië.

⁴⁶ Bulgarije, Griekenland, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slowakije, Zweden.

⁴⁷ België, Tsjechië, Denemarken, Spanje, Frankrijk, Roemenië, Finland.

⁴⁸ Duitsland, Estland, Ierland, Litouwen, Slovenië.

⁴⁹ Arachne is een geïntegreerd IT-systeem voor datamining en risicoscores dat de Commissie heeft ontwikkeld en ter beschikking heeft gesteld van de lidstaten op het gebied van cohesie, landbouw en de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

⁵⁰ Zie punt 7.2 voor een beschrijving van het systeem.

⁵¹ Bulgarije, België, Tsjechië, Denemarken, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Cyprus, Letland, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije.

⁵² Kroatië, Litouwen, Roemenië, Finland.

⁵³ Duitsland, Estland, Zweden.

zorgen dat financieringsovereenkomsten en andere contracten deugdelijke fraudebestrijdingsbepalingen bevatten, met inbegrip van de mogelijkheid om controles en onderzoeken uit te voeren met betrekking tot buiten de EU uitgevoerde financiering. OLAF heeft ook administratieve samenwerkingsregelingen gesloten met twee internationale partnerautoriteiten, het parket-generaal van Oekraïne en de Werelddouaneorganisatie (WDO). Dergelijke regelingen dragen bij tot het bevorderen van nauwe betrekkingen met partners die zich bezighouden met fraudebestrijding, door een richtinggevend kader te bieden voor praktische samenwerking, bv. het delen van informatie of beste praktijken. In 2021 organiseerde OLAF ook online outreach-evenementen om nieuwe operationele contacten te leggen met onderzoeksautoriteiten in niet-EU-landen en om de melding van fraude en onregelmatigheden via EU-delegaties over de hele wereld aan te moedigen.

De samenwerking met derde landen voor het voorkomen, opsporen en bestrijden van overtredingen van de douanewetgeving is gebaseerd op overeenkomsten inzake **wederzijdse administratieve bijstand** op douanegebied. Dergelijke overeenkomsten leveren een belangrijke bijdrage aan de bescherming van de financiële belangen van de EU. Momenteel zijn er overeenkomsten met 87 landen, waaronder belangrijke handelspartners van de EU, zoals de Verenigde Staten, China en Japan. In 2021 zijn de onderhandelingen met de landen van oostelijk en zuidelijk Afrika (OZA5)⁵⁴ afgerond en werden onderhandelingen gevoerd met Australië, Indonesië, en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot Gibraltar.

Vrijhandelsovereenkomsten bevatten gewoonlijk een fraudebestrijdingsclausule die de mogelijkheid biedt om bij ernstige douanefraude of een aanhoudend gebrek aan toereikende samenwerking bij de bestrijding daarvan, de tariefpreferenties voor een product tijdelijk in te trekken. Een dergelijke clausule is in feite een *conditio sine qua non* voor de toekenning van tariefpreferentie aan derde landen.

4.1.2. Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie CoSP9 en door de EU gesteunde resoluties

De EU is partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC), het enige juridisch bindende universele instrument inzake corruptiebestrijding. De Commissie vertegenwoordigt de EU bij alle UNCAC-gerelateerde processen, met inbegrip van de deelname aan de vergaderingen van de werkgroep voor de beoordeling van de tenuitvoerlegging en aan de open werkgroepen inzake corruptiepreventie en terugvordering van activa.

Het beoordelingsmechanisme voor de tenuitvoerlegging van het verdrag is bindend voor alle partijen bij het verdrag, met inbegrip van de EU. In juni 2021 kondigde de Commissie aan het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) aan dat zij bereid is het beoordelingsproces te ondergaan waarin het UNCAC voorziet⁵⁵. In juli 2021 is de beoordeling van de tenuitvoerlegging officieel van start gegaan.

Tijdens haar negende Conferentie van de partijen (CoSP) in Sharm el-Sheikh, Egypte, in december 2021, heeft de EU benadrukt dat zij zich krachtig blijft inspannen om een zo breed mogelijke **deelname van het maatschappelijk middenveld en niet-gouvernementele organisaties** aan de bestrijding van corruptie te ondersteunen.

Tijdens de algemene discussie wees de EU op de rol van het EOM en OLAF in de bestrijding van corruptie en benadrukte zij het belang van de media en onderzoeksjournalisten. Vier van de acht vastgestelde resoluties werden door de EU gesteund, met name op het gebied van

⁵⁴ Comoren, Madagaskar, Mauritius, Seychellen en Zimbabwe.

⁵⁵ Bij brief van commissaris Johansson aan de uitvoerend directeur van het UNODC.

corruptiepreventie, versterking van de internationale samenwerking in noodsituaties en crisisrespons en herstel, evenals regionale corruptiebestrijding⁵⁶.

4.1.3. Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten

Het **tweede actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel** (2018-2022), dat in december 2018 door de Commissie is gepresenteerd en zowel beleidsmaatregelen als operationele rechtshandavingsmaatregelen bevat, is in 2021 verder uitgevoerd en tegen het einde van 2021 was een groot aantal belangrijke acties lopende of afgerond.

De Commissie speelt op dit gebied een leidende rol op multilateraal niveau, en op bilateraal niveau met de landen van herkomst en doorvoer. Op multilateraal niveau is het **Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten bij het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging** (FCTC-protocol) een internationale overeenkomst die erop gericht is de illegale tabakshandel wereldwijd aanzienlijk terug te dringen. OLAF is, in nauwe samenwerking met de betrokken diensten van de Commissie en de lidstaten, actief betrokken bij de werkzaamheden in verband met het FCTC-protocol. OLAF vertegenwoordigde de EU en de deelnemende lidstaten tijdens de tweede vergadering van de partijen in november 2021. Tijdens deze vergadering werden de conclusies van twee werkgroepen (Volgen en traceren en Assistentie en samenwerking) goedgekeurd en werd een nieuwe strategie ter ondersteuning van de uitvoering van het protocol voorgesteld. Alle betrokken partijen zijn ook overeengekomen te blijven werken aan een wereldwijd steunpunt voor het doorgeven van informatie om volg- en traceersystemen in staat te stellen informatie uit te wisselen en de wereldwijde strijd tegen illegale tabakshandel te ondersteunen.

4.2. Samenwerking tussen de EU en de lidstaten

4.2.1. Activiteiten van het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)

Het **Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)** brengt deskundigen van de Commissie (vertegenwoordigd door OLAF) en de lidstaten bijeen. Het biedt een forum voor de bespreking van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van fraudebestrijding en voor de voorbereiding van dit verslag. De werkzaamheden ervan zijn gestructureerd rond vier werkgroepen en plenaire zittingen.

In 2021 werden twee plenaire vergaderingen georganiseerd in juni en december, twee vergaderingen van de subgroep voor de melding en analyse van fraude en andere onregelmatigheden, en één van de subgroep fraudepreventie. Deze bijeenkomsten waren een goede gelegenheid om de recentste trends op het gebied van onregelmatigheden en fraude en de IT-instrumenten voor het beheer van EU-middelen te bespreken. Zij dienden ook als een belangrijke schakel tussen OLAF en zijn partners tijdens de pandemie, waarbij de communicatielijnen open werden gehouden en deelnemers in staat werden gesteld informatie en beste praktijken uit te wisselen.

De jaarlijkse vergadering van de coördinatiediensten voor fraudebestrijding van de lidstaten vond in september virtueel plaats. De besprekingen waren toegespitst op de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In december heeft de subgroep fraudepreventie overeenstemming bereikt

⁵⁶ Eindverslag over de CoSP9.

over de oprichting van een deskundigengroep voor het gebruik van IT-instrumenten om de middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te beschermen.

4.2.2. Het fraudebestrijdingsprogramma van de EU

Het Hercules III-programma, dat bijstand verleende voor projecten ter ondersteuning van fraudebestrijding en de bescherming van de financiële belangen van de EU in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020, is met de vaststelling van Verordening (EU) 2021/785 vervangen door het nieuwe **fraudebestrijdingsprogramma van de EU** (UAFP).

Het UAFP combineert drie verschillende, voorheen afzonderlijke activiteiten, maar bouwt voort op het succes van het Hercules III-programma. Het UAFP voegt het **onderdeel financiering van Hercules**, de financiering van het **antifraude-informatiesysteem** (AFIS-platform), ter ondersteuning van de wederzijdse bijstand van de lidstaten op het gebied van douane- en landbouwaangelegenheden, en het **beheerssysteem voor onregelmatigheden** (IMS), voor de melding van onregelmatigheden — met inbegrip van fraude — in gevallen die verband houden met de fondsen in gedeeld beheer en met pretoetredingssteun, samen in **één enkel kader**.

Dit **vergroot synergieën** tussen de verschillende onderdelen en creëert besparingen van middelen, met inbegrip van de financiële flexibiliteit om waar nodig financiering binnen het programma over te hevelen naar een ander onderdeel van de activiteit.

Het UAFP heeft twee hoofddoelstellingen⁵⁷. Allereerst is het gericht op de bescherming van de financiële belangen van de EU. In de tweede plaats heeft het tot doel de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie te ondersteunen met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften.

Het programma heeft drie specifieke doelstellingen:

- (1) het voorkomen en bestrijden van fraude, corruptie en alle andere illegale activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad;
- (2) het ondersteunen van de melding van onregelmatigheden, met inbegrip van fraude, met betrekking tot de fondsen in gedeeld beheer en pretoetredingssteun van de EU-begroting;
- (3) het verschaffen van instrumenten voor informatie-uitwisseling en ondersteuning van operationele activiteiten op het gebied van wederzijdse administratieve bijstand in douane- en landbouwaangelegenheden.

Momentopname 10 — Focus op AFIS en IMS

AFIS is een overkoepelende term voor een reeks IT-toepassingen voor fraudebestrijding die door OLAF worden beheerd met behulp van een gemeenschappelijke technische infrastructuur en die gericht zijn op de tijdige en veilige **uitwisseling van informatie over fraude** tussen bevoegde nationale en EU-overheidsdiensten en de opslag en analyse van relevante gegevens. Het AFIS-portaal telt meer dan 8 500 geregistreerde eindgebruikers in bijna 1 400 bevoegde diensten van lidstaten, partnerlanden, internationale organisaties, de Commissie en andere EU-instellingen. Het maakt aanzienlijke schaalvoordelen en synergieën mogelijk bij de ontwikkeling, instandhouding en het gebruik van een dergelijk breed en uiteenlopend pakket IT-diensten en -instrumenten.

AFIS ondersteunt de **wederzijdse bijstand op douanegebied** met samenwerkingsinstrumenten zoals **VOCU** (Virtual Operations Coordination Unit) voor **gezamenlijke douaneoperaties**,

⁵⁷ Zie voor meer informatie het “Jaarlijks overzicht met informatie over de resultaten van het fraudebestrijdingsprogramma van de EU in 2021” bij dit verslag.

beveiligde e-mail (AFIS Mail) en specifieke modules voor informatie-uitwisseling. Het biedt ook ondersteuning via databanken zoals het DIS (douane-informatiesysteem) en het FIDE (dossieridentificatiesysteem voor douanedoeleinden), een directory van containerstatusberichten (CSM) en een directory van in-, uit- en doorvoerberichten (IET); en het geeft ondersteuning door middel van instrumenten voor gegevensanalyse zoals het AMT (geautomatiseerd monitoringinstrument) en elektronische workflowtoepassingen zoals ToSMA (beheerstoepping voor in beslag genomen tabak). Er zijn verdere ontwikkelingen gaande voor de oprichting van een analytisch platform in AFIS ter ondersteuning van strategisch en operationeel onderzoek.

