



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.12.1999
COM(1999)590 definitief

**BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE
GEMEENSCHAPPEN EN FRAUDEBESTRIJDING - JAARVERSLAG 1998**

(door de Commissie ingediend)

LIJST VAN DE GRATIS TELEFOONNUMMERS IN DE LIDSTATEN

België	080012426	Luxemburg	08003595
Denemarken	80018495	Nederland	08000224595
Duitsland	0130820595	Oostenrijk	06605845
Finland	0800112595	Portugal	0505329595
Frankrijk	0800917295	Spanje	900993295
Griekenland	008003212595	Verenigd Koninkrijk	0800963595
Ierland	1800553295	Zweden	020791695
Italië	167878495		

INHOUD

Inleiding	6
1. Analyses en statistieken	9
1.1. Fraude en andere onregelmatigheden.....	9
1.2. Bewezen en vermoede fraude	10
1.3. Situatie in 1998	11
1.3.1. Door de lidstaten gemelde onregelmatigheden.....	11
1.3.2. Door de UCLAF in samenwerking met de lidstaten onderzochte gevallen	12
1.4. Tendensen	13
1.4.1. Meldingen van de lidstaten.....	13
1.4.1.1. Traditionele eigen middelen.....	13
1.4.1.2. Uitgaven het het EOGFL-Garantie.....	13
1.4.1.3. Structuuruitgaven.....	14
1.4.2. Door de UCLAF onderzochte gevallen.....	14
1.4.2.1. Traditionele eigen middelen.....	15
1.4.2.2. Uitgaven van het EOGFL-Garantie	15
1.4.2.3. Structuuruitgaven.....	15
1.4.2.4. Directe uitgaven.....	16
1.5. Invordering van de betrokken bedragen	16
1.5.1. Traditionele eigen middelen	16
1.5.2. Uitgaven van het EOGFL-Garantie.....	18
1.5.3. Structuuruitgaven	19
2. Onderzoeken.....	19
2.1. Georganiseerde misdaad (werkterrein van de « <i>task groups</i> »).....	19
2.1.1. Sigarettensmokkel	20
2.1.2. Alcoholsmokkel	21
2.1.3. Versneden olijfolie	22
2.2. Aantasting van het communautaire beleid per begrotingssector	23
2.2.1. Preferentiële oorsprong (eigen middelen)	23
2.2.1.1. Invoer van wagens	24
2.2.1.2. Invoer van look uit China.....	25

2.2.1.3.	Chinese textielproducten.....	25
2.2.1.4.	Invoer van tonijnconserven uit Turkije.....	26
2.2.2.	Gemeenschappelijk landbouwbeleid.....	26
2.2.2.1.	Uitvoer van vlees met bestemming Jordanië.....	26
2.2.2.2.	Uitvoer van wijn.....	27
2.2.2.3.	Aardappelzetmeel.....	28
2.2.2.4.	Melkquota.....	28
2.2.3.	Structuurbeleid.....	29
2.2.3.1.	Financiering van "colleges" door het Europees Sociaal Fonds (ESF).	29
2.2.3.2.	Europees Sociaal Fonds : Nederland, regio's Rijnmond en Gelderland	30
2.2.3.3.	EOGFL-Oriëntatie.....	30
2.2.3.4.	CIP LEADER I.....	31
2.2.3.5.	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) - Aquacultuur - Overfacturering van outillage.....	32
2.2.4.	Directe uitgaven.....	32
2.2.4.1.	Beroepsopleidingsprogramma «Leonardo Da Vinci».....	33
2.2.4.2.	Uitgaven voor "Onderzoek - Telecommunicatie".....	33
2.2.5.	Onderzoeken met interne aspecten.....	34
2.2.5.1.	Contract voor de bewaking van de gebouwen van de Commissie.....	34
2.2.5.2.	Verduistering van middelen voor externe-steunprogramma's.....	35
2.3.	Indirecte belastingen : BTW.....	36
3.	Opmerkelijke ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.....	37
3.1.	Hervorming van de regeling douanevervoer.....	37
3.1.1.	Wetgevende maatregelen : toepassingsvoorschriften van het communautaire douanewetboek en overeenkomst inzake gemeenschappelijk douanevervoer.....	37
3.1.2.	Operationele maatregelen.....	38
3.1.3.	Nieuw geautomatiseerd douanevervoersysteem - NCTS.....	39
3.2.	Hervorming van de preferiële regelingen.....	39
3.3.	Indirecte belastingen.....	41
3.4.	Hervorming van het financieel beheer (SEM 2000).....	44
3.5.	<i>Corpus Juris</i>	45

3.6.	Vergelijkende analyse (verslagen "209 A EG").....	45
4.	Samenwerking en partnerschap met de lidstaten.....	46
4.1.	Initiatieven van de lidstaten voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen	46
4.2.	Artikel 280 EG en de gedeelde verantwoordelijkheid van de Gemeenschap en de lidstaten voor de bescherming van de financiën van Europa	47
4.3.	Gerechtelijke samenwerking.....	48
4.4.	Bescherming van de euro.....	49
4.4.1.	Mededeling van de Commissie van 22 juli 1998.....	50
4.4.2.	Informatie-uitwisseling en samenwerking.....	51
4.5.	Douanesamenwerking	51
4.6.	Opleidingsacties voor de bescherming van de financiële belangen.....	52
5.	Samenwerking en partnerschap met derde landen.....	53
5.1.	Pretoetredingsstrategie.....	53
5.2.	Akkoorden inzake wederzijdse bijstand tussen de Gemeenschap en derde landen	54

INLEIDING

Dit tiende jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en de fraudebestrijding werd opgesteld in bijzondere omstandigheden die niet golden bij de voorbereiding van de verslagen in de vorige jaren. Op 16 maart 1999 nam de Commissie immers het besluit af te treden nadat op 15 maart het eerste verslag van het Comité van onafhankelijke deskundigen was verschenen¹. In die omstandigheden achtte zij het niet raadzaam het verslag op het gebruikelijke ogenblik uit te brengen. Bovendien werd aan dit document door UCLAF begonnen in de tijd van de vorige Commissie, maar werd er door het nieuwe onafhankelijke Bureau voor fraudebestrijding OLAF de laatste hand aan gelegd onder de Commissie Prodi. Dit verslag is dus uniek in die zin dat het werd opgesteld in de overgangperiode tussen de nieuwe en de oude Commissie en tussen de oude antifraude dienst en het nieuwe Bureau voor fraudebestrijding.

Het verslag van de Commissie over het jaar 1998 is het laatste waarin de balans wordt opgemaakt van de activiteiten van de Task Force "Coördinatie fraudebestrijding" (UCLAF). Op 28 april 1999 heeft de Commissie immers besloten het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) op te richten². Dit operationeel gezien onafhankelijke Bureau neemt alle taken van de UCLAF over. De nieuwe wetgevende regeling³, die op 1 juni 1999 in werking trad, behelst een uitbreiding en versterking van de verantwoordelijkheden van het Bureau, welke betrekking hebben op alle activiteiten tot bescherming van de communautaire belangen tegen onregelmatige gedragingen die tot administratieve of strafrechtelijke vervolging kunnen leiden.

De begroting 1998⁴ bedroeg 82,8 miljard ecu (gebruik van de betalingskredieten). Zij werd gefinancierd met de traditionele eigen middelen (14 miljard ecu), de BTW-middelen (33 miljard ecu) en de BNP-middelen die de voornaamste ontvangstenpost van de begroting waren (35 miljard ecu). Van de uitgaven ging 39,1 miljard ecu of 47 % van het totaal naar de landbouw. De structuuruitgaven bedroegen 28,8 miljard ecu (35 % van het totaal) en de rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven (extern beleid, onderzoek en ontwikkeling ...) 10,7 miljard ecu (13 % van het totaal, exclusief huishoudelijke en personeelsuitgaven).

Er moge aan worden herinnerd dat de opsporing van fraudes en onregelmatigheden ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen een taak is die de lidstaten en de Commissie in nauwe samenwerking moeten uitvoeren. De lidstaten dragen de voornaamste verantwoordelijkheid, want zij innen de traditionele eigen middelen voor rekening van de Gemeenschappen en beheren ongeveer 80 % van de uitgaven van de communautaire begroting. Op basis van de definities van de begrippen "onregelmatigheid" en "fraude" (een met opzet gepleegde onregelmatigheid die dus strafrechtelijk kan worden vervolgd), is voor de eerste maal getracht het aantal fraudes ten nadele van de communautaire begroting te berekenen. Momenteel zijn de meldingen van de lidstaten als basis van de analyse echter nog niet voldoende precies en geharmoniseerd om gedetailleerde statistieken op te kunnen stellen.

¹ Eerste verslag over de aantijgingen van fraude, slecht beheer en nepotisme bij de Europese Commissie.

² Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), PB L 136 van 31.5.1999, blz. 20.

³ Omvat naast het genoemde besluit van de Commissie een verordening (EG) van de Raad en het Europees Parlement over de onderzoeken van het OLAF en een interinstitutioneel akkoord over de interne onderzoeken van het Bureau (PB L 136 van 31.5.1999).

⁴ Bron: Begrotingsvademecum (Europese Commissie), 1999, doc. SEC(1999)1100.

Toch mag worden geraamd dat van de gemelde onregelmatigheden 20 % als "fraude" kan worden beschouwd.

De tendensen en stromingen die in het eerste hoofdstuk van het verslag worden beschreven, moeten evenwel voorzichtig worden geïnterpreteerd. Steeds moet rekening worden gehouden met het feit dat een melding van een lidstaat op grond van zijn verplichtingen inzake fraudebestrijding in werkelijkheid betrekking kan hebben op een onregelmatigheid of een fraude die zich over verschillende jaren uitstrekt, hetgeen het geval is op het gebied van het EOGFL-Garantie, en dat een beperkt aantal gevallen een grote statistische invloed kan hebben zonder evenwel op een algemene tendens te wijzen. Bovendien beginnen de onderzoeken die de laatste jaren op het terrein zijn uitgevoerd, vruchten af te werpen.

Zo was 1997 voor de eigen middelen een bijzonder vruchtbaar jaar: bijna 1 miljard ecu aan door fraude of onregelmatigheden gederfde middelen werd vastgesteld (meldingen van de lidstaten en onderzoeken van de UCLAF in samenwerking met de lidstaten), hetgeen overeenkwam met 6,6 % van de betrokken begroting (14 miljard ecu), maar in 1998 werd slechts bijna de helft hiervan vastgesteld (538 miljoen ecu) of 3,8 % van dit stabiel gebleven begrotingsonderdeel. De invloed van de gevallen "sigaretten" op de statistieken was in 1997 bijzonder groot. De sterke daling van de met deze smokkel verband houdende bedragen is toe te schrijven aan de successen die in Spanje en Andorra werden geboekt in de strijd tegen de zwarte markt. In 1998 bleven de middelen van de UCLAF, met de medewerking van de bevoegde nationale instanties, gemobiliseerd om de schuldigen te straffen en de ontdoken bedragen in te vorderen.

Wat de Structuurfondsen betreft ondervinden sommige lidstaten nog moeilijkheden om hun meldingsplicht na te komen. De geringe hoogte van de met fraudes of onregelmatigheden gemoeide bedragen in vergelijking met 1997 (42 miljoen ecu in 1998 tegen 57 miljoen in 1997) kan worden gesteld tegenover het beperkt aantal gevallen dat de UCLAF in deze periode in samenwerking met de lidstaten heeft behandeld (voor een bedrag van 7 miljoen ecu, tegen 60 miljoen in 1997). De gevolgen voor de begroting zijn daardoor gedaald van 0,45 % in 1997 tot 0,18 % in 1998 (de budgetten zijn slechts toegenomen van 26 tot 28 miljard ecu). Voor het Cohesiefonds moet worden opgemerkt dat de lidstaten geen onregelmatigheden hebben gemeld, hetgeen te verklaren is doordat slechts vier lidstaten steun van het Cohesiefonds ontvangen. Bovendien worden de (jaarlijkse) projecten van dit in 1994 ingestelde Fonds door de betrokken lidstaten⁵ aan een strenger toezicht onderworpen.

Eenzelfde eenheid van de Task Force UCLAF is belast met het onderzoek op de terreinen Structuurfondsen, directe uitgaven en corruptie (of zaken waarbij ambtenaren of andere personeelsleden van de Instelling betrokken kunnen zijn). Deze eenheid heeft in de loop van 1998 de hoogste prioriteit gegeven aan deze "interne" zaken, die meer werk meebrengen. Dit heeft gevolgen gehad voor het totale aantal onderzoeken.

Bij het EOGFL-Garantie ten slotte is het omgekeerde verschijnsel waargenomen: in 1997 was met fraudes en onregelmatigheden een bedrag van 317 miljoen ecu gemoeid, hetgeen in 1998 is opgelopen tot 420 miljoen ecu (in 1997 0,79 % van de voor deze uitgaven toegewezen 40 miljard ecu, en in 1998 ruim 1 % van een kleiner budget van 39,1 miljard ecu). Dit verschil is toe te schrijven aan de melding door de lidstaten in 1998 van enkele nieuwe onregelmatigheden die verschillende jaren onderzoek vergden.

⁵ Spanje, Portugal, Ierland, Griekenland.