De belangrijkste rechtsgrondslag voor de werking van het AFIS-platform is Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften⁵⁸.

IMS is een toepassing op het AFIS-platform voor het vergemakkelijken van de **melding van onregelmatigheden en fraude** die door de nationale autoriteiten zijn ontdekt op het gebied van gedeeld beheer en pretoetreding, in overeenstemming met sectorale verordeningen en financieringsovereenkomsten. In 2021 is opdracht gegeven voor een studie om mogelijke verbeteringen van het systeem vast te stellen op basis van de behoeften van gebruikers en belanghebbenden, en om na te gaan of de interoperabiliteit met andere IT-systemen voor fraudebestrijding van de Commissie, zoals Arachne en EDES, kan worden verbeterd⁵⁹.

4.2.3. Samenwerking op het gebied van ontvangsten

4.2.3.1. Het douaneprogramma

Het **douaneprogramma** (Verordening (EU) 2021/444) is weliswaar niet rechtstreeks gericht op fraudebestrijding, maar is een belangrijke partner in de bescherming van de financiële en economische belangen van de EU en de lidstaten. Als pijler van het programma spelen de **IT-systemen** ervan een essentiële rol bij het faciliteren van de uitwisseling van informatie en gegevens tussen de lidstaten, met inbegrip van informatie over risico's, waardoor de inning van de verschillende rechten (bv. douanerechten, btw en accijnzen op invoer) wordt ondersteund. Het programma ondersteunt ook **samenwerkingsacties**, waaronder projectgroepen, netwerken van deskundigen, workshops en opleidingsactiviteiten en andere steun voor competentieontwikkeling, die de autoriteiten van de lidstaten in staat stellen goede praktijken uit te wisselen en de douanecontroles en de inning van rechten te verbeteren. Voorts moet het nieuwe Instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur (Verordening (EU) 2021/1077), dat bedoeld is om aan alle soorten grenzen te worden gebruikt, de douane-unie en de werkzaamheden van de douaneautoriteiten ondersteunen, met name door hen te helpen de financiële en economische belangen van de EU te beschermen, de beveiliging en veiligheid in de EU te waarborgen en de EU te beschermen tegen oneerlijke en illegale handel, zoals namaak van goederen, en tegelijkertijd legitieme bedrijfsactiviteiten te vergemakkelijken.

⁵⁸ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften, PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

⁵⁹ Zie punt 7.2 voor een beschrijving van het systeem.

4.2.3.2. Het Fiscalis-programma

Het **Fiscalis-programma** (Verordening (EU) 2021/847) omvat een breed scala aan acties ter ondersteuning van de samenwerking tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten om de financiële en economische belangen van de EU en haar lidstaten te beschermen, onder meer tegen belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking. Het Fiscalis-programma biedt de nationale autoriteiten ook mogelijkheden om samen te werken door gebruik te maken van **IT-systemen, samenwerkingsactiviteiten en acties voor competentieontwikkeling**.

4.2.3.3. Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)

Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's) zijn **gerichte acties van beperkte duur** voor de bestrijding van fraude en de smokkel van gevoelige goederen in bepaalde risicogebieden en/of op bekende handelsroutes.

Naast het onderzoeken van gevallen van fraude op het gebied van ontvangsten en namaak van producten, coördineert OLAF grootschalige GDO's waarbij de EU en internationale operationele partners betrokken zijn. De steun van OLAF is op elke GDO toegesneden en kan bestaan uit het gebruik van zijn permanente technische infrastructuur, IT- en communicatie-instrumenten, met name de virtuele operationele coördinatie-eenheid (VOCU) voor de veilige uitwisseling van informatie, alsook specifieke strategische analyse en administratieve en financiële ondersteuning. In 2021 organiseerde OLAF, of nam het deel aan de organisatie van, twee operaties op het gebied van mondkapjes en tabaksproducten, en was het betrokken bij verschillende operaties die werden gestart door de lidstaten, Europol, het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) of de WDO.

Tabel 2 — GDO's in 2021

Operatie	Beschrijving
S'CARE FACE	Georganiseerd door OLAF, in nauwe samenwerking met andere DG's (DG's TAXUD, GROW, SANTE en JUST) om in de hele EU de kennis over het toelaten van mondkapjes in de EU te verbeteren. S'CARE FACE liep van januari tot maart 2021. Tijdens de operatie wisten de deelnemende lidstaten te voorkomen dat 49 miljoen namaakmondkapjes of ondermaatse mondkapjes op de EU-markt terechtkwamen.
SCORPION II	Deze GDO, die gezamenlijk werd georganiseerd door de missie van de Europese Unie voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne (EUBAM) en OLAF, was gericht op de smokkel van tabaksproducten aan de oostgrens van de EU en leidde tot de inbeslagname van 8,5 miljoen sigaretten.
POSTBOX III	Medegeorganiseerd door de Italiaanse douane en Guardia di Finanza met de steun van OLAF, de medewerking van Europol en de deelname van twintig lidstaten. De operatie was gericht op de illegale handel in namaakproducten, farmaceutische producten en COVID-19-gerelateerde goederen, geneesmiddelen, bedreigde dier- en plantensoorten, en onderwaardering van goederen, via zowel het open web als het darkweb. De operatie heeft geleid tot de inbeslagname van meer dan 1 400 zendingen illegale goederen, waaronder meer dan 35 000 stuks namaakgoederen, valse bankbiljetten met een waarde van ongeveer 240 000 EUR, meer dan 1 500 stuks COVID-19-gerelateerde materialen, 240 kg gesmokkelde sigaretten en tabak, en meer dan 20 kg cannabis en marihuana.
ATHENA V	Het smokkelen van contant geld in de EU via koeriers-, post- en pakketdiensten. Deze operatie werd gecoördineerd door de Spaanse douaneadministratie met de steun van OLAF en de betrokkenheid van 13 lidstaten en Europol. Tijdens de operatie werden meer dan 14 000 pakketten gecontroleerd. De evaluatie van de resultaten is nog gaande.
ARKTOS 3	Gezamenlijke actie onder leiding van Frontex, het Europees Grens- en kustwachtagentschap, en onder de gedeelde leiding van Litouwen en Polen,

Operatie	Beschrijving
	<p>ondersteund door Interpol, OLAF, Eurojust en Europol, samen met grenswachters, politiefunctionarissen en douanebeambten uit Estland, Finland, Letland, Slowakije en Zweden. De actie was gericht op accijnsfraude, met name tabaksmokkel, documentfraude en migrantensmokkel aan bepaalde grensdoorlaatposten aan de oostelijke landgrenzen van de EU. Dankzij de actie ontdekten de rechtshandavingsinstanties meer dan 400 innovatieve tabaksproducten, zoals elektronische sigaretten en e-vloeistoffen. Er werden onder meer 6,7 miljoen illegale sigaretten en 2,6 ton ruwe tabak in beslag genomen, samen met een halve ton illegale drugs. Vijftien smokkelaars werden gearresteerd en er werden meer dan 200 vervalste documenten opgespoord.</p>
Joint CELBET Activity 8	<p>Georganiseerd door het deskundigenteam voor de douane aan de oostelijke en zuidoostelijke landgrens (CELBET) met de steun van OLAF. De operatie was gericht op de controle van contant geld en de opsporing van illegale sigaretten en andere tabaksproducten, alsook op namaakonderdelen van voertuigen, namaakkleding, -schoenen en -cosmetica die de EU via haar oostgrens binnenkomen.</p>
STOP II	<p>Georganiseerd door de WDO was dit de grootste wereldwijde operatie die ooit door de douane werd geleid en waarbij 146 douaneadministraties van haar lidstaten betrokken waren, met de steun van Europol, Interpol, het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), samen met farmaceutische bedrijven en andere actoren uit de particuliere sector. De operatie had betrekking op de illegale handel in geneesmiddelen, vaccins en medische hulpmiddelen in verband met COVID-19. Zij leidde tot de inbeslagname van 365,7 miljoen eenheden, waarvan 195,5 miljoen geneesmiddelen in verband met COVID-19, 156,7 miljoen medische hulpmiddelen (zoals COVID-19-testkits, mondkapjes, gebruikte handschoenen, ontsmettingsgel en zuurstofflessen) en ongeveer 13,5 miljoen doses COVID-19-vaccins.</p>
LUDUS II	<p>Georganiseerd door Europol met de deelname van OLAF, het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO), de WDO en 21 landen. De actie leidde tot de inbeslagname van meer dan 5 miljoen stuks nepspeelgoed en illegaal speelgoed, ter waarde van 18 miljoen EUR. De in beslag genomen goederen vormden risico's zoals blootstelling aan chemische stoffen, verwurging, verstikking, elektrische schok, gehoorschade en brandgevaar.</p>
OPSON IX	<p>Gezamenlijke operatie van Europol en Interpol gericht op vervalste en ondermaatse voedingsmiddelen en dranken. OLAF leidde een gerichte actie op het gebied van wijn en alcoholhoudende dranken en coördineerde de werkzaamheden van 19 lidstaten en 3 niet-EU-landen. Deze actie heeft geleid tot de inbeslagname van bijna 1,8 miljoen liter wijn en alcoholhoudende dranken door de Europese douane- en politieautoriteiten: 215 000 liter nagemaakte alcoholhoudende dranken, voornamelijk wijn en wodka; en 1 550 000 liter verschillende alcoholhoudende dranken, wijnen en bieren, die in strijd waren met de fiscale regels of de voedselveiligheidsnormen.</p>
SHIELD II	<p>Georganiseerd door Europol. OLAF leidde met 17 lidstaten een gerichte actie tegen nagemaakte stoffen en hormonale stoffen, voedingssupplementen en geneesmiddelen voor erectiestoornissen, waarbij in totaal 254 731 tabletten en 131 027 flacons van verschillende geneesmiddelen en 278 kg voedingssupplementen de EU niet zijn binnengekomen.</p>
DEMETER VII	<p>Gecoördineerd door de WDO om de illegale handel in afval, ozonaantastende stoffen (ODS) en fluorkoolwaterstoffen (HFK's) aan te pakken. In totaal hebben 102 rechtshandavingsinstanties aan deze operatie deelgenomen. OLAF had tot taak contacten te onderhouden tussen EU- en niet-EU-landen om informatie en inlichtingen te verkrijgen, wat heeft geleid tot de opsporing en inbeslagname van meer dan 4 000 ton afval (bv. gebruikte elektronische artikelen, afgedankte batterijen, gebruikte voertuigen, printers) en 493 stuks ODS en HFK's.</p>
SILVER AXE VI	<p>Jaarlijkse door Europol geleide operatie. OLAF heeft deelgenomen door expertise te leveren op het gebied van het identificeren en opsporen van verdachte zendingen. Tijdens de operatie werd meer dan 1 200 ton illegale pesticiden in beslag genomen,</p>

Operatie	Beschrijving
	waarbij 35 verschillende landen betrokken waren. De operatie leidde tot inbeslagnamen van illegale en namaakproducten ter waarde van circa 80 miljoen EUR. OLAF heeft operationele inlichtingen uitgewisseld met de douaneautoriteiten van de lidstaten en van China, Oekraïne, Rusland en Colombia. Het heeft verdachte transporten van illegale pesticiden getraceerd, wat leidde tot de inbeslagname van in totaal ongeveer 39 ton.

5. BELANGRIJKE MAATREGELEN TER BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EU EN TER BESTRIJDING VAN FRAUDE

5.1. Omzetting van de PIF-richtlijn

Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de “PIF-richtlijn”) is op 5 juli 2017 in werking getreden. De termijn voor omzetting van de richtlijn in nationaal recht is op 6 juli 2019 verstreken.

De Commissie publiceerde op 6 september 2021 het eerste van drie **verslagen over de omzetting van de richtlijn**, overeenkomstig artikel 18 van de richtlijn. In het verslag wordt geconcludeerd dat, hoewel alle lidstaten de richtlijn hebben omgezet, **verdere maatregelen nodig zijn om de resterende problemen op het gebied van naleving aan te pakken**. Er wordt benadrukt dat een correcte omzetting van de in de PIF-richtlijn bevatte definities, sancties, bevoegdheidsregels en verjaringstermijnen voor fraude en andere strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, noodzakelijk is om het EOM in staat te stellen doeltreffende onderzoeken en vervolgingen uit te voeren. In het verslag wordt ook onderstreept dat samenwerking tussen het EOM en de lidstaten van cruciaal belang is.

In december 2021 heeft de Commissie besloten **inbreukprocedures** in te leiden tegen acht lidstaten⁶⁰ wegens een niet-correcte omzetting van de PIF-richtlijn. In februari 2022 heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen vijf andere lidstaten⁶¹. In mei 2022 heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen nog eens vier lidstaten⁶².

De Commissie zal alle nodige maatregelen blijven nemen om ervoor te zorgen dat de PIF-richtlijn correct en volledig wordt omgezet, zo nodig met verdere inbreukprocedures.

De Commissie werkt aan een tweede omzettingsverslag inzake de PIF-richtlijn, dat in het derde kwartaal van 2022 moet worden ingediend. Dit verslag zal toegespitst zijn op de geschiktheid van de btw-drempel van 10 miljoen EUR en de doeltreffendheid van de bepalingen van de richtlijn op het gebied van fraude bij overheidsopdrachten en verjaringstermijnen.

5.2. Bestrijden van witwassen

Fraude ten nadele van de EU-begroting kan ook de **voorloper zijn van andere strafbare feiten** (d.w.z. in de vorm van een basisdelict). Hoewel het rechtskader van de EU inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering niet rechtstreeks verband houdt met de bescherming van de EU-begroting, speelt het dus een belangrijke rol op dit gebied.

⁶⁰ Kroatië, Finland, Griekenland, Letland, Luxemburg, Portugal, Roemenië en Spanje.

⁶¹ België, Cyprus, Slowakije, Slovenië en Zweden.

⁶² Estland, Hongarije, Malta en Nederland.

Alle lidstaten hebben gemeld dat zij de vijfde antiwitwasrichtlijn⁶³ inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering⁶⁴ volledig hebben omgezet.

5.3. Herstel- en veerkrachtfaciliteit

Op 19 februari 2021 trad de verordening tot instelling van de **herstel- en veerkrachtfaciliteit** (RRF-verordening) in werking. De herstel- en veerkrachtfaciliteit financiert hervormingen en investeringen in de lidstaten vanaf het begin van de pandemie in februari 2020 tot en met 31 december 2026. Om van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gebruik te kunnen maken, moeten de lidstaten hun **nationale plannen voor herstel en veerkracht** indienen bij de Commissie. Elk plan moet de hervormingen en investeringen bevatten die tegen eind 2026 moeten zijn uitgevoerd, zodat de lidstaten financiering kunnen ontvangen ten belope van een vooraf overeengekomen toegewezen bedrag.

Elk plan moet betrekking hebben op de uitdagingen die in het kader van het Europees Semester⁶⁵ zijn vastgesteld, met name de door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen⁶⁶ van 2019 en 2020. Het moet ook de groene en de digitale transitie bevorderen en de economieën en samenlevingen van de lidstaten veerkrachtiger maken. Bij investeringen moet het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” in acht worden genomen⁶⁷.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een **prestatiegericht instrument**. Het vervullen van de overeengekomen mijlpalen en streefdoelen voor de verwezenlijking van de hervormingen en investeringen in de plannen maakt toekenning aan de lidstaat van subsidies en leningen mogelijk.

De RRF-verordening⁶⁸ vereist dat de lidstaten alle passende maatregelen nemen om de financiële belangen van de EU te beschermen en ervoor te zorgen dat het **gebruik van middelen in overeenstemming is met de toepasselijke EU- en nationale wetgeving**. Daartoe moet de lidstaat zorgen voor een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem en voor de terugvordering van ten onrechte betaalde of onjuist bestede bedragen. Dit **nieuwe uitvoeringsmodel** geeft de lidstaten een grote verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat deze middelen worden beschermd tegen fraude, corruptie, belangenconflicten (gedefinieerd als “ernstige onregelmatigheden”) en dubbele financiering.

⁶³ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (Voor de EER relevante tekst), PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43.

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu

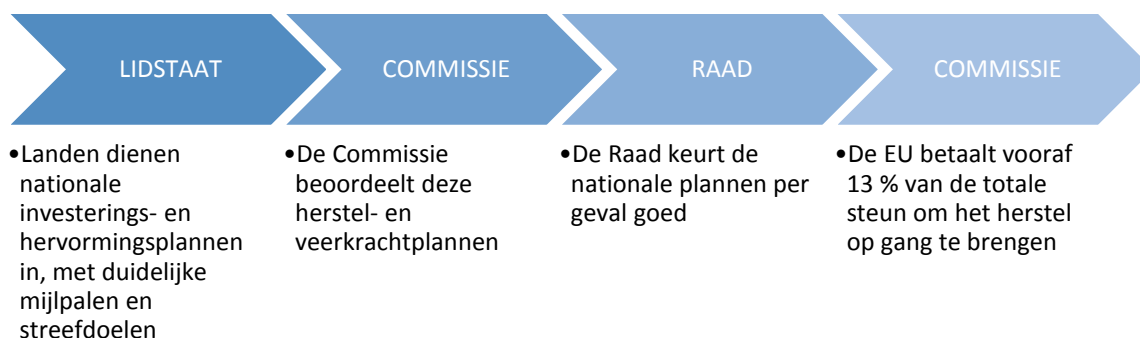
⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_nl

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_nl

⁶⁷ Geen enkele in de herstel- en veerkrachtfaciliteit opgenomen maatregel mag leiden tot ernstige afbreuk aan de doelstellingen van artikel 17 van Verordening (EU) 2020/852 (taxonomieverordening).

⁶⁸ Artikel 22 van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17.

Figuur 4 — Beoordelingsprocedure van de nationale plannen



Elk plan bevat daarom een **controle- en auditonderdeel** waarin de lidstaten de maatregelen beschrijven (met inbegrip van fraudebestrijdingsmaatregelen) die zij zullen uitvoeren en **specifieke mijlpalen en streefdoelen** vaststellen om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen ernstige onregelmatigheden en dubbele financiering. De Commissie kan een plan alleen positief beoordelen als het een positieve score behaalt in haar controlesystemen. Als dienst van de Commissie heeft OLAF bijgedragen aan de beoordeling door de Commissie van de plannen voor herstel en veerkracht van de lidstaten door **gerichte fraudebestrijdingsadviezen** te verstrekken. Er wordt momenteel samengewerkt met nationale autoriteiten om standpunten uit te wisselen en de verspreiding van goede praktijken en ervaringen te vergemakkelijken (zoals het gebruik van IT-instrumenten — zie ook **punt 4.2.1**).

Momentopname 11 — Operatie Sentinel

In september 2021 hebben Europol, OLAF, het EOM, Eurojust en 21 lidstaten hun krachten gebundeld in het kader van **operatie Sentinel** om te anticiperen op de verwachte golf van fraude in verband met de herstelfondsen. Daartoe heeft Europol een specifiek intern mechanisme opgezet om operationele gegevens te verwerken, bij informatie-uitwisseling te helpen en lopende zaken te ondersteunen. De gezamenlijke activiteiten waren gericht op fraude, belastingontduiking, accijnsfraude, corruptie, verduistering, oneigenlijke toe-eigening en witwassen van geld. Europol en OLAF hebben in februari 2022 een gezamenlijk verslag uitgebracht — “Assessing the Threats to the Next Generation EU (NGEU) Fund”.

Een van de belangrijkste verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU is het verzamelen van gegevens over begunstigden, contractanten, subcontractanten en uiteindelijke begunstigden. De Commissie heeft Arachne ter beschikking gesteld van de lidstaten voor gebruik in verband met de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Eind 2021 waren er 22 nationale plannen vastgesteld. Op 31 juli 2022 waren dat er 25⁶⁹.

⁶⁹ Hongarije en Nederland hebben nog steeds geen plannen vastgesteld.

5.4. Bescherming van klokkenluiders

Onrechtmatige activiteiten en rechtsmisbruik kunnen binnen elke openbare of particuliere organisatie voorkomen, of die nu groot of klein is. Zij kunnen vele vormen aannemen, zoals corruptie, fraude, wanpraktijken of nalatigheid van bedrijven. Als dergelijke activiteiten niet worden aangepakt, kan dit het algemeen belang ernstig schaden. Mensen die voor een organisatie werken of met een organisatie in contact komen bij hun werkgerelateerde activiteiten zijn vaak als eerste op de hoogte van dergelijke praktijken en verkeren daardoor bij uitstek in een positie om diegenen in te lichten die het probleem kunnen aanpakken.

Klokkenluiders, d.w.z. personen die informatie over misstanden die in een werkgerelateerde context is verkregen, (in de betrokken organisatie of bij een externe autoriteit) melden of (aan het publiek) bekendmaken, helpen **bij het voorkomen van schade en het opsporen van bedreigingen of schade** voor het algemeen belang die anders onopgemerkt zouden kunnen blijven.

Op Europees en nationaal niveau is de bescherming van klokkenluiders echter ongelijk en versnipperd. Als gevolg daarvan worden mensen vaak ontmoedigd om misstanden te melden uit angst voor represailles.

De richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het EU-recht melden, die op 23 oktober 2019 is vastgesteld, gaf de lidstaten tot 17 december 2021 de tijd om deze in nationaal recht om te zetten. Zij bestrijkt veel belangrijke gebieden van het EU-recht, zoals de bestrijding van het witwassen van geld, gegevensbescherming, de bescherming van de financiële belangen van de EU, voedsel- en productveiligheid, volksgezondheid, milieubescherming en nucleaire veiligheid.