Uit de onderzoeken en operationele coördinatie zijn lessen getrokken om over te gaan tot belangrijke preventieve acties, met name aanpassing van het rechtskader en versterking van de communautaire wetgeving in termen van fraudebestendigheid overeenkomstig de besluiten van de Commissie in het kader van SEM 2000 en haar aanbeveling nr. 7⁶:

- de hervorming van de douanevervoerrekening, waarvan de noodzaak was gebleken bij vaststellingen op het terrein, is in 1998 voortgezet overeenkomstig het actieplan van de Commissie van 1995;
- de hervorming van de preferentiële regelingen, welke in 1996 was begonnen met een eerste versterking van de voorschriften betreffende het SAP (Stelsel van algemene preferenties), werd in 1997 en 1998 op een meer algemene wijze voortgezet, onder meer door de mededeling van de Commissie over het beheer van de preferentiële regelingen waarin het accent werd gelegd op de belangrijke risico's van fraude en onregelmatigheden op deze terreinen. Dit heeft eind 1998 geleid tot de vaststelling van een nieuw soort vrijwaringsclausule, die juridisch verband houdt met de bescherming van de financiële belangen, waardoor de Commissie snel kan reageren tegen belangrijke fraudes en een gebrekkige administratieve samenwerking met derde landen. Deze ontwikkeling ligt ook aan de basis van de werkzaamheden die in 1999 plaatsvinden om een horizontaal juridisch instrument te creëren voor alle preferentiële overeenkomsten, instrument dat de Commissie in de genoemde mededeling had voorgesteld;
- bovendien werd het systeem van financiële correcties op het gebied van het structuurbeleid versterkt in de geest van hetgeen al voor de landbouwsector bestaat, en dergelijke maatregelen zijn eveneens voorgesteld voor de traditionele eigen middelen;
- door andere maatregelen van preventieve aard kon de specifieke regelgeving voor diverse landbouwsectoren (restituties, BSE,...) eveneens worden versterkt.

Afgezien van het strikt financiële aspect werden in 1998 nog andere acties tot bescherming van de financiële belangen gevoerd die vermelding verdienen.

Het betreft de ontwikkelingen inzake bescherming van de belangen van de Gemeenschappen tegen de handelingen van een goed georganiseerde delinquentie en zelfs criminaliteit die niet alleen de Europese financiën treffen, maar ook de grond zelf van bepaalde communautaire beleidsmaatregelen, de nationale economieën en de geloofwaardigheid van de Europese opbouw aantasten. Tegen deze misdadige gedragingen moet een gepaste strafrechtelijke reactie worden gevonden waarbij het Gemeenschapsrecht en het recht van de lidstaten samenwerken om de misdaad een halt toe te roepen.

De nieuwe beleidsmaatregelen van de Unie, zoals de verwezenlijking van de Economische en Monetaire Unie en met name de invoering van de euro, vereisen een systeem van communautaire bescherming tegen namaak en valsemunterij. Met het oog op de uitbreiding van de Unie werkt de Commissie aan een pretoetredingsstrategie om de aspirant-lidstaten op hun toetreding voor te bereiden, met een systeem voor vrijwaring van de communautaire belangen, zowel uit organisatorisch als uit operationeel oogpunt.

Ten slotte valt op te merken dat de rechtsinstrumenten van titel VI van het Verdrag, met de bepalingen betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, vastgesteld in 1995, nog steeds niet geratificeerd zijn ondanks de herhaalde verzoeken van de Raad (Economische Zaken /Financiën en JBZ) en de Europese Raad. De instrumenten van de eerste pijler daarentegen zijn operationeel.

⁶ SEC(96)1802/4. Zie Jaarverslag 1996, hoofdstuk 1.

1. ANALYSES EN STATISTIEKEN

1.1. Fraude en andere onregelmatigheden

Fraudebestrijding beoogt de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (en dus ook de belangen van de Europese belastingbetaler) te beschermen tegen iedere vorm van onwettig handelen. De vormen van onwettig gedrag zijn zeer verscheiden en gaan van niet-naleving van een voorschrift uit het Gemeenschapsrecht, bij vergissing of door onoplettendheid, tot opzettelijke en zelfs misdadige handelingen die vaak worden gepleegd door georganiseerde netwerken.

Om de communautaire financiën doeltreffend te beschermen, zijn rechtsinstrumenten gecreëerd ter bestrijding van de gehele gamma van onwettige gedragingen, gaande van de eenvoudige "onregelmatigheid" tot de criminele en georganiseerde "fraude". De term "onregelmatigheid" is zeer ruim en wordt in het Gemeenschapsrecht als volgt omschreven:

"Onder *onregelmatigheid* wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handelen of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen op de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave"⁷.

De term "fraude" daarentegen heeft betrekking op gedrag dat strafrechtelijk kan worden vervolgd en wordt als volgt gedefinieerd:

"Voor de toepassing van deze overeenkomst wordt onder *fraude* waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad, verstaan:

a) wat de uitgaven betreft, elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij:

- valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen, wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;
- met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden;
- deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend;

b) wat de ontvangsten betreft, elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij:

- valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd;
- met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden;

⁷ Artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad (PB L 312 van 23.12.1995).

- met hetzelfde gevolg, van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt"⁸.

Volgens deze definities omvat het algemene begrip "onregelmatigheid" dus ook het begrip "fraude", maar fraude onderscheidt zich van de "andere onregelmatigheden" door het opzettelijke karakter van de inbreuk en het gebruik van onwettige middelen die strafrechtelijk worden vervolgd. Fraude vraagt om veel krachtigere vormen van beteugeling en inschakeling van het gerechtelijk systeem, terwijl bij de overige onregelmatigheden de klemtoon eerder ligt op de financiële regularisatie van de situatie.

Het zou ongetwijfeld nuttig zijn dat in het verslag van de UCLAF een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen "fraude" en "andere onregelmatigheden". De inlichtingen die de lidstaten hebben gegeven zijn echter niet voldoende precies en betrouwbaar gebleken om dit onderscheid aan te brengen. Zelfs de gegevens over het "soort onregelmatigheid" moeten met grote omzichtigheid worden behandeld.

- De handelwijze van de voor de melding van de gevallen bevoegde instanties verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat (het aandeel van de "onregelmatigheden" dat als "fraude" wordt bestempeld varieert van 0 tot 76 %). Zo kan de aanvankelijke kwalificatie van een geval afhangen van het feit of de controle- of opsporingsinstantie al dan niet strafrechtelijke bevoegdheden heeft⁹.
- Als niet alleen het "soort onregelmatigheid", maar ook de beschrijving van de *modus operandi* wordt bekeken, blijkt dat in werkelijkheid een groter aantal gevallen als "fraude" moet worden gekwalificeerd. Dit geldt met name voor de eigen middelen.
- De juridische beoordeling van hetzelfde geval kan in de loop van de tijd veranderen, zodat een geval dat aan het begin van het onderzoek "fraude" werd genoemd en als zodanig gemeld, aan het einde van de gerechtelijke procedure kan worden gekwalificeerd als een eenvoudige "onregelmatigheid", of *vice versa*.

Wat betreft de gevallen die bij de UCLAF, in samenwerking met de lidstaten, in onderzoek zijn, is dit onderscheid om de volgende redenen niet gepast: enerzijds concentreert de UCLAF zich welbewust op ingewikkelde en internationale gevallen, zogenaamde "ernstige" onregelmatigheden, vaak gepleegd door de georganiseerde misdaad, die de lidstaten niet zonder de steun van de Gemeenschap kunnen behandelen, en anderzijds heeft de UCLAF niet de bevoegdheid zich over de strafrechtelijke aard van een onregelmatigheid uit te spreken, want haar onderzoek beoogt slechts het onregelmatige karakter van de feiten vast te stellen, waarna het aan de bevoegde instanties van de lidstaten is om er een kwalificatie aan te geven.

1.2. Bewezen en vermoede fraude

Op basis van een voorzichtige interpretatie van alle feitelijke elementen waarover de UCLAF beschikt, wordt geraamd dat voor alle begrotingsterreinen samengenomen één geval op vijf als "fraude" kan worden gekwalificeerd en dus onder de toepassing van strafrechtelijke maatregelen valt¹⁰. Terwijl de "overige onregelmatigheden" vaak door een administratieve instantie kunnen worden vastgesteld, moet frauduleus gedrag, en dus een strafrechtelijk delict, als zodanig door de gerechtelijke instanties

⁸ Artikel 1, lid 1, van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 316 van 27.11.1995).

⁹ In Italië bijvoorbeeld is het grootste aantal gevallen ontdekt door de *Guardia di Finanza*, een zuiver administratieve instantie.

¹⁰ Voorbeeld: valsheid in geschrifte.

worden gekwalificeerd, in de regel door een rechtbank. Tussen de instelling van een strafrechtelijke procedure en de uitspraak kan veel tijd verlopen.

Ook kan de kwalificatie van een door de UCLAF onderzochte onregelmatigheid als "fraude" slechts dienen als aanwijzing van de ernst van het geval. De UCLAF kan de nationale instanties slechts de tijdens het onderzoek verzamelde elementen leveren en bijdragen aan de procedure (bijvoorbeeld door internationale coördinatie). De "kwalificatie" van een "fraude" door de Commissie kan dus slechts een voorlopige kwalificatie zijn, in afwachting van de uitspraak van de bevoegde nationale instanties. Deze uitspraak zou moeten leiden tot een formele mededeling van de lidstaat op basis van de toepasselijke sectorieële regelgeving.

Dit geldt ook voor de vaststelling van de betrokken bedragen. Bij fraude kunnen de budgettaire gevolgen eerst nauwkeurig worden bepaald nadat de bevoegde rechtbank een uitspraak heeft gedaan. In de stadia die aan de uitspraak voorafgaan is dus slechts sprake van een min of meer nauwkeurige evaluatie. Dit is het geval voor de onderzoeken van de UCLAF, die juist tot doel hebben de feiten aan het licht te brengen en ze in hun context te plaatsen. Eerst tijdens het onderzoek zal het bedrag nauwkeurig kunnen worden bepaald¹¹.

Voor een goede beoordeling van de werkelijke invloed van fraude en andere onregelmatigheden is het nodig rekening te houden met, enerzijds, de bedragen die de lidstaten hebben medegedeeld als resultaat van hun vaststellingen en, anderzijds, de bedragen die de Commissie heeft geschat voor gevallen die in onderzoek zijn maar die de lidstaten nog niet formeel hebben gemeld. Als de lidstaten hun meldingsplicht nakomen, zullen de geraamde gevolgen van de door de UCLAF onderzochte gevallen worden bevestigd (of niet) door de mededelingen van de lidstaten (vaak overigens voor een later jaar).

1.3. Situatie in 1998

1.3.1. Door de lidstaten gemelde onregelmatigheden

Voor het jaar 1998 hebben de lidstaten de Commissie 5.091 onregelmatigheden, eventuele fraudes inbegrepen, voor een bedrag van 577 miljoen ecu gemeld. Bij voorlopig onderzoek blijkt dat, voor alle begrotingsterreinen samen genomen, de gevallen waarin vermoeden van fraude bestaat in aantal en waarde ongeveer 20 % van het totaal bedragen.

De door de lidstaten gemelde gevallen zijn als volgt verdeeld:

¹¹ Een goede illustratie is het geval van de sigarettensmokkel. Wanneer bij een controle een partij gesmokkelde sigaretten in beslag wordt genomen, moet het onderzoek teruggaan tot frauduleuze invoer uit het verleden die niet op tijd werd ontdekt. De financiële gevolgen van de fraude moeten worden berekend aan de hand van de totale frauduleuze invoer en dus niet alleen op basis van de in beslag genomen partij.

<i>Begrotingsterrein</i>	<i>Aantal gevallen (van 1998)</i>	<i>Bedrag (in miljoen ecu)</i>	<i>% van de begroting(*)</i>
<i>Eigen middelen</i>	2.272	249	1,77% (**)
<i>Uitgaven EOGFL-Garantie</i>	2.412	285	0,73%
<i>Uitgaven structuurmaatregelen</i>	407	43	0,15%

(*) dit percentage van de begroting 1998 dat gemoeid is met de door de lidstaten gemelde onregelmatigheden, is slechts een indicatie, een orde van grootte, want bepaalde uit hoofde van 1998 gemelde gevallen kunnen betrekking hebben op verschillende begrotingsjaren (een van vroeger daterende onregelmatigheid kan eerst in 1998 gemeld zijn).

(**) van de netto traditionele eigen middelen.

In de bijlage wordt een verdeling van de gevallen per lidstaat gegeven (tabellen 1 tot 4).

1.3.2. Door de UCLAF in samenwerking met de lidstaten onderzochte gevallen

Naast de door de lidstaten gemelde gevallen heeft de UCLAF in 1998 227 nieuwe dossiers geopend, meestal wegens vermoeden van fraude of een andere illegale activiteit. Daarbij komt nog een aantal dossiers van de voorafgaande jaren die in 1998 actief werden onderzocht. De vermoede impact van deze nieuwe dossiers, met de vaststellingen betreffende nog onderzochte dossiers¹², wordt geraamd op 442 miljoen ecu.