Eind 2021 hadden slechts vijf lidstaten⁷⁰ specifieke wetgeving vastgesteld. In juni 2022 hadden nog vier lidstaten⁷¹ dit gedaan. Slechts één lidstaat⁷² heeft nog geen enkele procedure gestart. Drie lidstaten⁷³ hebben het toepassingsgebied van de richtlijn zelfs uitgebreid.

Tegen 17 december 2023 moet de Commissie bij het Europees Parlement en bij de Raad een verslag indienen over de uitvoering en toepassing van de richtlijn.

5.5. Het instrumentarium voor de rechtsstaat

Als onderdeel van het zogenaamde **instrumentarium voor de rechtsstaat** heeft de Commissie een aantal instrumenten ontwikkeld om verschillende uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat aan te pakken.

Hieronder valt het **Europees rechtsstaatmechanisme**, waarbij het **jaarverslag over de rechtsstaat** centraal staat. Het mechanisme heeft tot doel het **bewustzijn van en het inzicht in de ontwikkelingen** in de lidstaten te vergroten, uitdagingen voor de rechtsstaat in kaart te brengen, mogelijke oplossingen te ontwikkelen en in een vroeg stadium gerichte ondersteuning te verlenen. Het voorziet ook in een proces voor een **jaarlijkse dialoog** over de rechtsstaat tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, samen met de lidstaten, de nationale parlementen, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden.

⁷⁰ Denemarken, Litouwen, Malta, Portugal en Zweden.

⁷¹ Kroatië, Cyprus, Frankrijk en Letland.

⁷² Hongarije.

⁷³ Denemarken, Frankrijk en Letland.

5.5.1. Verslag over de rechtsstaat — belangrijkste bevindingen en hoogtepunten met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU

In het verslag over de rechtsstaat 2021⁷⁴, met zijn 27 landenhoofdstukken, worden positieve en negatieve ontwikkelingen in de lidstaten gepresenteerd die zich in de periode van juli 2020 tot en met juni 2021 hebben voorgedaan op vier belangrijke gebieden voor de rechtsstaat: het **rechtsstelsel**, het **kader voor corruptiebestrijding**, de **pluriformiteit en vrijheid van de media**, en **andere institutionele kwesties** in verband met controles en waarborgen. Kwesties in verband met het rechtsstelsel of het kader voor corruptiebestrijding kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de wijze waarop de financiële belangen van de EU in een bepaalde lidstaat worden beschermd.

Het derde verslag over de rechtsstaat, dat in juli 2022 is vastgesteld⁷⁵, bestrijkt de periode juli 2021 tot en met juni 2022 en bevat voor het eerst specifieke aanbevelingen aan alle lidstaten, zoals aangekondigd door voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie van 2021. In lijn met het preventieve karakter van het verslag is het doel van de aanbevelingen de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om lopende of geplande hervormingen door te voeren, positieve ontwikkelingen aan te moedigen en hen te helpen vast te stellen waar behoefte is aan verbeteringen of follow-up van recente veranderingen of hervormingen, ook met het oog op de aanpak van systemische uitdagingen in bepaalde gevallen.

5.5.2. Vooruitgang bij de uitvoering van de EU-verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de EU-begroting

Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een **algemeen conditionaliteitsregime** heeft tot doel de EU-begroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die het goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de EU op voldoende directe wijze aantasten of ernstig dreigen aan te tasten.

Op 2 maart 2022 **heeft de Commissie richtsnoeren vastgesteld**⁷⁶ waarin wordt uitgelegd hoe zij de verordening zal toepassen, met inbegrip van de wijze waarop de rechten van de eindontvangers en de uiteindelijke begunstigden van EU-financiering zullen worden beschermd (zie **punt 7**).

De Commissie heeft in het kader van de conditionaliteitsverordening één procedure ingeleid.

5.6. Anticorruptiebeleid

In 2021 bleef de Commissie de lidstaten **technische ondersteuning** bieden op het gebied van corruptiebestrijding en integriteit via haar programma's, namelijk het **steunprogramma voor structurele hervormingen** en het onlangs opgerichte **instrument voor technische ondersteuning**. De technische ondersteuning heeft de herziening van procedures voor de selectie en beoordeling van rechters en aanklagers en de handhaving van anticorruptiemaatregelen op het gebied van onderwijs, milieu en sport gemakkelijker gemaakt. Sommige nationale autoriteiten ontvingen steun voor het opzetten van monitoringmechanismen voor hun nationale corruptiebestrijdingsplan, voor de herziening van hun regels voor het beheer van belangenconflicten, voor toezicht op overheidsuitgaven of om aan te tonen dat zij gereed zijn

⁷⁴ COM(2021) 700 final van 20.7.2021.

⁷⁵ COM(2022) 500 final van 13.7.2022.

⁷⁶ COM(2022) 1382 final van 2.3.2022.

voor toetreding tot het Verdrag inzake bestrijding van omkoping van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

De Commissie organiseert **workshops voor het delen van ervaringen op het gebied van corruptiebestrijding** in de hele EU. Op 13 december 2021 kwamen vertegenwoordigers van de EU-lidstaten, de Europese Commissie, Europol en de academische wereld op de 14e Experience-Sharing Workshop bijeen om het thema “weerbaarheid tegen corruptie in tijden van crisis” te bespreken. De Commissie steunt onder meer **projecten die gericht zijn op het verbeteren van de integriteit en het aanpakken van corruptie** in de EU-lidstaten. In 2021 werden corruptiebestrijdingsprojecten gefinancierd in het kader van het Fonds voor interne veiligheid — Politie 2014-2020, waaronder het project C.O.R.E, dat tot doel heeft een herhaalbare procedure te ontwikkelen en te valideren voor het berekenen van het corruptierisico bij overheidsopdrachten tijdens de pandemie, op basis van een verzameling en kruislingse verwerking van gegevens over overheidsopdrachten. De procedure is bedoeld om het corruptierisico sneller op te sporen en een sterkere empirische basis voor beleidshervormingen te bevorderen, door in de eerste plaats corruptiebestrijdingsautoriteiten en rechtshandavingsinstanties, maar ook journalisten en het grote publiek tot steun te zijn in verband met verantwoordingsdoelstellingen.

De Commissie moedigt de lidstaten ook aan **nationale anticorruptiestrategieën** vast te stellen, omdat deze ervoor zorgen dat:

- politieke toezeggingen worden omgezet in concrete acties;
- wetgevings- of institutionele lacunes op coherente, alomvattende en gecoördineerde wijze worden aangepakt; en
- de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding zijn aangepast aan een evoluerend landschap.

6. HET RESULTAAT VAN CONTROLEACTIVITEITEN

6.1. Gegevensbronnen en methodologie

Dit punt is voornamelijk gebaseerd op gegevens die door de lidstaten zijn verstrekt op het gebied van traditionele eigen middelen (TEM) en gedeeld beheer en door kandidaat-lidstaten op het gebied van pretoetreding. De gegevens over de directe uitgaven (**punt 6.1.2**) zijn ontleend aan het interne boekhoudstelsel van de Commissie. In **kader 2** wordt aangegeven onder welke voorwaarden meldingen door de lidstaten plaatsvinden en hoe zij met betrekking tot dit punt worden gebruikt.

Kader 2: melding van onregelmatigheden door lidstaten

In sectorale verordeningen betreffende TEM en middelen in gedeeld beheer wordt een aantal voorwaarden gespecificeerd waaronder de lidstaten onregelmatigheden moeten melden die op die gebieden zijn ontdekt.

Er worden twee IT-systemen gebruikt om onregelmatigheden te melden: OWNRES op het gebied van TEM en IMS voor gedeeld beheer en pretoetreding.

Met betrekking tot TEM moeten de lidstaten opgespoorde onregelmatigheden en fraude met een waarde van meer dan 10 000 EUR melden en in hun melding aangeven of de betrokken zaak al dan niet verband houdt met frauduleus gedrag.

Wat gedeeld beheer betreft, geldt dezelfde financiële drempel en moeten de lidstaten een classificatie van de gemelde onregelmatigheid verstrekken, waarbij zij aangeven of er sprake is

van vermoedelijke fraude, bewezen fraude of een eenvoudige (administratieve) onregelmatigheid. De lidstaten kunnen de gemelde onregelmatigheden op elk moment actualiseren en ook de indeling ervan wijzigen. Bij een eenvoudige onregelmatigheid zijn verdere afwijkingen van toepassing en hoeven de lidstaten geen gevallen te melden wanneer:

- (1) de enige onregelmatigheid erin bestaat dat een concrete actie in het medegefinancierde operationele programma geheel of gedeeltelijk niet wordt uitgevoerd wegens faillissement van de begunstigde;
- (2) de begunstigde het geval vrijwillig onder de aandacht brengt van de beheers- of certificeringsautoriteit voordat dit door een van deze autoriteiten vóór of na de betaling van de overheidsbijdrage wordt ontdekt;
- (3) het geval wordt opgespoord en gecorrigeerd door de beheers- of certificeringsautoriteit voordat de betrokken uitgaven in een bij de Commissie ingediende staat van uitgaven zijn opgenomen.

In dit verslag worden twee grote categorieën gebruikt voor door de lidstaten gemelde gevallen: **frauduleuze onregelmatigheden** en **niet-frauduleuze onregelmatigheden**.

Frauduleuze onregelmatigheden zijn onregelmatigheden waarvoor de lidstaten hebben voorzien in de classificatie van **fraude** met TEM of **vermoedelijke fraude** of **bewezen fraude** in verband met gedeeld beheer en pretoetreding.

De overige gevallen worden **niet-frauduleuze onregelmatigheden** genoemd.

In 2021 werden in totaal 11 218 onregelmatigheden gemeld, voor een bedrag van ongeveer 3,24 miljard EUR. Wat het aantal gemelde onregelmatigheden betreft, is de situatie stabiel ten opzichte van 2020, met een lichte daling van ongeveer 5 %. De betrokken bedragen vertonen echter een aanzienlijke stijging ten opzichte van het voorgaande jaar en zijn meer dan verdubbeld (+ 121 %).

Kader 3 bevat een korte methodologische toelichting over de interpretatie van deze gegevens en de gegevens die in de volgende punten worden gepubliceerd.

Kader 3: methodologische toelichting

De melding van onregelmatigheden is aan enkele beperkingen onderworpen.

Met betrekking tot TEM hangt de tijd tussen het moment waarop onregelmatigheden worden begaan en het moment waarop deze worden opgespoord, af van het soort controle: controles tijdens vrijgave maken onmiddellijke opsporing mogelijk, terwijl controles na vrijgave worden uitgevoerd binnen de termijn van drie jaar voor de kennisgeving van een douaneschuld. De opsporing van onregelmatigheden kan derhalve tot drie jaar na de vrijgave van de goederen duren. Melding na opsporing dient doorgaans in korte tijd plaats te vinden vanwege de specifieke wettelijke termijnen.

Wat de uitgaven betreft, met uitzondering van frauduleuze onregelmatigheden die vóór de betaling worden ontdekt, d.w.z. worden voorkomen, wordt het overgrote deel van de gemelde (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden ontdekt tijdens controles achteraf. Dit betekent dat er sprake is van een tijdsverschil tussen het moment waarop onregelmatigheden worden begaan en het moment waarop zij aan de Commissie worden gemeld. Het gaat hier gemiddeld om tweeënhalftot drie jaar⁷⁷.