<i>Begrotingsterrein</i>	<i>Nieuwe onderzoeken (voor 1998)</i>	<i>Geraamd bedrag (in miljoen ecu)</i>	<i>% van de begroting(*)</i>
<i>Eigen middelen</i>	89	289	2,05% (**)
<i>Uitgaven EOGFL-Garantie</i>	73	135	0,35%
<i>Uitgaven structuurmaatregelen</i>	41	7	0,02%
<i>Directe uitgaven</i>	24	11	0,10%

(*) dit percentage van de begroting 1998 waarop de door de UCLAF in 1998 geopende dossiers betrekking hebben, is slechts een indicatie, een orde van grootte, want bepaalde gevallen kunnen betrekking hebben op verschillende vroegere begrotingsjaren (een uit hoofde van 1998 geopend dossier kan betrekking hebben op een vermoeden van fraude dat van jaren geleden dateert).

(**) van de netto traditionele eigen middelen.

¹² Voor de in de voorafgaande jaren geopende dossiers waarvan het bedrag in 1998 veranderd is (een dertigtal dossiers voor alle sectoren samengenomen) wordt slechts het deel van de bedragen geboekt dat de aanvankelijke raming te boven gaat.

1.4. Tendensen

Bij vergelijking van de ontwikkelingen in de laatste jaren blijkt dat zich een zekere stabilisatie van het aantal nieuwe gevallen en de financiële gevolgen ervan heeft voorgedaan. Dit geldt zowel voor fraude als voor de andere onregelmatigheden.

1.4.1. Meldingen van de lidstaten¹³

1.4.1.1. Traditionele eigen middelen

Het aantal door de lidstaten ontdekte fraudes of onregelmatigheden vertoont vrij grote schommelingen. Het maximum werd bereikt in 1997 en in 1998 is het aantal teruggevallen op het peil van 1995¹⁴.

Terwijl de betrokken bedragen in het verleden elk jaar toenamen, is in 1998 een daling ten opzichte van de afgelopen jaren vast te stellen. De beperktere bedragen die de lidstaten voor 1998 hebben vastgesteld en gemeld, stroken echter niet met de resultaten van de onderzoeken die de UCLAF in de laatste jaren in samenwerking met de lidstaten heeft uitgevoerd. Alleen al wat *sigaretten* betreft hebben de lidstaten bijna 5 miljard gesmokkelde sigaretten in beslag genomen (78 % meer dan in 1997), hetgeen voor de communautaire begroting een verlies van 118 miljoen ecu betekent.

Met 16 % van de ontdekte gevallen en 12 % van het totale bedrag blijkt het terrein van de *preferentiële regelingen* nog steeds bijzonder kwetsbaar te zijn. Bij externe douanevervoer daarentegen is het aantal ontdekte gevallen - en vooral het ermee gemoeide bedrag - duidelijk afgenomen ten opzichte van de voorafgaande jaren. Dit is wellicht te verklaren door de bijzondere aandacht die aan dit soort transacties is besteed en door het gebruik van het SIP (systeem van voorafgaande kennisgeving)¹⁵.

1.4.1.2. Uitgaven het het EOGFL-Garantie

Voor het jaar 1998 werden 2 412 gevallen (fraudes en onregelmatigheden) gemeld. Dit is bijna 20 % meer dan in 1997 en bijna 40 % meer dan in 1995.

Na een sterke daling van de hiermee gemoeide bedragen in de periode 1995-1997 heeft zich in 1998 weer een stijging voorgedaan (+ 75 %). Deze is toe te schrijven aan de melding door Italië van vier zeer belangrijke gevallen in de sector olijfolie (verbruikssteun); zij hebben betrekking op een periode van verschillende jaren. Dit bevestigt de vaststelling van de Commissie¹⁶ dat de werkelijke begrotingsgevolgen van de gemelde onregelmatigheden niet per begrotingsjaar kunnen worden gemeten,

¹³ Uit de grafieken 1, 3 en 5 in de bijlage blijkt de ontwikkeling van de meldingen van de lidstaten sedert 1995.

¹⁴ Sedert midden 1996 verstrekken de lidstaten hun gegevens over fraudes en onregelmatigheden rechtstreeks aan de Commissie via de applicatie OWNRES. Grafiek 1 in de bijlage geeft de stand van deze elektronische mededelingen (oorspronkelijke en bijgewerkte fiches) op 4 oktober 1999. De mededelingen hebben niet alleen betrekking op 1998 maar ook op voorafgaande jaren als een bijwerking nodig is. De Commissie heeft de lidstaten herhaaldelijk verzocht uit eigen beweging bijwerkingen mede te delen over fraudes en onregelmatigheden van de periode 1989 (begin van de meldingsverplichting) - 1996, en daarbij gebruik te maken van OWNRES. Verwacht mag worden dat de Commissie in de komende jaren steeds meer betrouwbare en gedetailleerde gegevens zal bezitten.

¹⁵ Zie punt 4.5, bladzijde 51.

¹⁶ Zie jaarverslag 1994, hoofdstuk 6, deel 2.

want zij worden in grote mate beïnvloed door de (onzekere) datum van ontdekking van de onregelmatigheden.

De door de lidstaten ontdekte onregelmatigheden hebben zich weer in de eerste plaats voorgedaan bij de maatregelen die als marktsteun te beschouwen zijn. Het aandeel van de uitvoerrestituties is relatief stabiel gebleven. De sterkst getroffen producten zijn olijfolie, rundvlees en runderen, alsook zuivelproducten.

1.4.1.3. Structuuruitgaven

Het aantal gevallen dat door de lidstaten wordt ontdekt en gemeld blijft stijgen. Dit wijst erop dat de controlesystemen steeds beter functioneren. Er zijn evenwel verschillen tussen de lidstaten: de diensten van de Commissie hebben een grootschalige fraude op het gebied van het Sociaal Fonds ontdekt in Nederland¹⁷, waaruit bleek dat dit land grote moeite heeft om zijn meldingsplicht na te komen, want het heeft in 1998 slechts drie gevallen gemeld, en dan nog op het gebied van het EFRO.

In 1998 had ongeveer de helft van de gevallen - en de bedragen - betrekking op het Sociaal Fonds, tegen minder dan 40 % in 1997. Ten opzichte van de begrotingstoeuwijzingen zijn de gevolgen van de fraudes en onregelmatigheden groter bij het Sociaal Fonds (0,28 %) en het EOGFL-Oriëntatie (0,23 %) dan bij het Regionaal Fonds (0,11 %) of het FIOV (0,12 %).

1.4.2. Door de UCLAF onderzochte gevallen¹⁸

De UCLAF heeft in 1998 met medewerking van de lidstaten 346 onderzoeks- en samenwerkingsopdrachten uitgevoerd, die niet alleen betrekking hadden op de nieuwe dossiers van het jaar, maar ook op de dossiers die om operationele redenen waren geopend. Dit aantal was als volgt verdeeld: 132 op het gebied van de eigen middelen (industrieproducten, visserijproducten, landbouwproducten, textiel, sigaretten), 135 op het terrein van het EOGFL-Garantie, 79 op het gebied van de structuurmaatregelen (Structuurfondsen en Cohesiefonds) en de directe uitgaven die door de Commissie worden beheerd (« Onderzoek », uitgaven ten voordele van bepaalde derde landen -programma's Phare, Tacis, EOF-uitgaven...).

Een deel van deze onderzoeksopdrachten werd uitgevoerd in derde landen (55 of ongeveer 16 % van het totaal). In termen van menselijke middelen (aantal personeelsleden/dag) waren zij echter goed voor bijna 30 % van de operationele activiteit.

Eén van de prioriteiten van de Commissie is de bestrijding van fraude door georganiseerde en zelfs criminele netwerken. Derhalve werd de activiteit van haar *task groups* (sigaretten, alcohol, olijfolie...) in nauwe samenwerking met de lidstaten voortgezet en geïntensiveerd om deze grote lucratieve trafieken aan banden te leggen. Daarom reikt de activiteit van de UCLAF ook verder dan de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en strekt zich uit tot andere

¹⁷ Zie punt 2.2.3.2, blz. 30.

¹⁸ Uit de grafieken 2, 4, 6 en 7 in de bijlage blijkt de ontwikkeling van de door de UCLAF in samenwerking met de lidstaten geopende dossiers sedert 1995.

activiteiten van de georganiseerde misdaad, zoals de handel in nagemaakte producten (door piraterij verkregen producten).

In deze gevallen is strafrechtelijke behandeling op haar plaats, want alleen deze heeft een ontradend effect op de georganiseerde misdaad die profiteert van verschillen tussen de rechtsstelsels van de lidstaten.

1.4.2.1. Traditionele eigen middelen

De vermindering van de bedragen ten opzichte van 1997, terwijl het aantal onderzoeken werd opgevoerd, is te verklaren door het feit dat bedragen betreffende belangrijke fraudes in verschillende activiteitssectoren voor een bepaald jaar worden geboekt, terwijl het onderzoek in deze dossiers wordt voortgezet in het volgende jaar of de volgende jaren. Dit is bijvoorbeeld het geval in het dossier smokkel van sigaretten via Montenegro¹⁹, waar het onderzoek werd voortgezet in 1998. Een ander geval is het dossier smokkel van sigaratten via Andorra in 1997²⁰, waarvoor specifieke maatregelen werden getroffen in het kader van de versterking van de samenwerking EG/Andorra²¹.

1.4.2.2. Uitgaven van het EOGFL-Garantie

Op het gebied van het EOGFL-Garantie werd in 1998 ongeveer hetzelfde aantal nieuwe dossiers geopend als in 1996, hetgeen meer is dan in 1997 en minder dan in 1995. Dit houdt verband met het feit dat het onderzoek van de grote dossiers die in de laatste jaren werden geopend, nog aanzienlijke middelen vergt. Bij de onderzoeken van de UCLAF waren de bedragen het hoogste in 1997, terwijl de totale bedragen van de door de lidstaten gemelde gevallen voor 1997 duidelijk lager lagen dan de voorafgaande jaren en zelfs het volgende jaar. Dit illustreert het verschil in de tijd tussen de resultaten van een onderzoek dat door een lidstaat alleen wordt uitgevoerd en de resultaten van een multilateraal onderzoek dat door de UCLAF wordt gecoördineerd.

De nieuwe onderzoeken hadden in de eerste plaats betrekking op de maatregelen voor ondersteuning van de markt, de uitvoer van rundvlees, de handel in suiker en de melkquota.

1.4.2.3. Structuuruitgaven

De door de UCLAF in samenwerking met de lidstaten geopende dossiers vertonen niet dezelfde ontwikkeling als de meldingen van de lidstaten. Het aantal is afgenomen en nog meer de ermee gemoeide bedragen. Eén onderzoek op twee dat in 1998 werd ingesteld heeft betrekking op het *Sociaal Fonds*, tegen minder dan 40 % in 1997 (maar meer dan 50 % in 1996). Het aantal nieuwe onderzoeken op de gebieden van het *EFRO* en het *EOGFL-Oriëntatie* is duidelijk afgenomen ten opzichte van de voorafgaande jaren.

Bij de door de UCLAF onderzochte gevallen gaat het gemiddeld om een bedrag dat twee tot driemaal hoger ligt dan bij de meldingen van de lidstaten.

¹⁹ Zie jaarverslag 1997, hoofdstuk 2, punt 2.1.1.3.

²⁰ Zie jaarverslag 1997, hoofdstuk 2, punt 2.1.1.5.

²¹ Zie hoofdstuk 2, punt 2.1.1, bladzijde 20 e.v.

1.4.2.4. Directe uitgaven

Het aantal nieuwe dossiers is gedaald ten opzichte van 1996 en 1997 en het totale bedrag ligt ook veel lager dan dat van 1997. Even als in de voorafgaande jaren hadden de nieuwe onderzoeken vooral betrekking op "Onderzoek" en "Ontwikkelingshulp".

1.5. Invordering van de betrokken bedragen

De onder punt 1.3 vermelde bedragen geven de totale impact van de vermoede of gebleken gevallen van fraude of andere onregelmatigheden weer. Zij omvatten dus ook de mislukte pogingen tot fraude en de door de communautaire begroting gedragen verliezen die slechts door middel van een extrapolatie kunnen worden berekend (met name in geval van smokkel). Invordering daarentegen is een "herstelactie" die beperkt blijft tot gevallen waarin de betrokken marktdeelnemer en het juiste bedrag konden worden vastgesteld.

1.5.1. *Traditionele eigen middelen*

De inning van de traditionele eigen middelen is bij besluit²² toevertrouwd aan de lidstaten, die verplicht zijn de nodige maatregelen te nemen om de vaststelling, de boeking, de inning en de terbeschikkingstelling ervan onder de beste omstandigheden te doen plaatsvinden.

Fundamentele moeilijkheid bij de invordering van de eigen middelen is dat de invorderingsprocedure eerst kan worden geopend als de rechten zijn vastgesteld door de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat. Dit betekent dat de marktdeelnemer moet zijn geïdentificeerd en het juiste bedrag van de rechten berekend. Bij smokkel (bijvoorbeeld van sigaretten) is het moeilijk en zelfs onmogelijk *achteraf* de rechten te berekenen die verschuldigd waren op het ogenblik van de clandestiene invoer van de goederen die inmiddels op de markt zijn afgezet; als de goederen bij de invoer in beslag kunnen worden genomen, worden zij normaal vernietigd en worden de rechten niet geïnd.

Bij invoer met niet-gewettigde toepassing van een preferentiële regeling ligt het probleem in de tekortkomingen van de controles van de lidstaten en een te late of ontbrekende medewerking van de begunstigde landen. Gevolg is dat, ook bij vaststelling van een valse preferentiële oorsprong, de heffingsplichtige importeurs door de onderscheiden of samengevoegde werking van de verjaringstermijnen inzake invordering en wegens de rechtsonzekerheid ten gevolge van het gebrek aan medewerking van de begunstigde landen zich aan de voldoening van de douaneschuld en de eventuele vervolging kunnen onttrekken.

In deze gevallen en bij andere vormen van ingewikkelde fraude door goed georganiseerde criminele netwerken is het vaak onmogelijk geld te vorderen van een solvabele debiteur. Het blijft dus van primordiaal belang deze netwerken, welke zij ook zijn, aan te pakken.

²² Besluit 94/728/EG, Euratom van de Raad van 31.10.94 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 293 van 12.11.1994) en Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad van 29.5.1989 (PB L 155 van 7.6.1989).

Gebleken is dat de invordering na de vaststelling van de rechten onder verantwoordelijkheid van de lidstaten vaak zeer traag verloopt. Dit is te verklaren door de tijd die de administratieve en gerechtelijke procedures vergen; bovendien wordt het Gemeenschapsrecht niet altijd op dezelfde wijze geïnterpreteerd, zodat van een homogene inning geen sprake is.

De Commissie volgt het invorderingsproces voornamelijk met de volgende instrumenten:

- het syntheseverslag van de controleactiviteiten van de lidstaten²³;
- de statistische analyse van de fraudemeldingen (zg. steekproef A), die tot doel heeft de algemene aspecten van de invorderingssituatie weer te geven. In 1995 is een eerste verslag op deze grondslag aan de begrotingsautoriteit (Parlement en Raad) gezonden²⁴;
- het grondiger onderzoek van grote gevallen die zijn geselecteerd aan de hand van een steekproef op basis van objectieve criteria²⁵ of wegens de bijzondere ingewikkeldheid van een geval.

In het syntheseverslag worden alle vastgestelde onregelmatigheden en de ermee gemoeide bedragen behandeld, zonder rekening te houden met de drempel van 10.000 ecu voor de verplichting tot melding aan de Commissie²⁶. Volgens dit verslag beliep het "bruto invorderingspercentage" (invorderingen tijdens het jaar) in de lidstaten in 1997 gemiddeld 23 %. Dit stemt overeen met het invorderingspercentage dat voortvloeit uit de formele meldingen van de lidstaten voor het jaar 1998 voor gevallen van meer dan 10.000 ecu, dat 27 % bedraagt.

De financiële follow-up van de fraudes en andere onregelmatigheden die deel uitmaken van de steekproeven B94 en B98²⁷ heeft aangetoond dat er een belangrijke, maar nog steeds onvoldoende, vooruitgang is bij de invorderingen (het percentage is gestegen van 2 tot 12) en dat het verjaringspercentage sterk is afgenomen (van 12 tot 4 %). Het invorderingspercentage varieert echter aanzienlijk naar product en douaneregeling. Zo bedraagt het in twee gevallen van onregelmatige invoer van textielproducten onder dekking van niet-toepasselijke preferentiecertificaten²⁸ 55 en 60 %, hetgeen de haalbaarheid van de invordering bewijst, mits met het land van oorsprong goed wordt samengewerkt. Deze vaststelling wordt bevestigd door een ander geval van onregelmatige invoer van textielproducten²⁹. Hier bedraagt het invorderingspercentage 52 %.

Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad worden de lidstaten slechts van terbeschikkingstelling van de eigen

²³ Zie tweede syntheseverslag over het begrotingsjaar 1997 [Doc. COM (1999)110 def. van 12.3.1999].

²⁴ Verslag over de invordering van de traditionele eigen middelen n.a.v. fraudes en onregelmatigheden (Methode en steekproef A 94), doc. COM (95) 398 def. van 6.9.1999. Een tweede verslag is gepland voor eind 1999.

²⁵ Verslagen over de invordering van de traditionele eigen middelen n.a.v. fraudes en onregelmatigheden (Steekproeven B 94 en B 98), doc. COM(97) 259 def. van 9.6.1997 en COM(1999)160 def. van 21.4.1999.

²⁶ Artikel 6, lid 4, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad.

²⁷ Zie Jaarverslag 1994, hoofdstuk 6, deel 2 (B94). 9 gevallen werden geselecteerd (B98); zij werden gemeld in het kader van de wederzijdse bijstand en er was in totaal 136 miljoen ecu mee gemoeid.

²⁸ Kleding uit Laos en textiel uit Cambodja.

²⁹ Textiel uit Bangladesh, zaak die geen deel uitmaakt van steekproef B98.

middelen ontheven als geen invordering kon plaatsvinden om redenen die niet aan hen te wijten zijn³⁰. In hun jaarverslag, als voorgeschreven in artikel 17, lid 3, van dezelfde verordening, moeten de lidstaten de redenen toelichten waarom zij de eigen middelen niet ter beschikking kunnen stellen van de communautaire begroting. Tussen 1989 en 1998 hebben 7 lidstaten de Commissie 44 gevallen gemeld die als "onmisbaar" werden beschouwd. Dit geringe aantal heeft bij de Commissie vragen doen rijzen over de naleving van de verplichtingen die de lidstaten hebben.

Om de procedure doelmatiger te maken heeft de Commissie voorgesteld een absolute einddatum (5 jaar) in te voeren waarop de lidstaten de onmisbare bedragen in hun boekhouding moeten schrappen³¹.

1.5.2. *Uitgaven van het EOGFL-Garantie*

Krachtens artikel 8, lid 2, van Verordening (EG) nr. 729/70 van de Raad vallen de financiële gevolgen van fraudes en andere onregelmatigheden bij onvolledige invordering van de betrokken bedragen hetzij ten laste van de communautaire begroting, hetzij ten laste van de betrokken lidstaat, als deze zijn verplichtingen niet is nagekomen. Het besluit ter zake wordt genomen in het kader van de procedure van de goedkeuring van de rekeningen.

Sinds enkele jaren tracht de Commissie (DG Landbouw) met de lidstaten de "lasten uit het verleden" te vereffenen, dit zijn de bedragen die nog moeten worden ingevorderd in verband met fraudes en onregelmatigheden die al jaren geleden werden gemeld. De Commissie erkent dat de invorderingsprocedures bijzonder lang kunnen zijn, maar acht een periode van vier jaar voldoende om de nodige maatregelen te nemen en vast te stellen of het betrokken bedrag nog kan worden ingevorderd. Als de invorderingsprocedure na deze periode van vier jaar niet is ingesteld en invordering onmogelijk is, moet de Commissie beslissen of het bedrag ten laste komt van het EOGFL (omdat invordering onmogelijk is wegens redenen die niet aan de betrokken lidstaat te wijten zijn) dan wel van de lidstaat (als deze niet de nodige inspanningen heeft geleverd). Uitzondering moet echter worden gemaakt voor gevallen waarin de rechter is ingeschakeld.

Vastgesteld moet worden dat de pogingen van de Commissie om de lidstaten ertoe te brengen de "last uit het verleden" te liquideren en het invorderingspercentage te verhogen, nog geen resultaat hebben gehad. Het percentage dat nog na vier jaar (exclusief rechtszaken) moet worden geïnd, is namelijk gestegen van 36 % van de vóór 1994 gemelde gevallen³² tot 50 % van de vóór 1995 gemelde gevallen. Van het totale bedrag van 1.651 miljoen ecu dat van 1973 tot en met 1994 aan de Commissie werd gemeld, moest in 1998 nog 824 miljoen worden ingevorderd (exclusief rechtszaken).

³⁰ In juli 1997 heeft de Commissie een voorstel tot wijziging van Verordening nr. 1552/89 ingediend bij de Raad (nog steeds in behandeling in 1999) om een procedure in te voeren die het mogelijk maakt op een meer stelselmatige en duidelijke wijze de bedragen vast te stellen die ten laste komen van een lidstaat die zijn invorderingsverplichtingen niet is nagekomen (procedure van de stijl "goedkeuring van de rekeningen").

³¹ Voorstel van 11.5.1999 aan de Raad.

³² Zie Jaarverslag 1997, tabel 4.

Aangezien het aan de lidstaten is te bewijzen dat zij alles hebben gedaan om te zorgen dat de bedragen werden geïnd, zal de Commissie in het kader van de volgende besluiten over de goedkeuring van de rekeningen gedwongen zijn de lidstaten aanzienlijke bedragen aan te rekenen als zij niet het bewijs kunnen leveren van de objectieve onmogelijkheid van de invordering.

1.5.3. *Structuuruitgaven*

Evenals voor de overige uitgaven wordt bij de financiële opvolging uitgegaan van de meldingen van de lidstaten op grond van de Verordeningen (EG) nr. 1681/94 en nr. 1831/94. In tegenstelling tot de overige begrotingsterreinen vallen de door de communautaire Fondsen medegefinancierde projecten over het algemeen binnen het kader van een meerjarenprogramma, zodat het vaak mogelijk is de financiële situatie bij de laatste betaling voor het betrokken programma te regulariseren. Gevolg is dat de invorderingssituatie eerst kan worden beoordeeld als het programma beëindigd is.

Uit de invorderingssituatie van de afgesloten operationele programma's en meer bepaald de situatie van de projecten van het eerste kaderprogramma 1988-1993 blijkt dat 44 miljoen ecu is geïnd op een aangegeven bedrag van 123 miljoen (dus ongeveer 36 %). Vastgesteld moet evenwel worden dat de lidstaten slechts zelden de opvolgingsmaatregelen mededelen die zijn genomen opdat de financiële gevolgen van fraudes en onregelmatigheden kunnen worden beoordeeld. Zij lopen daarom het risico dat de Commissie de bedragen die nog moeten worden geregulariseerd, stelselmatig overwaardeert.

2. ONDERZOEKEN

In dit hoofdstuk worden eerst enkele van de opvallendste onderzoeken van de UCLAF besproken waarbij criminele netwerken betrokken waren, ongeacht de getroffen sector of communautaire beleidsmaatregel. De volgende delen van dit hoofdstuk handelen over enkele onderzoeken ter bescherming van het communautair beleid: handelsbeleid, landbouwbeleid, structuurbeleid, «directe uitgaven» die door de diensten van de Commissie worden beheerd en dus niet via de lidstaten. Enkele beleidsvormen hebben ook «interne» aspecten: ernstige onregelmatigheden en gevallen van slecht beheer binnen de diensten van de Commissie zelf. Het laatste deel van dit hoofdstuk handelt over de indirecte belastingen (fraude op het gebied van de BTW en de accijnzen).

2.1. **Georganiseerde misdaad (werkterrein van de «*task groups*»)**

In sectoren met belangrijke mogelijkheden om ongeoorloofde winsten te behalen bewijst de activiteit van de *task groups* die gespecialiseerd zijn in één bepaald product (sigaretten, alcohol, olijfolie...) dat nauwe samenwerking tussen de lidstaten en doelmatige coördinatie op communautair vlak omvangrijke trafieken aan het licht kunnen brengen, evenals de preventieve maatregelen die in de Gemeenschap en de lidstaten zijn genomen.

2.1.1. Sigarettensmokkel

- Operatie *Rana*

In januari 1998 nam de Spaanse douane (SVA³³) zeven vrachtwagens met ruim 80 miljoen sigaretten in beslag die in Spanje waren binnengesmokkeld. Nadien werd het schip de *Rana* door de SVA aan de ketting gelegd, omdat het was gebruikt om de gesmokkelde sigaretten in een kleine haven bij Barcelona aan land te brengen. Uit het onderzoek in het kader van de voorschriften inzake wederzijdse bijstand van de Europese Unie is gebleken dat de sigaretten aanvankelijk waren geladen in Pireus in Griekenland en afkomstig waren uit verschillende havens in de Verenigde Staten.

De Spaanse overheid verzocht om bijstand van de werkgroep «sigaretten» van de UCLAF. Na gesprekken met de Spaanse procureur die met de zaak belast was, verrichtten de ambtenaren van de Commissie opsporingen in Griekenland, Albanië en de Verenigde Staten, waarbij zij voldoende bewijzen vonden van de uitvoer uit de Verenigde Staten naar Griekenland voordat de sigaretten door de *Rana* naar Spanje werden gesmokkeld, zonder dat zij wettelijk waren gelost in Albanië zoals de reders beweerden.

Tijdens de gerechtelijke procedures in Spanje waren de informatie en de bewijzen die door de Commissie werden verschaft van doorslaggevend belang. Voor de Spaanse rechtbank leverden de onderzoekers van de UCLAF de bewijzen die zij tijdens de genoemde dienststopdrachten hadden verzameld. Het vonnis bestond uit boeten en gevangenisstraffen. In deze zaak is doeltreffend samengewerkt tussen de de Commissie en het Spaanse gerecht, alsook tussen de Commissie en andere instanties van Spanje en Griekenland.

Een opmerkelijke administratieve hulp werd geboden door de regering van Albanië. Ook de Amerikaanse diensten hebben hun medewerking verleend, en dit was de eerste belangrijke toepassing van de nieuwe overeenkomst voor wederzijdse bijstand in douanezaken tussen de Verenigde Staten en de Europese Gemeenschappen.

- Smokkel in Andorra

De Commissie heeft in de laatste jaren intensief met verschillende nationale diensten samengewerkt in de strijd tegen de georganiseerde misdaad, die aanzienlijke verliezen voor de begroting van de Gemeenschap en de lidstaten veroorzaakt. In 1996 werd Andorra geïdentificeerd als een belangrijke bron van sigarettensmokkel naar de Europese Unie: in 1997 werd het totale verlies geraamd op 400 miljoen ecu (eigen middelen van de Gemeenschap en nationale rechten).