⁷⁷ Dit is de tijdspanne die werd gemeten voor in het kader van het cohesiebeleid gemelde onregelmatigheden. Zie de “Statistische evaluatie van de in 2021 gemelde onregelmatigheden” bij dit verslag, punt 4.5.1.

Veel EU-uitgaven volgen daarnaast meerjarige cycli, met een geleidelijke toename van de uitvoering tegen de afsluiting van het programma (gewoonlijk n+2 of n+3 ten opzichte van het laatste jaar van de cyclus, d.w.z. 2022-2023 wat de huidige programmeringsperiode betreft), wat ook de jaren zijn met een piek in de melding van onregelmatigheden.

Om deze redenen geeft de vergelijking van jaar tot jaar op het gebied van de melding van onregelmatigheden geen betrouwbaar beeld van de situatie, met name wat betreft de variaties in de financiële gevolgen, aangezien deze kunnen worden beïnvloed door zeer weinig gevallen met een hoge waarde.

Daarom wordt in dit verslag (en het bijbehorende document over de statistische evaluatie van onregelmatigheden), samen met de variaties van jaar tot jaar, ook een meerjarenperspectief gepresenteerd (per programmeringsperiode voor het cohesie- en pretoetredingsbeleid en vijf jaar voor de andere sectoren) om een eventuele vertekening van de analyse door de hierboven genoemde factoren te beperken.

6.2. Ontvangsten

In 2021 heeft de Commissie een voorstel tot wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening⁷⁸ vastgesteld met als doel het stelsel van terbeschikkingstelling van eigen middelen verder te versterken om te zorgen voor regelmatige en tijdige betalingen aan de EU-begroting. Ook werd een nieuwe handhavingsstrategie uitgevoerd om sneller te reageren op toekomstige risico's en de TEM beter te beschermen.

6.2.1. Btw-fraude

Het EOM is bevoegd om ernstige inbreuken op het gemeenschappelijk btw-stelsel te onderzoeken. Dergelijke inbreuken moeten verband houden met het grondgebied van twee of meer lidstaten waarmee een totale schade van ten minste 10 miljoen EUR is gemoeid.

In 2021 heeft het EOM 91 van dit soort gevallen onderzocht voor een geraamde schade van 2,5 miljard EUR⁷⁹.

6.2.2. Traditionele eigen middelen

In 2021 bleef de COVID-19-pandemie gevolgen hebben voor het leven van alle burgers en bedrijven in de EU. Terwijl de pandemie in 2020 als een noodsituatie werd ervaren, werd zij in 2021 een vast gegeven, zoals blijkt uit de cijfers voor de invoervolumes: na de schokkende daling van de invoer in de EU-27 met 11,6 % in 2020 steeg de invoer in 2021 met 23 %.

⁷⁸ Verordening (EU, Euratom) 2022/615 van de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 is op 5 april 2022 vastgesteld.

⁷⁹ Europees Openbaar Ministerie, Jaarverslag 2021, blz. 10.

Tabel 3 — Ontvangsten: door de lidstaten opgespoorde en gemelde onregelmatigheden — TEM — in 2021

Begrotingssector	Frauduleuze onregelmatigheden		Niet-frauduleuze onregelmatigheden		FDR ⁸⁰	IDR ⁸¹
	Aantal	Miljoen EUR	Aantal	Miljoen EUR	%	%
Traditionele eigen middelen EU-27	482	157,1	3 506	366,8	0,63 %	1,48 %

In 2021 bleef het aantal frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden in verband met TEM (zie **tabel 3**) vrij stabiel, met een daling van slechts 3 % ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde. Het aantal frauduleuze onregelmatigheden steeg met 1 % en het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden daalde met 4 %. Van alle in 2021 opgespoorde frauduleuze en niet-frauduleuze gevallen werd 12 % als fraude geclassificeerd. Het desbetreffende bedrag aan TEM steeg en was het hoogste TEM-bedrag dat de afgelopen vijf jaar werd ontdekt.

TEM: variatie 2021-cijfers ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde 2017-2021

-3 % aantal frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden

+32 % met frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen

+13 % met niet-frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen

Voor zowel frauduleuze als niet-frauduleuze onregelmatigheden steeg het bedrag aan ontdekte TEM ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde met respectievelijk 32 % en 13 %. In totaal is het TEM-bedrag in 2021 met 18 % gestegen ten opzichte van het gemiddelde voor 2017-2021⁸².

In 2021 speelden de nationale fraudebestrijdingsdiensten samen met de douanediens ten een belangrijke rol bij het opsporen van frauduleuze gevallen. Inspecties door fraudebestrijdingsdiensten waren de succesvolste manier om frauduleuze gevallen op te sporen en overtroffen controles na vrijgave en controles tijdens vrijgave bij het opsporen van frauduleuze ontduiking van douanerechten. Niet-frauduleuze onregelmatigheden werden hoofdzakelijk opgespoord door middel van controles na vrijgave.

Momentopname 12 — TEM: meest voorkomende onregelmatigheden en soorten betrokken goederen

De meeste in 2021 als frauduleuze of niet-frauduleuze gemelde gevallen hebben betrekking op **onderwaardering, onjuiste oorsprong of onjuiste classificatie/beschrijving van goederen**. **Smokkel** blijft een van de belangrijkste vormen van fraude. **Textiel, elektrische machines en apparatuur** waren de soorten goederen die het meest werden getroffen door fraude en onregelmatigheden qua aantal gevallen en qua geldbedragen, gevolgd door **diverse chemische producten, schoeisel en tabak** qua geldbedragen en door **voertuigen en kunststoffen** qua aantal

⁸⁰ FDR — fraudeopsporingspercentage (Fraud Detection Rate): percentage van met frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen ten aanzien van het totale vastgestelde en geraamde bedrag van eigen middelen.

⁸¹ IDR — percentage opgespoorde onregelmatigheden (Irregularity Detection Rate): percentage van met niet-frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen ten aanzien van het totale vastgestelde en geraamde bedrag van eigen middelen.

⁸² Zie voor een volledige analyse van voor TEM gemelde onregelmatigheden “Statistische evaluatie van de in 2021 gemelde onregelmatigheden” bij dit verslag, punt 2.

gevallen. In 2021 bleef China het belangrijkste land van oorsprong van goederen die werden getroffen door als frauduleuze of niet-frauduleuze gemelde onregelmatigheden.

Voor met COVID-19 verband houdende goederen werd in 2021 een aanzienlijke stijging vastgesteld van de als onregelmatig aangemerkte bedragen voor goederen zoals **ontsmettingsmiddelen en sterilisatieproducten, beschermende kleding en medische verbruiksgoederen**. Uit onderzoek blijkt echter dat de impact van onregelmatigheden met betrekking tot COVID-19-gerelateerde goederen in 2021 relatief laag blijft (54 % van het totale aantal gemelde onregelmatigheden en 6 % van de desbetreffende bedragen).

In 2021 bleef de Commissie ter plaatse of op afstand monitoring- en controlebezoeken uitvoeren om ervoor te zorgen dat de douanewetgeving en de TEM-wetgeving correct worden toegepast. Wanneer de samenwerking en de geboekte vooruitgang bij het aanpakken van openstaande kwesties ontoereikend worden geacht, worden corrigerende maatregelen toegepast.

Zoals vermeld in het PIF-verslag van 2020 heeft de Commissie dergelijke corrigerende maatregelen reeds ten aanzien van het VK toegepast met betrekking tot ondergewaardeerd textiel en schoeisel uit China⁸³. Op 8 maart 2022 heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in zaak C-213/19⁸⁴ tegen het VK. De Commissie analyseert momenteel de gevolgen van dat arrest van het HvJ-EU, zowel voor het VK (bv. herberekening van TEM-verliezen) als voor de andere lidstaten.

Momentopname 13 — Ontwijking en absorptie bij handelsbeschermingsmaatregelen

De monitoring van de bestaande handelsbeschermingsmaatregelen bleef in 2021 een prioriteit. Bijzondere aandacht werd besteed aan handelsbeschermingsmaatregelen waarbij een verhoogd risico op ontwijking van rechten werd vastgesteld, hetzij door middel van ontwijkingspraktijken⁸⁵, verlaging van de uitvoerprijs of absorptie⁸⁶ van de wederverkoopprijs, nadat antidumping- of compenserende maatregelen waren ingesteld.

In 2021 heeft de Commissie vier onderzoeken geopend naar de mogelijke ontwijking bij de invoer van **weefsels van glasvezels**⁸⁷ uit Turkije en Marokko nadat in 2020 antidumping- en compenserende rechten op deze producten die van oorsprong uit China en Egypte komen, waren ingesteld. Er was ook één onderzoek ingesteld naar absorptie van rechten met betrekking tot hetzelfde product van oorsprong uit Egypte. Dit bracht het totale aantal van dergelijke in de afgelopen drie jaar geopende onderzoeken op respectievelijk elf en twee. Daarnaast heeft de Commissie in 2021 vastgesteld dat de geldende antidumpingrechten op twee verschillende soorten **aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik** uit China werden ontweken via Thailand, waar slechts sprake was van geringe assemblagewerkzaamheden voor het product.

⁸³ Europese Commissie, 32e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding — 2020, momentopname 1, blz. 13.

⁸⁴ Arrest van 8 maart 2022. EU:C:2022:167.

⁸⁵ Op grond van artikel 13 van de antidumpingbasisverordening vindt ontwijking plaats wanneer producenten-exporteurs in derde landen zich schuldig maken aan praktijken zoals het verzenden van het product via een land dat niet aan rechten is onderworpen (overlading), het licht wijzigen van het product zodat de rechten niet van toepassing zijn, of het uitvoeren via een producent-exporteur met lagere individuele antidumpingrechten of compenserende rechten (bedrijfsomleiding).

⁸⁶ Een andere praktijk is de absorptie van het recht wanneer exporteurs, ondanks de ingestelde maatregelen, hun prijzen verlagen om de rechten te ondervangen of wanneer importeurs het recht niet doorberekenen bij de wederverkoop van het product in de EU.

⁸⁷ Weefsels van glasvezels worden bijvoorbeeld gebruikt voor de productie van bladen voor windturbines, de productie van schepen, vrachtwagens en sportuitrusting en in renovatiesystemen voor leidingen.

Een aantal van de onderzochte gevallen, waarbij sprake was van overlading nadat het betrokken product vanuit China was verzonden om kleine assemblagewerkzaamheden te ondergaan in Turkije en Marokko, zijn kenmerkend voor de uitdagingen die voortvloeien uit het Chinese “Belt and Road”-beleid en de vastberadenheid van de Commissie om krachtig op te treden tegen de daaruit resulterende oneerlijke handel.

6.3. Uitgaven

Hoewel er flexibiliteit en instrumenten werden ingevoerd om de crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie aan te pakken, kreeg de EU-begroting ook te maken met nieuwe uitdagingen en risico's⁸⁸. Over het geheel genomen is de Commissie erin geslaagd een hoog niveau van auditdekking en zekerheid te handhaven. Dit was ook het geval in de lidstaten, die het leeuwendeel van de audits en alle controles inzake gedeeld beheer uitvoeren.

Dit zorgde ervoor dat de geboden flexibiliteit niet leidde tot een versoepeling van de controles. De gewijzigde regels die in de controleprocedures van de lidstaten zijn ingevoerd, waren beperkt in tijd en reikwijdte. Dit diende ertoe om in moeilijke tijden steun te bieden aan begunstigden en lidstaten⁸⁹.

Ook waren of werden er krachtige risicobeperkende maatregelen ingevoerd om risico's te beperken die te maken hadden met het feit dat het onmogelijk was om audits en controles ter plaatse uit te voeren. Deze omvatten de vervanging van audits ter plaatse door controles aan de hand van stukken en audits op afstand, en de mogelijkheid om inspecties ter plaatse te vervangen door IT-oplossingen (gegeotagde foto's, satellietbeelden, videovergaderingen enz.)⁹⁰.

Tegen deze achtergrond, en in overeenstemming met de verwachte trend, is het aantal (frauduleuze en niet-frauduleuze) gemelde onregelmatigheden in verhouding tot de EU-uitgaven voor de programmeringsperiode 2007-2013 in de afgelopen vijf jaar gedaald, terwijl het aantal onregelmatigheden in verhouding tot het financieel kader 2014-2020⁹¹ is toegenomen, in overeenstemming met de uitvoeringscycli, zodat zij nu het overgrote deel van de gemelde onregelmatigheden uitmaken (ongeveer 90 %). De gemelde onregelmatigheden met betrekking tot de jaarlijkse uitgaven (rechtstreekse steun aan landbouwers en marktondersteuningsmaatregelen) bleven stabiel.

⁸⁸ Zie het 32e PIF-verslag, *cit.*, punt 6.2, blz. 37-40.

⁸⁹ Europese Commissie, Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de follow-up van de kwijting voor het begrotingsjaar 2020, COM(2022) 331 final van 30.6.2022, blz. 2.

⁹⁰ Zie voetnoot 89.

⁹¹ Uitgavengebieden gekoppeld aan de programmeringsperioden hebben betrekking op plattelandsontwikkeling, cohesie, visserijbeleid en intern beleid.

Tabel 4 — Uitgaven: door de begrotingssector opgespoorde en gemelde onregelmatigheden in 2021

Begrotingssector	Frauduleuze onregelmatigheden		Niet-frauduleuze onregelmatigheden		FDR ⁹²	IDR ⁹³
	Aantal	Miljoen EUR	Aantal	Miljoen EUR	%	%
Landbouw	250	30,0	3 455	204,0	0,06 %	0,38 %
<i>Plattelandontwikkeling</i>	144	16,5	2 400	94,7	0,12 %	0,68 %
<i>Steun aan landbouw</i>	98	13,0	1 015	107,5	0,03 %	0,27 %
<i>Beide/onduidelijk</i>	8	0,5	40	1,8	—	—
Europese structuuren investeringsfondsen	215	1 624,0	2 271	812,9	2,57 %	1,29 %
<i>Cohesie en regionaal</i>	155	1 605,5	1 627	588,5	3,42 %	1,25 %
<i>Sociaal beleid</i>	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
<i>Visserij</i>	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
Andere fondsen in gedeeld beheer	0	0	45	4,3	0,00 %	0,22 %
Pretoetreding	29	1,9	86	4,2	0,10 %	0,22 %
<i>Pretoetredingssteun</i>			1	0,4	—	—
<i>Instrument voor pretoetreding I</i>	4	0,4	29	2,3	—	—
<i>Instrument voor pretoetreding II</i>	25	1,5	56	1,5	—	—
Directe uitgaven	54	7,0	825	35,9	0,03 %	0,16 %
TOTAAL	548	1 662,9	6 682	1 061,3	1,0 %	0,63 %

6.3.1. Gedeeld beheer

Landbouw: variatie 2021-cijfers ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde 2017-2021

+1 % aantal frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden

-28 % met frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen

+18 % met niet-frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen

Landbouw⁹⁴ — De analyse van de periode van vijf jaar (2017-2021) bevestigt de belangrijkste patronen die in eerdere PIF-verslagen aan de orde zijn gesteld⁹⁵. Hoewel de frauduleuze onregelmatigheden op het gebied van plattelandontwikkeling met betrekking tot de programmeringsperiode 2014-2020 geleidelijk toenemen, is hun aantal na een vergelijkbare uitvoeringsperiode nog steeds lager

⁹² FDR — fraudeopsporingspercentage (Fraud Detection Rate): percentage van met frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen ten aanzien van de totaal betaalde bedragen.

⁹³ IDR — percentage opgespoorde onregelmatigheden (Irregularity Detection Rate): percentage van met niet-frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen ten aanzien van de totaal betaalde bedragen.

⁹⁴ Zie voor een volledige analyse van voor de landbouw gemelde onregelmatigheden “Statistische evaluatie van de in 2021 gemelde onregelmatigheden” bij dit verslag, punt 3.

⁹⁵ Zie 32e PIF-verslag 2020, *cit.*, blz. 35.

dan dat van de gemelde onregelmatigheden voor de periode 2007-2013. De melding van fraude met landbouwsteun (met inbegrip van rechtstreekse steun en marktmaatregelen) blijft in de loop van de tijd vrij stabiel, ook al is zij in 2021 met 17 % gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar. De gemelde fraude met betrekking tot betalingen blijft zeer laag voor rechtstreekse betalingen. Zij is het hoogst voor marktmaatregelen, met name in de **sector groenten en fruit** en in verband met **nationale steunprogramma's in de wijnsector**. De betrokken bedragen waren ook relatief hoog voor de marktmaatregel die specifiek betrekking had op de **afzetbevordering van landbouwproducten**.

Met betrekking tot plattelandsontwikkeling en rechtstreekse betalingen aan landbouwers leveren **risicoanalyse en spontane informatie van het maatschappelijk middenveld**, met inbegrip van de media, een **marginale bijdrage** aan het opsporen van frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden. Met betrekking tot marktmaatregelen speelt risicoanalyse een grotere rol bij de opsporing, vanwege de risicogebaseerde controle van handelsdocumenten van de entiteiten die betalingen ontvangen.

Momentopname 14 — Fraudebestrijding in de biologische productie

Op basis van het actieplan voor de ontwikkeling van de biologische productie⁹⁶ heeft de Commissie de strijd tegen fraude in de biologische productie verder opgevoerd. Wat de bescherming van de financiële belangen van de EU betreft, heeft zij kruiscontroles van informatie in het informatiesysteem voor biologische landbouw (OFIS) over mogelijke gevallen van niet-naleving in de biologische productie met informatie over de verlening van financiële steun van de EU voor biologische productie, gesystematiseerd. In dit verband heeft OLAF directe toegang gekregen tot OFIS.

Met het EOM zijn verkennende besprekingen gevoerd over het verlenen van toegang tot OFIS-gegevens, terwijl deze reeds voor Traces is verleend⁹⁷.

Ongeveer tien jaar na de eerste melding blijft **het percentage gevallen van vermoedelijke fraude dat niet tot veroordeling heeft geleid, zeer hoog**, terwijl het percentage gevallen waarin fraude is vastgesteld, laag is. Dit kan erop wijzen dat er meer moet worden geïnvesteerd in onderzoek en vervolging.

Momentopname 15 — Landbouw: meest opgespoorde onregelmatigheden

In de periode 2017-2021 waren in het kader van **rechtstreekse betalingen aan landbouwers de vervalsing van bewijsstukken of de steunaanvraag** de meest ontdekte frauduleuze onregelmatigheden. Een breed scala aan documenten en informatie kan vervalst zijn, zoals pachtovereenkomsten of eigendomsdocumenten, en documenten in verband met de naleving van de randvoorwaarden.

Wat **marktmaatregelen** betreft, had de fraude voornamelijk betrekking op de **uitvoering van de actie**, vaak in combinatie met andere overtredingen. Er werden aanzienlijke bedragen geregistreerd in verschillende door OLAF onderzochte gevallen waarin **belangenconflicten** werden gecombineerd met andere onregelmatigheden in verband met de **marktmaatregel “Promotie”**. Het **creëren van kunstmatige voorwaarden** voor het ontvangen van financiële steun is een potentieel risico.

⁹⁶ COM(2021) 141.

⁹⁷ Traces is het onlineplatform van de Europese Commissie voor sanitaire en fytosanitaire certificering, die vereist is voor de invoer van dieren, dierlijke producten, levensmiddelen en diervoeders van niet-dierlijke oorsprong en planten in de Europese Unie, en voor de handel binnen de EU en de EU-uitvoer van dieren en bepaalde dierlijke producten.

Op het gebied van **plattelandontwikkeling** maakten fraudeurs voornamelijk gebruik van de praktijk van het **vervalsen van documenten**. Hierbij kan het gaan om het vervalsen van facturen, het als nieuw aanmerken van tweedehands materieel, het knoeien met inschrijvingen in aanbestedingsprocedures of het verstrekken van onjuiste informatie over de naleving van de voorwaarden voor het ontvangen van steun. Een groot aantal frauduleuze onregelmatigheden betrof het **niet volledig uitvoeren van de actie**. Ook vormt de **creatie van kunstmatige voorwaarden** een potentieel risico voor de financiering van plattelandontwikkeling. Zo kunnen begunstigden bijvoorbeeld landbouwbedrijven kunstmatig splitsen en via verschillende verbonden ondernemingen steun aanvragen om steunmaxima te omzeilen.

Cohesiebeleid: variatie 2021-cijfers ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde 2017-2021

-11 % aantal frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden

+186 % met frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen

+14 % met niet-frauduleuze onregelmatigheden gemoeide bedragen

Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)⁹⁸ —

Tussen 2017 en 2021 is het aantal frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden met betrekking tot de **programmeringsperiode 2007-2013** gedaald voor de ESIF. Het aantal gemelde onregelmatigheden voor de **programmeringsperiode 2014-2020** is gestegen. Deze dynamiek is in overeenstemming met bekende trends en patronen in de opsporing en melding van onregelmatigheden en houdt verband met de uitvoeringscyclus van

meerjarenprogramma's.

Het aantal als frauduleus gemelde onregelmatigheden voor de programmeringsperiode 2014-2020 was in overeenstemming met de voor de programmeringsperiode 2007-2013 ontdekte onregelmatigheden na hetzelfde aantal jaren sinds het begin van de periode; met zijn circa 1 %, was het FDR hoger dan in de periode 2007-2013⁹⁹. Dit is niet het geval voor niet-frauduleuze onregelmatigheden. Hiervoor is **de daling van het gemelde aantal en de gemelde bedragen na acht jaar** vanaf het begin van de programmeringsperiode opvallend (zie **momentopname 17** voor een analyse van de oorzaken van de daling).

Momentopname 16 — Redenen voor de afname van niet-frauduleuze onregelmatigheden op cohesiegebied

Met een algemene verwijzing naar het cohesie- en visserijbeleid heeft **OLAF** tot en met 2020 **een specifiek onderzoek uitgevoerd** op basis van de door de lidstaten gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden. Uit dit onderzoek komt een aantal mogelijke verklaringen naar voren die deze aanzienlijke daling grotendeels kunnen verklaren.