In maart 1998 werd een eerste onderzoek verricht door de UCLAF met vertegenwoordigers van de betrokken gespecialiseerde diensten (Spanje, Frankrijk, Ierland, Verenigd Koninkrijk). Tijdens het onderzoek bleek dat Andorra niet over de nodige rechtsinstrumenten beschikt om fraude te voorkomen en te bestrijden.

In november 1998 werd tijdens een bezoek van de Commissie met deelname van de UCLAF aan de regering van Andorra een fundamentele verandering van houding opgemerkt, die deze regering trouwens al had laten blijken aan een delegatie van de

³³

Servicio de Vigilancia Aduanera.

commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement die zich in juli 1998 ter plaatse had begeven.

De regering van Andorra heeft nieuwe wetgeving ingevoerd om smokkel te bestrijden en het protocol inzake wederzijdse bijstand tussen de Europese Gemeenschappen en Andorra ten uitvoer te leggen³⁴. In termen van communautaire eigen middelen schat de UCLAF het effect van deze betere preventie van fraude voor 1998 op 75 miljoen ecu (douanerechten). De verliezen die daardoor konden worden voorkomen voor de financiën van de verschillende lidstaten worden geraamd op 300 miljoen ecu aan BTW en accijnzen.

2.1.2. *Alcoholsmokkel*

De gespecialiseerde werkgroep («*task group*» alcohol) coördineert sedert eind 1996 de internationale opsporingen naar fraudecircuits van alcohol en alcoholische dranken. Uit haar activiteit in 1998 bleek dat verschillende ingewikkelde netwerken of criminele filières die actief zijn in fraude met communautaire producten, belangstelling hebben gekregen voor de illegale handel in alcohol (intracommunautair verkeer van alcohol en alcoholische dranken met opschorting van betaling van accijnzen) met als bestemming landen die de hoogste heffingen kennen.

Het belangrijkste geval waarmee de task group zich in 1998 heeft beziggehouden was de ontmanteling van een criminele organisatie die verantwoordelijk was voor de onttrekking van 1,5 miljoen liter zuivere alcohol aan het intracommunautair verkeer met bestemming Oost-Europa.

Een tweede belangrijk geval was de onttrekking van 150 000 liter zuivere alcohol en alcoholische dranken aan het intracommunautair verkeer met als bestemming landen in Noord-Europa.

In deze zaak kwamen verschillende soorten onregelmatigheden aan het licht. Een eerste soort werd ontdekt bij de uitvoer van alcohol uit Italië naar landen van Oost-Europa onder dekking van administratieve geleidedocumenten die waren afgestempeld alsof de alcohol de Gemeenschap had verlaten. De zending was in feite aan de regeling onttrokken en clandestien binnengebracht in de Noord-Europese landen. Dit smokkelsysteem komt steeds minder voor, omdat de opsporingsdiensten van de douane vrij gemakkelijk kunnen vaststellen met welke bestemming een product is uitgevoerd.

Een tweede soort onregelmatigheid bestaat in het geven van een valse beschrijving van de alcohol in de vervoerdocumenten als tomatensaus of diverse goederen. De administratieve geleidedocumenten die in de stokerij zijn opgesteld, worden dan afgestempeld met de naam en het registratienummer voor de indirecte belastingen van een fictieve begunstigde van de goederen in een andere lidstaat.

Het derde soort onregelmatigheid is het simuleren van de uitvoer van de alcohol: zo heeft de UCLAF vastgesteld dat vrachtwagens leeg van Italië naar Slovenië werden

³⁴ De wetten over de fraude op douanegebied en de controle van gevoelige goederen werden gepubliceerd in het staatsblad van Andorra van 4.3.1999. De wet tot wijziging van het strafwetboek waardoor van smokkel een misdrijf wordt gemaakt, verscheen in het staatsblad van 7.7.1999.

gezonden en dat de administratieve geleidedocumenten bij de overgang van de grens werden afgestempeld. Door deze valse uitvoer ontstond een niet-aangegeven hoeveelheid alcohol die op de zwarte markt van Noord-Europa kon worden verkocht. In dit dossier heeft de UCLAF gezorgd voor de coördinatie van de uitwisseling van informatie, hetgeen leidde tot de arrestatie in Slovenië van de « financiële » verantwoordelijken van de criminele organisatie, die werden beschuldigd van het witwassen van opbrengsten van fraude.

In november 1998 werd de *task group* door de Italiaanse diensten op de hoogte gebracht van een tweede onderzoek naar smokkel van alcohol in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. De groep werkte mee aan de opsporingen in Italië, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, België en Nederland. Aldus werd een criminele organisatie ontmanteld die gevestigd was in Italië en alcoholische dranken van het Verenigd Koninkrijk naar Nederland en België uitvoerde om ze later opnieuw in het Verenigd Koninkrijk en Ierland in te voeren onder dekking van door de organisatie vervaardigde valse Italiaanse geleidedocumenten. Volgens het lopende onderzoek gaat het bij deze fraude om een hoeveelheid van ongeveer 150 000 liter zuivere alcohol.

2.1.3. *Versneden olijfolie*

In het jaarverslag 1997³⁵ werd reeds beschreven welke methode criminele netwerken gebruiken om hazelnootolie uit Turkije in de Europese Unie binnen te brengen om hem te vermengen met olijfolie en ten onrechte de communautaire consumptiesteun op te strijken³⁶. De hazelnootolie werd via verschillende havens in Noord-Europa als « plantaardige olie » of « zonnebloemolie » binnengebracht en met tankwagens, meestal Franse, naar olijfolieproducerende landen vervoerd.

De *task group* olijfolie heeft haar onderzoek in de zaak van de met hazelnoot- of zonnebloemolie versneden olijfolie voortgezet en zich vooral gericht op de Spaanse vertakkingen van het netwerk. Nadat de Franse douaneopsporingsdienst de vervoerconstructie en de eindbestemmingen had vastgesteld, hebben zich in 1998 in deze zaak nog nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Het onderzoek werd geleid door de fiscale dienst van de Spaanse *Guardia Civil* en betrof drie Spaanse bedrijven die waren geïdentificeerd als bestemming van de hazelnootolie.

Het onderzoek heeft het volgende circuit aan het licht gebracht: na vrijmaking van de hazelnootolie in Noord-Europa door verschillende bedrijven die in fiscale paradijzen gevestigd waren en in contact stonden met Zwitserse beheermaatschappijen, werd de olie verkocht aan een Zwitsers bedrijf dat het als olijfolie factureerde aan de drie Spaanse bedrijven, die werden gecontroleerd door een en dezelfde persoon, de eigenaar van een fabriek.

Het grootste deel van deze hoeveelheid, die in de voorraadadministratie van de Spaanse bestemming als «olie uit Tarragona» geregistreerd stond, werd in de fabriek vermengd met op de Spaanse markt gekochte olijfolie, in een verhouding variërend van 15 tot 50 %. Uit de boekhouding van de drie Spaanse bedrijven viel

³⁵ Hoofdstuk 2, punt 2.1.2.2.

³⁶ Verordening (EG) nr. 1638/98 van de Raad van 20 juli 1998 tot wijziging van Verordening nr. 136/66/EEG houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten, PB L 210 van 28.7.1998.

geen enkele onregelmatigheid af te leiden: zij schenen nooit hazelnoot- of zonnebloemolie te hebben gekocht of ontvangen.

Het versneden product werd vervolgens verkocht aan verschillende Spaanse productie- en bottelingsbedrijven, die het onder de benaming «olijfolie» op de markt brachten en ten onrechte communautaire consumptiesteun opstrekten. Tijdens een groots opgezette gerechtelijke actie bij de bedrijven die het mengsel hadden ontvangen, werden dertien personen gearresteerd.

Aanvullende opsporingen hebben uitgewezen dat de belangrijkste bedrijven van dit netwerk door dezelfde persoon werden geleid.

Op basis van de uiteindelijke hoeveelheid (die nog wordt berekend) versneden olijfolie en het percentage hazelnootolie in het verkochte product is vastgesteld dat 8 tot 14 miljoen ecu (afhankelijk van het versnijdingspercentage) aan consumptiesteun ten onrechte is uitbetaald. De voornaamste initiatiefnemers van deze zwendel zijn gearresteerd en voor de rechter gebracht.

2.2. Aantasting van het communautaire beleid per begrotingssector

Aantasting van het communautaire beleid heeft niet alleen gevolgen voor de begroting, maar ook voor de geloofwaardigheid van de Gemeenschap. Daarom streeft de Commissie naar bescherming van haar beleid ter plaatse, in nauwe samenwerking met de gespecialiseerde diensten van de lidstaten, die de middelen hebben om de communautaire financiën te beschermen, met name personele middelen.

2.2.1. Preferentiële oorsprong (eigen middelen)

De Commissie heeft als taak het stelsel van communautaire preferenties te beschermen en gevallen van onterechte preferentiële behandeling op te sporen. Zoals de Rekenkamer reeds in haar jaarverslagen heeft opgemerkt, zijn de preferentiële regelingen voor de ontwikkelingslanden en andere begunstigde landen uiterst kwetsbaar voor fraude en onregelmatigheden. De Commissie coördineert de acties van de lidstaten en organiseert met name administratieve samenwerkings- en onderzoeksmissies in derde landen. Deze missies worden uitgevoerd in coördinatie en nauwe samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten³⁷.

De meest voorkomende inbreuk is een onjuiste beschrijving van de preferentiële oorsprong van de bij invoer in de Gemeenschap aangegeven goederen, met overlegging van onjuiste handelsdocumenten en/of valse certificaten van oorsprong, die meestal op basis van valse aangiften van de handelaren door de autoriteiten van de begunstigde landen zijn afgegeven.

Aan de opsporingen in dit soort gevallen, die langdurig en ingewikkeld zijn, wordt vaak deelgenomen door verschillende lidstaten en meer dan één derde land.

Hoewel de Commissie met alle begunstigde landen waaraan zij de tariefpreferentie toekent regelingen inzake administratieve samenwerking heeft gesloten, bepaalt elk

³⁷ Zie verslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1994, PB C 303 van 14.11.1995, punt 1.21, bladzijde 26.

land zelf de rechtsorde waarin een onderzoek naar ongeoorloofde operaties plaatsvindt. Bij het verzamelen van bewijselementen zijn de communautaire onderzoekers in hoge mate afhankelijk van externe factoren, zoals politiek of commercieel belang, doelmatigheid van het plaatselijke rechtstelsel, efficiëntie en goede wil van de plaatselijke diensten.

Daarom heeft de Commissie er steeds de klemtoon op gelegd dat de importeurs volledig verantwoordelijk moeten blijven voor de juistheid van de namens hen gedane invoeraangiften en dat zij dus financieel verantwoordelijk zijn voor de bedragen die ten nadele van de communautaire begroting zijn ontdoken.

De opsporingen die de diensten van de Commissie en de lidstaten in de laatste jaren hebben verricht, hebben aangetoond dat de verliezen aanzienlijk zijn en nog toenemen.

2.2.1.1. Invoer van wagens

Dankzij de samenwerking tussen de Commissie (UCLAF) en de douane van de lidstaten en Hongarije is aan het licht gekomen dat een Japanse constructeur valse aangiften van Hongaarse oorsprong heeft gebruikt bij de invoer van 58 000 wagens in de Gemeenschap. Daardoor werd 10 % douanerechten ontdoken, hetgeen overeenkomt met een schade van 32 miljoen ecu voor de communautaire financiën.

De douaneovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Hongarije bepaalt dat auto's uit dit land in de Gemeenschap met vrijstelling van douanerechten kunnen worden ingevoerd onder dekking van een Hongaars certificaat van oorsprong, mits de onderdelen die niet van oorsprong zijn (van buiten Hongarije en de Europese Unie) ten hoogste 40 % van de waarde van het eindproduct uitmaken. De Japanse fabrikant, die zijn productie eind 1993 naar Hongarije had overgeplaatst en voor een deel geleidelijk uitbestede in Hongarije en de Gemeenschap, heeft deze eis in de eerste jaren niet gerespecteerd. Hij heeft dus ten onrechte certificaten (EUR1) van de Hongaarse oorsprong van de wagens aangevraagd.

Door deze oorsprong aan te geven voor wagens die in werkelijkheid vooral uit Japanse onderdelen bestonden, hebben de Europese importeurs en de dochterondernemingen van de groep ten onrechte vrijstelling van rechten genoten bij de invoer in de periode 1994-1997 in 14 lidstaten van de Gemeenschap. De fraude had betrekking op de meeste wagens die in die periode werden ingevoerd, namelijk 58 000 van de 98 000 wagens.

De lidstaten hebben procedures voor de invordering van de douanerechten ingesteld tegen de dochtermaatschappijen en de importeurs. De fraude werd vastgesteld tijdens onderzoeken van de UCLAF en de douane van de lidstaten. Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad³⁸ betreffende de controles ter plaatse van de Commissie werd bij een Duitse handelaar toegepast in samenwerking met de douane van die lidstaat. Uit de douanesamenwerking met Hongarije is duidelijk gebleken dat dit land is begonnen aan het pretoetredingsproces.

³⁸

PB L 292 van 15.11.1996.