Een deel van het huidige verschil kan worden verklaard door **vertragingen bij de uitvoering** van de betrokken operationele programma's. Een ander deel van de daling van het aantal niet-

⁹⁸ Zie voor een volledige analyse van voor de ESIF gemelde onregelmatigheden "Statistische evaluatie van de in 2021 gemelde onregelmatigheden" bij dit verslag, punt 4.

⁹⁹ Wat de programmeringsperiode 2014-2020 betreft, wordt het FDR sterk beïnvloed door aanzienlijke ontdekkingen door Roemenië en Slowakije, maar het gaat hier om alleenstaande onregelmatigheden waarbij enorme bedragen gemoeid waren. Deze onregelmatigheden hadden ook belangrijke gevolgen voor het FDR van de EU-27. De vergelijking tussen de twee programmeringsperiodes is belangrijk omdat hieruit duidelijk wordt dat de stijging met 186 % in 2021 ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde verband houdt met uitzonderlijke situaties.

frauduleuze onregelmatigheden kan worden toegeschreven aan een mogelijke **wijziging van de meldingspraktijken** van sommige autoriteiten voor onregelmatigheden waarmee minder dan 10 000 EUR is gemoeid.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 werd de **mogelijkheid om gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties (SCO)** verlengd. Voor het Europees Sociaal Fonds kan de stijging van het percentage door SCO's gedekte uitgaven (van 7 % naar 33 %) een belangrijke factor zijn die bijdraagt tot de daling van het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden.

Een ander bepalende factor zou een **vertraagde aanpassing aan de wijziging van een afwijking** van het melden van niet-frauduleuze onregelmatigheden kunnen zijn, die plaatsvond in 2009 en de meldingen in de periode 2007-2013 beïnvloedde.

Het is ook mogelijk dat de **invoering van jaarrekeningen en de uitsluiting van lopende beoordelingen** tot een dergelijke daling hebben bijgedragen. Sinds de programmeringsperiode 2014-2020 kunnen de lidstaten uitgaven waarvoor een beoordeling van wettigheid en regelmatigheid aan de gang is, uitsluiten van de jaarrekeningen. Door deze uitsluiting vermijden de lidstaten een verlaging van de bijdrage uit een bepaald fonds, ook al is er sprake van onregelmatigheden. De lidstaten maken gebruik van deze mogelijkheid.

Onder bepaalde voorwaarden, na zeven jaar uitvoering (eind 2020), zou het gecombineerde effect van deze redenen ruwweg goed zijn voor ongeveer twee derde van de afname in de EU van de melding van niet-frauduleuze onregelmatigheden.

Het effect van een grotere administratieve capaciteit is een ander aspect dat in aanmerking moet worden genomen. Er zijn geen indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de capaciteit van de uitvoeringsorganen en van de begunstigden is toegenomen of welke impact dit had kunnen hebben op de daling van het aantal onopzettelijke onregelmatigheden. Enkele factoren die een rol spelen wijzen echter op dergelijke positieve ontwikkelingen, zoals: a) op het niveau van de operationele programma's vastgestelde **doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen**, die kunnen hebben geleid tot de snellere opsporing en preventie van (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden; b) de **verbeterde kwaliteit en ervaring van de betrokken autoriteiten** (met name in bepaalde lidstaten), **met inbegrip van de begunstigden**; en c) **grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld door middel van de integriteitspacten** (zie momentopname 18).

Aan de andere kant **had de COVID-19-uitbraak de administratieve capaciteit van degenen die betrokken zijn bij beheers- en controlesystemen verder onder druk kunnen zetten**. Dit zou kunnen bijdragen tot de opsporing van meer onregelmatigheden in de komende jaren.

Het **risico** op onregelmatigheden lijkt groter te zijn op de gebieden van cohesiebeleid die verband houden met **vervoer, milieubescherming**, onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie (**OTO&I**), **sociale inclusie** en de bevordering van **werkgelegenheid** en **arbeidsmobiliteit**.

Uit analyse komen risico's naar voren in verband met de **groene transitie**, onder meer voor investeringen in energie-efficiëntie, drinkwatervoorziening, afvalbeheer, hernieuwbare energie (zonne-energie) en risicopreventie. De risico's van de **digitale transitie** lijken groter te zijn in diensten en toepassingen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), wat het aantal onregelmatigheden betreft, en diensten en toepassingen voor elektronische overheidsdiensten, wat de betrokken bedragen betreft. Er is ook melding gemaakt van onregelmatigheden met betrekking tot investeringen in infrastructuur voor de digitale transitie.

Wat **OTO&I** betreft, wijst een analyse op hogere risico's voor investeringen om deze activiteiten in bedrijven te ondersteunen. Met name maatregelen om onderzoek, innovatie en ondernemerschap in kmo's te stimuleren, werden getroffen.

Er is sprake van grote risico's in verband met investeringen in **vervoersinfrastructuur**, vanwege de hoge frequentie van onregelmatigheden bij algemene wegenprojecten, die gevolgen hebben voor het regionale en lokale niveau, en vanwege de hoge bedragen die gemoeid zijn met onregelmatigheden op het gebied van spoorwegen en wegen van het trans-Europees netwerk (TEN). Ook investeringen in multimodale infrastructuur van het trans-Europees netwerk lijken aan risico's onderhevig.

Risico's in verband met **sociale inclusie**, armoede en discriminatie lijken hoger te zijn voor investeringen in i) actieve inclusie; ii) gezondheidsinfrastructuur; iii) verbetering van de toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten; iv) sociale infrastructuur en het herstel van platteland- en stedelijke gebieden; v) investeringen ten behoeve van gemarginaliseerde gemeenschappen en vi) infrastructuur voor kinderopvang.

Wat de bevordering van **werkgelegenheid** en arbeidsmobiliteit betreft, lijken de risico's groter voor investeringen in i) de aanpassing aan veranderingen van werknemers en ondernemingen, met name acties voor het ontwerpen en verspreiden van innovatieve en productievere werkmethode; ii) toegang tot werk, met name activiteiten voor werkzoekenden en niet-werkende personen, waaronder langdurig werklozen en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; en iii) steun voor zelfstandige arbeid en het opstarten van een bedrijf.

Momentopname 17 — ESIF: soorten geconstateerde onregelmatigheden

De meest voorkomende frauduleuze onregelmatigheden waren het gebruik van **valse of vervalste documenten**. Met frauduleuze inbreuken op contractbepalingen waren hoge bedragen gemoeid. Dit soort fraude bestond vaak uit de **onvolledige of niet-uitvoering van de gefinancierde actie**. De meeste frauduleuze onregelmatigheden op het gebied van ethiek en integriteit hadden betrekking op **belangenconflicten**. Inbreuken op de regels inzake **overheidsopdrachten** werden het vaakst gemeld onder de niet-frauduleuze onregelmatigheden, maar slechts in 4 % van deze gevallen werd fraude vastgesteld.

Risicoanalyse levert nog steeds een marginale bijdrage aan het opsporen van fraude, terwijl **informatie uit het maatschappelijk middenveld** (met inbegrip van in de media gepubliceerde informatie) een belangrijke en groeiende rol speelt. Dit is niet het geval voor niet-frauduleuze onregelmatigheden. De opsporing van fraude en onregelmatigheden kan worden verbeterd door middel van thematische risicoanalyseprojecten achteraf die gericht zijn op groepen verrichtingen die in het verleden hebben plaatsgevonden.

Momentopname 18 — Integriteitspacten en samenwerking met het maatschappelijk middenveld

Integriteitspacten, een door het maatschappelijk middenveld ondersteund monitoringinstrument dat gericht is op meer transparantie, verantwoordingsplicht en goed bestuur bij overheidsopdrachten, worden bevorderd in de programma's voor de periode 2021-2027 die momenteel worden ontworpen en beoordeeld. Met de afsluiting van de 18 proefprojecten (in 11 lidstaten van 2016 tot 2021) moedigt de Commissie de lidstaten aan voort te gaan met de uitvoering van integriteitspacten in gerichte projecten die met EU-middelen worden gefinancierd door integriteitspacten geleidelijk in al hun programma's op te nemen, en verleent zij steun aan de lidstaten in dit verband, namelijk met de onlangs gepubliceerde toolbox¹⁰⁰.

Ongeveer tien jaar na de eerste melding blijft het percentage gevallen van vermoedelijke fraude dat niet tot veroordeling heeft geleid, zeer hoog, terwijl het percentage gevallen waarin fraude is

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

vastgesteld, laag is. Dit kan erop wijzen dat er meer moet worden geïnvesteerd in onderzoek en vervolging.

Andere onder gedeeld beheer vallende fondsen¹⁰¹ — Met betrekking tot fondsen die gedeeld worden beheerd voor ander intern beleid was het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) het fonds dat het zwaarst door fraude werd getroffen. Meer dan 90 % van de geconstateerde niet-frauduleuze onregelmatigheden had betrekking op de volgende fondsen: het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) en het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI).

6.3.2. Indirect beheer

Pretoetreding¹⁰² — Onregelmatigheden die in 2021 op dit gebied zijn gemeld, nemen af ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde (-23 % in aantal en -48 % in onregelmatige bedragen). In dezelfde periode had het hoogste aantal ontdekte onregelmatigheden betrekking op pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling (Ipar) en grensoverschrijdende samenwerking.

6.3.3. Direct beheer

Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden in verband met directe uitgaven door de Commissie zijn sinds 2016 gedaald en zijn de afgelopen vier jaar stabiel gebleven, ondanks een lichte stijging in 2021. Niet-frauduleuze onregelmatigheden bleven afnemen en 2021 was het jaar met het laagste cijfer voor zowel het aantal gevallen als de betrokken bedragen¹⁰³.

Momentopname 19 — Directe uitgaven: meest opgespoorde onregelmatigheden en betrokken beleidsterreinen

De meest voorkomende soorten onregelmatigheden hebben betrekking op de subsidiabiliteit van uitgaven en ondermaatse prestaties/niet-verrichte prestaties.

In 2021 waren de beleidsterreinen die het meest te maken hadden met onregelmatigheden onderzoek en innovatie; de eengemaakte markt, veiligheid, defensie en grensbeheer; Europese strategische investeringen; en externe acties.

7. VOORUITZICHTEN VOOR 2022, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De COVID-19-pandemie heeft nieuwe uitdagingen met zich meegebracht, waarop de EU snel, flexibel en met nieuwe instrumenten en middelen heeft gereageerd. De uitdagingen en gevolgen van die crisis zijn nog niet achter de rug, maar de invasie van Oekraïne door Rusland heeft een belangrijke nieuwe dynamiek teweeggebracht, met ingrijpende gevolgen voor de EU en haar economie en samenleving.

Op 18 mei 2022 heeft de Commissie een pakket gepresenteerd om de onderwerpen aan te pakken die sinds de invasie van Oekraïne aan de orde zijn gekomen, van de energievoorzieningszekerheid tot de investeringskloof op defensiegebied van de EU en de

¹⁰¹ Zie voor een volledige analyse van voor deze fondsen gemelde onregelmatigheden “Statistische evaluatie van de in 2021 gemelde onregelmatigheden” bij dit verslag, punt 4.6.

¹⁰² Zie voor een volledige analyse van voor pretoetreding gemelde onregelmatigheden “Statistische evaluatie van de in 2021 gemelde onregelmatigheden” bij dit verslag, punt 5.

¹⁰³ Zie voor een volledige analyse van voor direct beheer gemelde onregelmatigheden “Statistische evaluatie van de in 2021 gemelde onregelmatigheden” bij dit verslag, punt 6.

wederopbouw van Oekraïne op lange termijn. Al deze onderwerpen hebben gevolgen voor de EU-begroting.

De EU-begroting staat al onder druk, aangezien er nieuwe maatregelen worden uitgerold om de gevolgen van recente gebeurtenissen het hoofd te bieden (bv. **REPowerEU**), prioriteiten verschuiven (migratie) en het breedste pakket sancties dat ooit tegen een land is overeengekomen (in het algemeen, maar ook met betrekking tot specifieke personen) moet worden gehandhaafd, wat gevolgen heeft voor de inkomsten (in- en uitvoer van goederen) en uitgaven (uitsluitingen van openbare aanbestedingsprocedures en subsidies) van de EU.

Met de invoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de uitvoering van de nationale plannen voor herstel en veerkracht is de **rol van de nationale autoriteiten** om een passend niveau van bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen, **al aanzienlijk toegenomen**. De druk op de nationale overheden zal in 2022 en daarna hoog blijven, aangezien zij ook de uitgaven in het kader van de programmeringscyclus 2021-2027 zullen moeten uitvoeren en blijk zullen moeten geven van deskundigheid en controle op de verschillende beheersvormen in verband met de uitvoering van de verschillende fondsen.

7.1. De EU als fraudebestrijdingsruimte

De resultaten van OLAF en het EOM in 2021¹⁰⁴ wijzen op **de meerwaarde die de EU-dimensie kan hebben voor de bescherming van de financiële belangen van de EU** en de fraudebestrijding, waarbij de beperkingen van de nationale systemen bij met name de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit worden overwonnen.

Nog belangrijker is dat zij ook aantonen dat het noodzakelijk is te blijven werken aan een steeds meer geharmoniseerde **fraudebestrijdingsruimte** in de EU, waarvoor met name de nationale wetgeving in overeenstemming moet zijn met het EU-recht en de beginselen daarvan.

Verordening 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (**conditionaliteitsverordening**) is van toepassing sinds 1 januari 2021 en is sinds die datum afdwingbaar. Alle schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat die na die datum het goede financieel beheer van de EU-begroting en de financiële belangen van de EU op voldoende directe wijze aantasten of ernstig dreigen aan te tasten, worden hierdoor gedekt.

De conditionaliteitsverordening stelt de EU in staat maatregelen te nemen — bijvoorbeeld opschorting van betalingen of financiële correcties — om de begroting te beschermen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de eindbegunstigden van EU-middelen hun betalingen rechtstreeks van de betrokken lidstaten blijven ontvangen. Het gedrag van overheidsinstanties met betrekking tot fraude behoort tot de situaties die, indien zij verband houden met schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, relevant kunnen zijn in het kader van de procedure van de conditionaliteitsverordening.

Op 16 februari 2022 heeft het Europees Hof van Justitie de beroepen van twee lidstaten (C-156/21¹⁰⁵ en C-157/21¹⁰⁶) verworpen en geoordeeld dat de verordening onder de bij de Verdragen verleende bevoegdheid valt om financiële regels voor de uitvoering van de EU-begroting vast te stellen. Op 2 maart 2022 heeft de Commissie richtsnoeren voor de toepassing van de verordening gepubliceerd, rekening houdend met het arrest van het Hof van Justitie.

¹⁰⁴ Zie momentopnamen 3 en 4.

¹⁰⁵ Arrest van 16 februari 2022. EU:C:2022:97.

¹⁰⁶ Arrest van 16 februari 2022. EU:C:2022:98.

Aanbeveling 1 — Correcte omzetting van de PIF-richtlijn

Lidstaten waartegen door de Commissie inbreukprocedures zijn ingeleid, moeten snel corrigerende maatregelen nemen en hun nationale wetgeving wijzigen om de PIF-richtlijn correct om te zetten.

Een samenhangende en in toenemende mate geharmoniseerde fraudebestrijdingsruimte in de EU draagt ook bij tot het wegwerken van mogelijke mazen in de algemene controlestructuur die door fraudeurs kunnen worden benut.

Aanbeveling 2 — Deelname aan het EOM

De Commissie herhaalt haar oproep aan de lidstaten die nog niet tot het EOM zijn toegetreden om dit te doen. De lidstaten die aan het EOM deelnemen, moeten ervoor zorgen dat het EOM in staat is alle bevoegdheden uit te oefenen die het krachtens zijn oprichtingsverordening heeft.

7.2. Transparantie, frauderisicobeheer en digitalisering van de fraudebestrijding

Voor het MFK 2021-2027 en NextGenerationEU heeft de Commissie voorstellen ingediend om **de kwaliteit van de gegevens en de interoperabiliteit van IT-systemen** bij de ontvangers van EU-financiering te verbeteren, waarbij de begroting wordt uitgevoerd in het kader van gedeeld beheer en de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Een van de voorstellen van de Commissie die door de medewetgevers zijn overgenomen voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het cohesiebeleid vereist dat de lidstaten **gegevens over de ontvangers van EU-financiering en hun uiteindelijke begunstigen** registreren en opslaan. Voor het GLB zullen de lidstaten in voorkomend geval gegevens verzamelen over groepen waaraan de begunstigen deelnemen.

Met de gerichte wijziging van het Financieel Reglement¹⁰⁷ beoogt de Commissie de wijze waarop het publiek wordt geïnformeerd over het gebruik van de EU-begroting en over de ontvangers van EU-financiering verder te verbeteren. Zij heeft voorgesteld om de lidstaten en andere organen die de EU-begroting in alle beheersvormen uitvoeren, te verplichten de Commissie eenmaal per jaar informatie te verstrekken over hun ontvangers van EU-financiering, met inbegrip van unieke identificatiecodes als de begunstigen rechtspersonen zijn. De rechten van begunstigen op eerbiediging van hun privéleven en hun persoonsgegevens moeten beschermd blijven¹⁰⁸. De Commissie voegt aan deze informatie de gegevens toe over rechtstreeks beheer waarover zij beschikt en is verantwoordelijk voor het consolideren, centraliseren en publiceren van de informatie in een databank op één website, die alle beheersvormen bestrijkt. Deze centrale website zou een verbeterde versie zijn van het **systeem voor financiële transparantie**, dat momenteel wordt gebruikt voor direct beheer.

De gerichte wijziging van het Financieel Reglement biedt een andere gelegenheid om de EU-begroting beter te beschermen tegen onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten.

Ten eerste heeft de Commissie voorgesteld het **gebruik van één geïntegreerd IT-systeem** voor datamining en risicoscores **verplicht** te stellen. Het gebruik van het bestaande systeem, Arachne, is facultatief en hoewel het al grotendeels wordt gebruikt in het cohesiebeleid en wordt ingevoerd voor landbouwuitgaven, zou het verplicht stellen van dit systeem een belangrijke stap voorwaarts zijn.

¹⁰⁷ COM(2022) 184 final van 22.4.2022.

¹⁰⁸ Overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679 (AVG) en Verordening (EU) 2018/1725.

Ten tweede stelt de Commissie ook voor **het toepassingsgebied en de doeltreffendheid van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) te vergroten**. Dit systeem bestaat uit een reeks maatregelen tegen onbetrouwbare marktdeelnemers. Het maakt met name de vroegtijdige opsporing van frauduleuze of onbetrouwbare marktdeelnemers en hun mogelijke uitsluiting van EU-financiering mogelijk. Verboden praktijken omvatten een uitgebreide reeks gedragingen die de beroepsintegriteit aantasten (bv. fraude, corruptie en ernstige beroepsfouten) en tekortkomingen in contractuele prestaties (zoals aanzienlijke wanprestaties bij de uitvoering van door de EU gefinancierde overeenkomsten)¹⁰⁹. In dit verband heeft de Commissie ook voorgesteld het systeem met een evenredige en gerichte aanpak uit te breiden tot begunstigden onder gedeeld beheer. Het doel is ervoor te zorgen dat op EU-niveau genomen uitsluitingsbesluiten door de autoriteiten van de lidstaten in gedeeld beheer worden gehandhaafd. De Commissie stelt ook voor om verbonden entiteiten en/of uiteindelijke begunstigden van een uitgesloten primaire entiteit uit te sluiten van inschrijvingen op overheidsopdrachten en uiteindelijk van het verkrijgen van EU-middelen.

Ten derde zullen de voorgestelde wijzigingen van het Financieel Reglement, mits goedgekeurd door de medewetgever, **de efficiëntie en kwaliteit van controles en audits verhogen met behulp van digitalisering en opkomende technologieën** zoals machinaal leren, automatisering van robotische processen en artificiële intelligentie. Deze aspecten krijgen in het Financieel Reglement meer zichtbaarheid voor een breder en consistent gebruik van digitale audits en controles, terwijl de kosten van controles en audits worden verlaagd. De digitalisering van de fraudebestrijding zal ook een thema zijn bij de herziening van het actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie, die voor 2023 is gepland.

Aanbeveling 3 — Digitalisering van fraudebestrijding

Zolang de herziening van het Financieel Reglement nog gaande is, verzoekt de Commissie de lidstaten ten volle gebruik te maken van de instrumenten waarover zij beschikken (Arachne, EDES, IMS) en moedigt zij de ontwikkeling aan van interoperabele oplossingen met nationale systemen om hun potentieel ten volle te verwezenlijken.

Een tijdige en proactieve aanpak van de beoordeling en monitoring van risico's is onontbeerlijk voor een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de EU. Dit omvat het gebruik van alle beschikbare informatiebronnen, de uitwisseling van informatie tussen de betrokken diensten en het snel geven van feedback over de genomen maatregelen. Een dergelijke permanente beoordeling, uitwisseling van informatie en monitoring van risico's, fraudetrends en feedback zijn nodig om de maatregelen die moeten worden genomen om de financiële belangen van de EU beter te beschermen, te verfijnen.

Aanbeveling 4 — Frauderisicoanalyse versterken

De lidstaten moeten de financiële belangen van de EU proactief beschermen. Dit betekent dat zij gegevens moeten gebruiken uit alle beschikbare bronnen, de gegevens moeten analyseren en informatie moeten uitwisselen, onder meer met rechtshandhavingsinstanties en de Commissie, om opkomende risico's en fraudetrends tijdig vast te stellen en aan te pakken.

De lidstaten moeten ook handelen naar aanleiding van de informatie die de Commissie in deze en andere strategische analyses en gerichte verslagen verstrekt en snel feedback geven over de maatregelen die zij nemen om frauderisico's en -trends te helpen monitoren.

¹⁰⁹ Zie voor een gedetailleerd overzicht van de besluiten die de instantie in 2021 heeft genomen "Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) — Instantie als bedoeld in artikel 143 van het Financieel Reglement" bij dit verslag.