2.2.1.2. Invoer van look uit China

In 1993 heeft de Commissie een systeem van invoercertificaten ingesteld om de invoer van look uit China te controleren³⁹. Uit de statistische gegevens waarover de diensten van de Commissie beschikken of die afkomstig zijn uit een commerciële bron, is gebleken dat de invoer van look uit bepaalde derde landen die vroeger weinig of geen look naar de Gemeenschap exporteerden, plotseling is toegenomen. Deze landen, waaronder Iran en de Verenigde Arabische Emiraten, vervolgens Maleisië en meer recentelijk Jordanië en India, liggen op de verzendingsroute uit China.

De Commissie vermoedde dat de invoerbepalingen werden omzeild door een onjuiste beschrijving van de landen van oorsprong. In het geval van Maleisië bijvoorbeeld bevestigde de overheid ten overstaan van de diensten van de Commissie dat het geen look produceerde.

De UCLAF heeft onderzoeken in Nederland, België en Italië gecoördineerd. Uit de opsporingen in verschillende lidstaten bleek dat alle partijen in feite in China waren geladen. Aan de Europese importeurs werden valse of ongeldige documenten overhandigd. De Commissie en de lidstaten blijven toezicht uitoefenen op de invoer uit derde landen om eventuele onregelmatigheden op te sporen.

Eén Nederlandse importeur wordt al gerechtelijk vervolgd na de inbeslagneming van 260 ton door de Portugese autoriteiten. In Italië hebben de vervolgingen van importeurs geleid tot de inbeslagneming van 1 100 ton look. Deze fraude leidt niet tot ontduiking van douanerechten, want het tarief voor China en derde landen is identiek, maar tot een verstoring van de communautaire markt. Tevens zijn preventieve maatregelen genomen om te voorkomen dat overtollige hoeveelheden Chinese look op de markt van de Unie terechtkomen; de wetgeving is aangepast, zodat nu certificaten van oorsprong worden gevraagd van landen als Maleisië, de Verenigde Arabische Emiraten en Iran, en al snel zijn belangrijke verminderingen van de invoer vastgesteld.

2.2.1.3. Chinese textielproducten

In deze sector schijnen de onregelmatigheden in de laatste jaren te zijn toegenomen.

Het gaat om valse aangiften van de oorsprong van de goederen om de kwantitatieve beperkingen te omzeilen (als vastgesteld in de bepalingen betreffende de afgifte van invoervergunningen in de Europese Unie) en douanerechten en antidumpingrechten te ontduiken.

De voordelen die deze frauduleuze praktijken de daders opleveren, kunnen commercieel van doorslaggevend belang zijn: de combinatie van minder of geen invoerrechten en geen kwantitatieve beperkingen geeft de fraudeurs een onmiddellijk commercieel voordeel op handelaren die het systeem respecteren.

³⁹ De huidige beschermingsmaatregel komt voor in Verordening (EG) nr. 1137/98 van 29.5.1998 (PB L 157 van 30.5.1998), die de hoeveelheid look die met invoercertificaten uit China mag worden ingevoerd, tot 12 000 ton beperkt (voor de twaalf maanden eindigend op 31 mei 1999).

Dit wordt geïllustreerd door het geval van Chinese textielproducten die werden verscheept via de Maldiven. Een communautaire missie heeft vastgesteld dat een vracht van ongeveer 18,5 miljoen T-shirts die in de Europese Unie als van oorsprong uit de Maldiven was ingevoerd, nooit op dat grondgebied is geweest. Latere onderzoeken van de UCLAF en de betrokken lidstaten, met medewerking van bepaalde derde landen, hebben uitgewezen dat de textielproducten aanvankelijk uit de Volksrepubliek China waren verzonden. De valse aangifte van oorsprong (Maldiven) had dus een dubbel effect: onregelmatige aanspraak op een tariefpreferentie en omzeiling van de invoercontingenten van de Gemeenschap voor Chinese textielproducten.

2.2.1.4. Invoer van tonijnconserven uit Turkije⁴⁰

In 1998 werden nieuwe vaststellingen gedaan waaruit bleek dat de in 1996 ontdekte fraude was hervat: kennelijk werd de fraude voortgezet en waren nieuwe verificaties nodig.

In juni 1998 bevestigde de communautaire missie dat, ondanks de in 1996 gedane vaststellingen, de Turkse exporteurs hun illegale activiteit voortzetten. Uit onderzoek van de boekhoudkundige stukken die aan de Turkse autoriteiten en de communautaire onderzoekers als bewijs van de oorsprong van de producten werden overgelegd, bleek dat enkele van deze documenten de realiteit niet weergaven. Deze conclusies werden later bevestigd tijdens opsporingen in Frankrijk en Spanje in het kader van Verordening nr. 2185/96 betreffende de controles ter plaatse van de Commissie. De lidstaten werd verzocht de invorderingsprocedures in te stellen en alle nodige maatregelen tegen deze invoer te treffen.

2.2.2. *Gemeenschappelijk landbouwbeleid*

2.2.2.1. Uitvoer van vlees met bestemming Jordanië

Reeds in 1991 bleek uit het onderzoek achteraf van de uitvoer met restitutie van rundvlees naar Jordanië dat de tonnage niet in verhouding tot het plaatselijke verbruik was toegenomen. Doordat geen akkoord inzake wederzijdse bijstand met Jordanië was gesloten en concrete elementen over eventuele onregelmatigheden ontbraken, kon niet onmiddellijk een onderzoek worden gestart. Onlangs heeft de UCLAF echter doorslaggevende informatie over de vermoede fraude ontvangen. Na bespreking hiervan met de Jordaanse autoriteiten hebben deze hun formeel akkoord gegeven om een communautaire enquêtemissie ter plaatse uit te voeren.

Toen alle nodige documenten van de betrokken lidstaten waren ontvangen, werd in februari-maart 1998 het onderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat ongeveer 38 000 ton rundvlees en 3 300 ton pluimveevlees die bij de douane waren aangegeven, niet voor plaatselijk verbruik bestemd waren: de bewijzen van aankomst ter bestemming die aan de betaalorganen werden overgelegd om de betaling van de restituties te verkrijgen, waren vals of ontoereikend.

Meestal diende de plaatselijke handelaar bij de douane een voorlopige invoeraangifte in om een registratienummer te krijgen. Vervolgens vroeg hij rechtstreeks om annulering van de lopende procedure en liet hij een document van wederuitvoer/

⁴⁰ Zie jaarverslag 1996, hoofdstuk 3, punt 3.2.2.

doorvoer opstellen. Er werden dus geen douanerechten geïnd, en zelfs als op de douanedocumenten geen handtekening van definitieve aanvaarding voorkwam, ontvingen de Europese exporteurs als bewijs van aankomst een dubbel van het document dat onmiddellijk daarna was geannuleerd.

In andere gevallen werd vanaf het begin een doorvoeraangifte opgesteld. Op verzoek van de exporteurs stelden erkende internationale toezichthoudende maatschappijen evenwel een certificaat voor plaatselijk verbruik op met een precieze verwijzing naar de doorvoeraangifte, zonder dat kon worden getwijfeld aan de aard en de betekenis van dit document.

Op te merken valt dat de gemachtigde ambtenaren van de Jordaanse administratie de handelaren normaal, voor zover de inklaringsprocedure is beëindigd en de douanerechten betaald, een certificaat van vervulling van de invoerformaliteiten verstrekken. Deze normale weg is uiteraard nooit door de exporteurs gevolgd.

Bij alle betrokken operaties (op twee uitzonderingen na) was de eindbestemming van de goederen Irak. Om het embargo te omzeilen, verrichtten de handelaren een schijnuitklaring in Jordanië en verkregen zij betaling van de restituties. De ten onrechte door de exporteurs bij deze operaties geïnde restituties bedragen ongeveer 65 miljoen ecu.

2.2.2.2. Uitvoer van wijn⁴¹

Het onderzoek naar de fictieve uitvoer van wijn naar landen van Oost-Europa is uitgebreid tot alle uitvoer van ongebotte wijn met restitutie uit Italië in de periode 1992 - 1995. De onderzoeken zijn thans voltooid.

Bij missies ter plaatse in verschillende lidstaten (Frankrijk, Griekenland, Italië) en derde landen (Slovenië, Kroatië, Roemenië, Macedonië⁴² en Rusland) werd vastgesteld dat een groot deel van de uitgevoerde wijn (80 %) op de plaatsen van bestemming niet op regelmatige wijze in het vrije verkeer was gebracht. De wijn, onder dekking van valse documenten of onjuiste attesten, werd onder de regeling tijdelijke invoer geplaatst en vervolgens weer uitgevoerd of als smokkelwaar gelost.

Een ander gedeelte (10 %) heeft nooit de havens van bestemming bereikt en werd afgeleid naar Zwitserland, bestemming die niet in aanmerking komt voor uitvoerrestituties. Om de restituties te kunnen innen, werden valse aangiften tot verbruik ingediend.

De rest van de wijn (10 %) bleek een substitutieproduct te zijn met hoedanigheden en kenmerken die het niet voor restituties in aanmerking deden komen.

Deze onregelmatigheden hebben betrekking op 80 % van de totale uitvoer van wijn uit Italië (350.000 hectoliter). Er waren vier bedrijven bij betrokken, waarvan twee rechtstreekse banden hebben met de georganiseerde misdaad. Procedures voor de

⁴¹ Zie jaarverslag 1996, hoofdstuk 3, punt 3.1.6.

⁴² De uitvoerrestituties werden voor deze derde landen afgeschaft bij Verordening (EG) nr. 213/94 van de Commissie van 31 januari 1994 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2137/93 houdende vaststelling van de uitvoerrestituties in de wijnsector (PB L 27 van 1.2.1994).

terugvordering van ten onrechte uitbetaalde restituties werden ingesteld voor een bedrag van 6,5 miljoen ecu.

De gerechtelijke vervolging van de betrokken bedrijven is thans in de fase van het vonnis. De Commissie werkt met de gerechtelijke autoriteiten samen, en de onderzoekers van de UCLAF zijn door de met de zaak belaste rechtbank gehoord als getuigen ten laste. De tijdens de missies in de derde landen verzamelde documenten en verklaringen werden tijdens de rechtszaak als bewijselementen van de beschuldiging aangehouden.

2.2.2.3. Aardappelzetmeel

Volgens de verslagen over de zetmeelmarkt van eind 1997 had Nederland, traditioneel een belangrijke producent van zetmeel, een productieoverschot van ongeveer 200.000 ton aardappelen bestemd voor de fabricage van zetmeel. Deze aardappelen konden door de verwerkingsindustrie niet worden aanvaard, omdat het nationale zetmeelquotum al bereikt was.

Begin 1998 ontving de UCLAF de mededeling dat dit overschot van de Nederlandse markt verdwenen scheen te zijn. Vermoed werd dat bepaalde hoeveelheden naar Duitsland waren gebracht omdat daar een tekort was.

Derhalve nam de Commissie met Duitsland contact op en ondernam de UCLAF een onderzoek in de Duitse zetmeelindustrie in samenwerking met de bevoegde nationale diensten.

De onderzoekers ontdekten een aantal onregelmatigheden en konden aantonen dat belangrijke hoeveelheden aardappelen bestemd voor de productie van zetmeel, van oorsprong uit Nederland, naar Duitsland waren gebracht. Zij waren geleverd aan Duitse bedrijven die ze tot zetmeel hadden verwerkt en daarvoor steun van de Gemeenschap hadden ontvangen.

De Duitse autoriteiten hebben reeds 1,5 miljoen ecu aan ten onrechte betaalde steun teruggevorderd. Het gezamenlijke onderzoek van de UCLAF en de Duitse autoriteiten is nog gaande. Het met deze zaak gemoeide bedrag, zijnde de ten onrechte betaalde bedragen en de boeten waarin Verordening (EEG) nr. 97/95 van de Commissie⁴³ voorziet, beloopt waarschijnlijk verschillende miljoenen ecu.

2.2.2.4. Melkquota

In samenwerking met de Britse autoriteiten (*Intervention Board*) heeft de UCLAF bij een bedrijf in Noord-Ierland een onderzoek uitgevoerd in verband met verdachte verkopen van melk en zuivelproducten aan een dochterbedrijf in de Republiek Ierland. De registers en de documenten van de verkopen werden gecontroleerd. Het vergelijkende onderzoek bracht verschillen aan het licht in het aangegeven vetgehalte van belangrijke hoeveelheden room die in de periode 1995-1997 waren verkocht.

⁴³ Verordening (EG) nr. 97/95 van de Commissie van 17.1.1995 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 1766/92 van de Raad wat betreft de minimumprijs en het compensatiebedrag die aan de aardappeltelers moeten worden betaald, en van Verordening (EG) nr. 1868/94 van de Raad tot vaststelling van een contigenteringsregeling voor de productie van aardappelzetmeel (PB L 16 van 24.1.1995).

Tijdens een aanvullend onderzoek bij het dochterbedrijf in de Republiek Ierland werd ontdekt dat het vetgehalte van de ingeslagen melk stelselmatig te laag was aangegeven om de heffing te omzeilen die normaal voor de communautaire begroting moest worden betaald. Het bedrijf in Noord-Ierland overdreef het vetgehalte van de leveringen van room : het verhulde aldus in haar melk/vetstoffenbalans bijkomende hoeveelheden vetstoffen en vermeed zodoende ontdekking van fraude tijdens de verificaties, die alleen betrekking hadden op de inslag en uitslag van vetstoffen.

Uit een grondig onderzoek door de UCLAF en het Ierse ministerie van landbouw van de administratie van het productiebedrijf bleek dat het vetgehalte van de melk te laag was aangegeven in de melkprijsjaren 1995-1996 en 1996-1997, hetgeen leidde tot een verlies van 2,2 miljoen ecu voor de communautaire begroting, bedrag dat het betrokken bedrijf in mei 1998 heeft betaald.

2.2.3. *Structuurbeleid*

2.2.3.1. Financiering van "colleges" door het Europees Sociaal Fonds (ESF)

Na instemming van de Britse autoriteiten heeft een "college" in de periode 1994-1996 deelgenomen aan 10 projecten waarvoor het ESF steun heeft verleend voor een bedrag van 2,1 miljoen ecu.

Wegens vermoeden van onregelmatige praktijken en slecht beheer van de middelen heeft de UCLAF met de hulp van de nationale autoriteiten alle activiteiten van de onderwijsinstelling gecontroleerd.

De UCLAF stelde vast dat de middelen van het ESF op onregelmatige wijze waren gebruikt : noch de inhoud van de cursussen van het ESF, noch de betrokken leerlingen konden worden onderscheiden van de hoofdactiviteit van de onderwijsinstelling. De leerlingen waren willekeurig gekozen uit de databank van de school, en de afdelingen waren niet ingelicht van hun status. Per saldo kon geen enkele cursus van het ESF worden geïdentificeerd.

De Commissie heeft de administratieve procedures van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad⁴⁴ ingesteld om de bijstand in te trekken of te verminderen en de ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen. Het Verenigd Koninkrijk werd verzocht de criteria voor de goedkeuring van dergelijke projecten te herzien wanneer, met name wegens de aard van de onderwijsinstelling, de actie van het ESF niet duidelijk van de hoofdactiviteit kan worden onderscheiden. De controle op de ESF-activiteit door de nationale autoriteiten moet eveneens worden herzien. Zij zal worden uitgebreid tot een twintigtal andere onderwijsinstellingen in het Verenigd Koninkrijk waar zich wellicht dezelfde onregelmatigheden hebben voorgedaan.

Dit geval illustreert de noodzakelijkheid van grondige nationale controles in de verschillende stadia van de door de Structuurfondsen gefinancierde projecten. De Commissie moet optreden wanneer de controles gebrekkig zijn.

⁴⁴ PB L 374 van 31.12.1988, blz. 1-14.

2.2.3.2. Europees Sociaal Fonds : Nederland, regio's Rijnmond en Gelderland

In 1998 hebben de diensten van de Commissie in Rijnmond en Gelderland een financiële controle uitgevoerd van beroepsopleidingsacties die door het Europees Sociaal Fonds werden medegefinancierd. De controle bracht onregelmatigheden aan het licht.

Na analyse van de situatie breidde de Commissie de controle uit tot andere projecten en verzocht zij de Nederlandse autoriteiten alle in deze regio's medegefinancierde acties aan een controle te onderwerpen.

De aanvullende controles brachten onregelmatigheden op nog ruimere schaal aan het licht (kunstmatige verhoging van de uitgaven, van de openbare medefinanciering, van het aantal opleidingsuren). Ook waren er problemen met de werking van het nationale controlesysteem.

Inmiddels zijn de procedures van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad tot schorsing, verlaging of intrekking van de bijstand voor een bedrag van ongeveer 2,5 miljoen ecu ingesteld.

Tussen de diensten van de Commissie en de Nederlandse autoriteiten zijn besprekingen gevoerd en overeengekomen is dat deze laatste onverwijld middelen zullen invoeren om vastgestelde onregelmatigheden te melden, niet alleen op het gebied van het ESF, maar voor het gehele structuurbeleid, overeenkomstig de bepalingen die voortvloeien uit Verordening (EEG) nr. 4253/88, als gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2082/93⁴⁵, en Verordening (EG) nr. 1681/94.

Ook zijn al gerechtelijke stappen ondernomen.

2.2.3.3. EOGFL-Oriëntatie

De in 1997 geopende onderzoeken betreffende de proef- en de demonstratieprojecten die op grond van artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 4256/88 van de Raad⁴⁶ door het EOGFL-Oriëntatie worden gefinancierd, zijn nog steeds gaande en werden uitgebreid tot andere projecten.

Zij hebben de uitkomsten van vroegere onderzoeken bevestigd, namelijk dat er netwerken bestaan van bedrijven die dezelfde eigenaar of zaakvoerder hebben. Verschillende van deze bedrijven zijn offshore-maatschappijen die zijn opgericht op het ogenblik dat de projecten werden goedgekeurd, met als enig doel communautaire middelen te verkrijgen voor vrijwel onbestaande diensten. De financiële middelen werden tussen de bedrijven doorgegeven totdat een deel ervan het circuit verliet.

Deze financiële stromen werden gerealiseerd door middel van een groot aantal fictieve interne facturen zonder voorafgaande overeenkomst of contract, en vaak zelfs zonder de vereiste operationele en/of technische capaciteit. De particuliere medefinanciering als voorgeschreven door de Commissie bestaat niet. Slechts een klein deel van de uitgaven kon worden gerechtvaardigd. Er is sprake van stelselmatige vervalsing, overfacturering en facturering tussen bedrijven van dezelfde

⁴⁵ PB L 193 van 31.07.1993.

⁴⁶ PB L 374 van 31.12.1988, blz. 25 - 28.

netwerken voor onbestaande diensten. In dit fraudesysteem werd ook een rol gespeeld door lobbymaatschappijen, eveneens offshore, die bemiddelden tussen de begunstigen en de Commissie.

Het gerechtelijk onderzoek in Spanje, Italië en Portugal, waar de Commissie in 1997 de bevoegde autoriteiten de zaak heeft voorgelegd, is nog gaande. In 1998 heeft de Commissie bij de gerechtelijke autoriteiten van Frankrijk nog andere projecten van "artikel 8 van Verordening nr. 4256/88" voorgebracht.

Bovendien zijn de magistraten van de vijf betrokken parketten op grond van artikel 209 A van het EG-Verdrag⁴⁷ door de UCLAF van de gerechtelijke werkzaamheden op de hoogte gebracht om deze te coördineren.

Overigens is vastgesteld dat bepaalde netwerken van bedrijven die steun ontvingen voor deze projecten, ook begunstigen waren voor onderzoekprojecten; deze zaak werd aanhangig gemaakt bij het Italiaanse gerecht.

Op te merken valt dat een van de parketten reeds gerechtelijke stappen heeft ondernomen tegen personen die bij het netwerk betrokken zijn.

Bovendien heeft de Commissie gebruik gemaakt van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad om besluiten te annuleren en ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen zodra dat mogelijk was op grond van de resultaten van het onderzoek betreffende een project. Voor 20 projecten waarop het bovenvermelde gerechtelijk onderzoek betrekking had, heeft de Commissie 19 besluiten tot intrekking van bijstand en terugvordering van in totaal 10.683.525 ecu genomen.

2.2.3.4. CIP LEADER I

De inlichtingen verkregen bij een onderzoek op basis van "artikel 8 van Verordening nr. 4256/88", die door de UCLAF werden geanalyseerd en betrekking hadden op Italiaanse projecten die werden gefinancierd in het kader van het communautair initiatief LEADER I⁴⁸, hebben de Commissie doen besluiten tot een nieuw onderzoek.

Het voornaamste doel van het onderzoek was eventuele overlappings van de Fondsen tussen een project van "artikel 8" en projecten die gefinancierd worden in het kader van het CIP LEADER I te controleren.

De controle ter plaatse bracht belangrijke problemen aan het licht. Een groot deel van de uitgaven betreft in feite werkingskosten van de zaakvoerende maatschappij. Ook is er verwarring tussen het beheer van het programma en privébelangen. Bij verschillende maatregelen en acties werden de overeenkomsten met de begunstigen buiten de ontvankelijke periode ondertekend. Niet alle maatregelen of acties zijn dus subsidiabel.

⁴⁷ Artikel 280 van het Verdrag van Amsterdam, in werking getreden op 1 mei 1999.

⁴⁸ Communautaire initiatieven zijn specifieke instrumenten van het structuurbeleid van de Gemeenschappen. Het initiatief LEADER I, dat werd gelanceerd in 1989, ondersteunt projecten voor plattelandsontwikkeling die door plaatselijke partners zijn ontworpen en worden beheerd, waarbij de klemtoon ligt op het vernieuwende, demonstratieve en overdraagbare karakter van de acties.

Door de annulering van een groot aantal acties is het realiseringspercentage bijzonder laag geworden. Als de werkingskosten, de immateriële projecten en studies buiten beschouwing worden gelaten, is het reële uitvoeringspercentage uitzonderlijk laag in vergelijking met hetgeen werd voorgesteld in het programma. Voor het project CIP LEADER I is 2 miljoen ecu vastgelegd.

2.2.3.5. Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) - Aquacultuur - Overfacturering van outillage

De door de Commissie ontvangen en geanalyseerde gegevens over projecten gefinancierd in het kader van Verordening (EEG) nr. 3699/93 van de Raad⁴⁹, waarbij het ging om steun voor investeringen in de aquacultuur (FIOV), hebben de UCLAF doen besluiten tot een onderzoek.

Het gaat om projecten die waren voorgesteld door Griekenland en gefinancierd voor 34 % uit de communautaire begroting, 11,3 % uit de nationale begroting en de rest door particuliere begunstigden.

Het onderzoek van de Commissie bracht belangrijke overfactureringen van aquacultuuroutillage afkomstig uit een tweede lidstaat (Ierland) aan het licht. Voor vijf van deze projecten beliepen de facturen van de betrokken leverancier in totaal 2.287.000 ecu.

In de eerste lidstaat en in een derde lidstaat werd het bestaan ontdekt van facturen afkomstig van dezelfde leverancier voor andere projecten die door het FIOV werden medegefinancierd. Het onderzoek zal bepalen hoe groot de verduisterde bedragen zijn.

Bovendien bleek uit het onderzoek dat deze handelwijze was ingevoerd door de leverancier via zijn plaatselijke vertegenwoordiger in de betrokken lidstaat (die niet voorkomt in het officiële circuit). Zowel de leverancier als de begunstigden hadden baat bij deze praktijk : de ene vond klanten voor zijn producten, de anderen konden de valse facturen volledig verhalen op de communautaire en nationale financiering.

Weer werd vastgesteld dat ook op het gebied van de Structuurfondsen een fraude in een bepaalde lidstaat voor de onderzoekers aanleiding kan zijn tot opsporingen in andere lidstaten. Gebleken is dat in een sector die plaatselijk werkende bedrijven de kans tot medefinanciering van investeringen door de Gemeenschap biedt, vertakkingen naar verschillende lidstaten kunnen ontstaan in zaken die op het eerste gezicht zuiver plaatselijk zijn.

2.2.4. *Directe uitgaven*

Directe uitgaven zijn uitgaven die de begunstigden ten goede komen in de vorm van subsidies of contracten die rechtstreeks door de diensten van de Commissie worden beheerd en gecontroleerd. In 1998 bedroegen zij ongeveer 13 % van de communautaire uitgaven. Dit terrein is voorwerp van een uitgebreid debat bij de Instellingen en de openbare opinie. De lidstaten komen niet rechtstreeks tussenbeide

⁴⁹ Verordening (EEG) nr. 3699/93 van de Raad van 21.12.1993 houdende vaststelling van de criteria en voorwaarden voor de structurele bijstandsverlening van de Gemeenschap in de sector visserij/aquacultuur en de verwerking/afzet van de producten daarvan, PB L 346 van 13.12.1993.

in het beheer van deze uitgaven, en het is dus aan de Instellingen om fraudes en onregelmatigheden te vervolgen. De Rekenkamer en de Commissie werken daartoe samen : de resultaten van de controles van de Rekenkamer waarbij onregelmatigheden aan het licht komen worden stelselmatig en officieel aan de Commissie (UCLAF) medegedeeld op grond van overeenkomsten tussen de Kamer en de Commissie.

Overigens is het bekend dat na verschillende onderzoeken bij de diensten van de Commissie een aantal ernstige onregelmatigheden en gevallen van slecht beheer is vastgesteld door de fraudedienst van de Commissie (task force UCLAF)⁵⁰. Het Europees Parlement heeft de problematiek van de onregelmatigheden bij het beheer van communautaire programma's zoals ECHO en "Leonardo" politiek aan de orde gesteld.

2.2.4.1. Beroepsopleidingsprogramma «Leonardo Da Vinci»

In 1995 heeft de Commissie het programma *Leonardo Da Vinci* gelanceerd ter uitvoering van een beroepsopleidingsbeleid waarmee de initiatieven van de lidstaten op dit gebied worden ondersteund.

Na een offerteaanvraag werd een contract gesloten met een Belgische maatschappij, een bureau voor technische bijstand (BTB) dat de Commissie moet helpen bij het beheer van het programma voor een bedrag van ongeveer 7 miljoen ecu per jaar.

In 1997 en 1998 hebben de controlediensten van de Commissie de administratieve en operationele werking van het BTB "Leonardo Da Vinci" gecontroleerd. Hun besluit was dat het aan interne controle van de financiële transacties ontbrak en dat de activiteiten slecht werden gecontroleerd, zodat in het BTB onregelmatigheden konden worden begaan.

Bij de controles van de Commissie zijn bovendien onregelmatigheden bij het BTB aan het licht gekomen.

Na een volledig onderzoek stelde de UCLAF vier onregelmatigheden vast die zijn voorgelegd aan de bevoegde Belgische rechter. Een gerechtelijk onderzoek is geopend.

2.2.4.2. Uitgaven voor "Onderzoek - Telecommunicatie"

Naar aanleiding van opmerkingen van de Europese Rekenkamer aan het verantwoordelijke lid van de Commissie hebben de diensten van de Commissie een aantal onderzoeken verricht naar de contracten van de Commissie met twee groepen van Griekse bedrijven.

De Commissie stelde vast dat de twee groepen (hoofdzakelijk samengesteld uit kleine en middelgrote ondernemingen) een zeer groot aantal contracten op verschillende juridische grondslagen hadden gesloten met verschillende directoraten-generaal van de Commissie.

⁵⁰ Zie punt 2.2.5.

De eerste groep, bestaande uit twee kleine Griekse maatschappijen, heeft 17 contracten, hoofdzakelijk onderzoekscontracten met gezamenlijke kostendeling, op twee verschillende rechtsgrondslagen gesloten met drie directoraten-generaal, welke extra kosten voor de Gemeenschap meebrengen van meer dan 4 miljoen ecu.

De tweede groep, bestaande uit drie kleine bedrijven, twee in Griekenland en een in België, nam deel of neemt momenteel deel aan 21 onderzoekscontracten voor gezamenlijke rekening op twee rechtsgrondslagen met vier directoraten-generaal, alsmede aan zeven andere contracten van de programma's PACT⁵¹ en "Leonardo"⁵². Alles samen genomen hebben deze projecten voor de Gemeenschap ruim 6 miljoen aan kosten meegebracht.

De onderzoeken van de Commissie, uitgevoerd in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Griekse overheid, hebben uitgewezen dat beide groepen kosten hadden ingediend die niet konden worden gemotiveerd en stelselmatig waren opgedreven.

Hoewel de groepen niet de gepaste financiële of bancaire documenten hebben overgelegd, werd vastgesteld dat de arbeidskosten en de algemene kosten in geen verband stonden met de werkelijke kosten. Zo had de eerste groep als arbeidskosten gemiddeld vijf maal meer aangegeven dan de werkelijke bezoldiging van de directeuren en de werknemers. De tweede groep had middelen ingehouden die bestemd waren voor andere partners in bepaalde projecten.

Omdat de gepaste documenten niet werden overgelegd, is het nodig dat de Griekse overheid aanvullend onderzoek instelt naar eventuele belastingfraude. De Commissie van haar kant heeft een einde gesteld aan haar contractuele betrekkingen met de twee groepen van Griekse bedrijven en invorderingsopdrachten ingesteld voor de ten onrechte betaalde bedragen.

2.2.5. *Onderzoeken met interne aspecten*

Naar aanleiding van verschillende onderzoeken op het gebied van de rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven heeft de task force UCLAF verscheidene gevallen van slecht beheer met ernstig vermoeden van onregelmatigheid behandeld. Sommige van deze gevallen hadden ook interne aspecten. De Commissie heeft de uitvoeringsvoorwaarden van dit soort onderzoek herzien in haar besluit van 14 juli 1998 betreffende de onderzoeken van de UCLAF⁵³.

2.2.5.1. Contract voor de bewaking van de gebouwen van de Commissie

Naar aanleiding van aantijgingen in de Belgische pers in augustus 1997 waardoor de verantwoordelijkheid van bepaalde personen bij de toekenning van de opdracht voor de bewaking van de gebouwen van de Commissie voor de periode 1992-1997 in het geding werd gebracht, heeft de UCLAF samen met de controlediensten van de financieel controleur van de Commissie een onderzoek ingesteld en onregelmatige praktijken ontdekt.

⁵¹ Besluit 93/45/EEG van de Raad, PB L 16 van 25.1.1993, blz. 55.

⁵² Besluit 94/819/EG van de Raad, PB L 340 van 29.12.1994, blz. 8.

⁵³ Zie doc. C(1998) 2049/5 van 13.7.1998.

De selectie voor de gunning van de opdracht (80 miljoen ecu over vijf jaar) was verricht na een offerteaanvraag en op advies van de Raadgevende Commissie voor Aankopen en Overeenkomsten (CCAM), welke toeziet op de regelmatigheid van de procedures voor de contractuele relaties van de Commissie.

Onderzoek bij de Commissie en voornamelijk bij het Beveiligingsbureau, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering en de opvolging van het contract, heeft geleid tot de vaststelling dat de interne procedurevoorschriften waren overtreden :

- aanhangsels bij het contract in de vorm van bijlagen met clausules die afweken van het contract dat door de gespecialiseerde diensten van de Commissie (CCAM en Financiële controle) was goedgekeurd ;
- gebruik van personeel voor administratieve opdrachten binnen het beveiligingsbureau in overtreding van de aanwervingsvoorschriften die gelden voor extern personeel dat uitzonderlijk voor dergelijke werkzaamheden wordt aangeworven.

Het vervolg van het onderzoek bij de houder van het contract, heeft ten slotte geleid tot vaststelling van onregelmatigheden in de verschillende stadia van de behandeling van de offertes, de opstelling en de uitvoering van het contract.

De conclusies van het onderzoek werden onverwijld overgemaakt aan de Procureur des Konings te Brussel, die begin 1999 opdracht gaf tot eerste nasporingen in het kader van een onderzoek tot vaststelling van de eventuele persoonlijke verantwoordelijkheden, zowel bij de Commissie als bij het bedrijf.

Tegelijkertijd heeft de Commissie tuchtprocedures ingesteld jegens vier ambtenaren.

2.2.5.2. Verduistering van middelen voor externe-steunprogramma's

Wegens twijfel over de uiteindelijke bestemming van de humanitaire hulp in het kader van vier door ECHO beheerde contracten (een voor de regio van de Grote Meren in Afrika en drie voor ex-Joegoslavië in de periode 1993-1995) heeft de UCLAF besloten tot een onderzoek.

Bij een eerste controle te Dublin en Luxemburg in oktober 1997 bleek dat een deel van de middelen was gebruikt voor de onregelmatige financiering van extern personeel dat voor de Commissie werkzaam was binnen en buiten haar dienststruimten. Bovendien werd ontdekt dat de betrokken Luxemburgse maatschappij in de loop van ruim twee decennia voor tientallen miljoenen ecu contracten had gesloten met andere diensten van de Commissie. ECHO had aan deze maatschappij en haar off-shorevertakkingen 2,4 miljoen ecu toegekend.

Tijdens een controlemissie in ex-Joegoslavië eind januari 1998 bleek dat de drie contracten voor deze regio niet waren uitgevoerd en dat noch het in de eindverslagen vermelde personeel, noch de outillage waren gebruikt zoals was aangegeven.

In februari en maart 1998 leverden de gesprekken met de ambtenaren die binnen ECHO hiërarchisch en organisatorisch verantwoordelijk waren voor de uitvoering van deze contracten, de bevestiging op dat de contracten dienden voor de financiering van een onregelmatige aanwerving van extern personeel. Wegens gebrek aan documenten werd getracht de uitgaven te reconstrueren, maar het gebruik

van de middelen kon niet volledig worden verklaard en de raming bleef onder de betrokken bedragen.

Eind maart, begin mei 1998 werd een controle ter plaatse op grond van Verordening nr. 2185/96 verricht bij de Luxemburgse maatschappij die de vier contracten had "uitgevoerd". Tijdens de controle werden geen boekhoudstukken overgelegd ter staving van de bedragen die waren overgemaakt naar aanleiding van de uitvoering van de contracten.

Bij het onderzoek eind juni 1998 van een ander onderdeel van dit geval bleek dat een ambtenaar van ECHO die verantwoordelijk was voor het beheer van de uitgaven van de vier contracten, van rechtstreeks bij deze operatie betrokken maatschappijen betalingen had ontvangen voor werkzaamheden die kennelijk nooit zijn uitgevoerd. De ambtenaar werd midden juli 1998 uit zijn ambt ontzet met verlies van een deel van zijn pensioenrechten⁵⁴.

Bij andere onderzoeken eind augustus en begin november 1998 is gebleken dat nog andere betalingen waren verricht door maatschappijen die zelf werden gecontroleerd door de Luxemburgse maatschappij welke voorwerp was van de controle ter plaatse, en wel aan twee andere ambtenaren van de Commissie uit andere afdelingen dan ECHO in ruil voor bewezen diensten die in feite zeer gering of onbestaande waren. Deze twee ambtenaren werden geschorst; de ene is teruggeplaatst in rang en de tuchtprocedure voor de tweede is nog niet afgerond.

Alle inlichtingen dit tot strafrechtelijke vervolging kunnen leiden werden medegedeeld aan het Luxemburgse parket.

2.3. Indirecte belastingen : BTW

De belangrijke verliezen aan BTW-ontvangsten ten gevolge van internationale fraude welke reeds in het verslag van vorig jaar⁵⁵ werden besproken, hebben zich ook in 1998 voorgedaan en zijn zelfs groter geworden. De Commissie heeft bijgedragen aan een aantal acties, vooral ter bestrijding van fraude in edele metalen, computeronderdelen en wagens. Een van de grootste operaties betrof de sector van de draagbare telefoontoestellen.

Draagbare telefoontoestellen

In 1998 heeft deze fraude zich in bijna alle lidstaten voorgedaan; er was in totaal 100 miljoen ecu mee gemoeid. De UCLAF heeft twee coördinatievergaderingen gehouden met de betrokken nationale onderzoekers om informatie uit te wisselen over de methoden en de identiteit van de organisatoren van de fraude.

In deze zaak werden de regels betreffende de BTW in de interne markt omzeild door een consortium van criminelen dat telefoontoestellen kocht en leverde zonder BTW af te dragen. In november 1998 werd een gecoördineerde operatie opgezet in België, Denemarken, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, operatie die leidde tot de arrestatie van 10 personen in het Verenigd Koninkrijk en Spanje en de in

⁵⁴ De directeur van ECHO werd op het ogenblik van de feiten ook tuchtrechtelijk aansprakelijk gesteld, maar de beschuldiging is niet aangehouden.

⁵⁵ Zie jaarverslag 1997, hoofdstuk 2, punt 2.3.

beslagneming van aanzienlijke bedragen contant geld en een grote hoeveelheid telefoontoestellen.

Dit is een van de sectoren die het ernstigst wordt getroffen door de omzeiling van de voorschriften betreffende de inning van de BTW. De onderzoeken worden voortgezet om de verliezen voor zowel de communautaire als de nationale begrotingen te beperken : alleen al in het Verenigd Koninkrijk wordt het verlies ten gevolge van deze fraude geraamd op 1,4 miljoen ecu per maand.

3. OPMERKELIJKE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN DE BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN

In dit hoofdstuk worden de meest recente ontwikkelingen in de sectoriële wetgeving voor de grote beleidsterreinen van de Unie op het gebied van steunverlening en medefinanciering van acties ten behoeve van de lidstaten besproken uit het oogpunt van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

Eerst wordt ingegaan op de douane, met een balans van de hervorming van de regeling communautair douanevervoer, vervolgens op het handelsbeleid van de Gemeenschap, de indirecte belastingen, het landbouwbeleid en het structuurbeleid. Ten slotte wordt de stand van zaken beschreven wat betreft de strafrechtelijke regelingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.

Het laatste deel van het hoofdstuk handelt over de vergelijkende analyse van de verslagen die de lidstaten overeenkomstig de conclusies van de Raad⁵⁶ aan de Commissie hebben toegezonden over de maatregelen die zij hebben genomen om de fraudes en onregelmatigheden ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen in te dijken.

3.1. Hervorming van de regeling douanevervoer

In haar mededeling aan het Europees Parlement en de Raad "Actieplan voor het douanevervoer in Europa - Een nieuw douanebeleid"⁵⁷ heeft de Commissie concrete maatregelen voorgesteld om de veiligheid en doeltreffendheid van de douanevervoerregeringen te herstellen.

Dit actieplan wordt uitgevoerd door middel van wijzigingen van de voorschriften, operationele maatregelen ter verbetering van het beheer en de controle van de procedures door de nationale douanediens ten en voortzetting van het project informatisering van de doorvoerprocedures.

3.1.1. Wetgevende maatregelen : toepassingsvoorschriften van het communautaire douanewetboek en overeenkomst inzake gemeenschappelijk douanevervoer

De sedert juli 1997 ondernomen werkzaamheden met het oog op de hervorming van de voorschriften betreffende het douanevervoer hebben geleid tot de vaststelling van

⁵⁶ Conclusies van de Raad (Economische Zaken/Financiën) van 11.7.1994, PB C 292 van 20.10.1994. Zie syntheseverslag "Vergelijkende analyse" en synthesesdocument COM(95) 556 def.

⁵⁷ COM(97) 188 def. van 30.4.1997, PB C 176 van 10.6.1997, blz.1.

een nieuwe verordening⁵⁸ die tot doel heeft de basisregels te verhelderen en te verbeteren wat betreft de aanzuivering van de doorvoerregeling en de verantwoordelijkheden van de houder van de regeling, de financiële zekerheden, het toezicht op de vereenvoudigde procedures en de procedures voor de invordering van de bij een communautaire doorvoeroperatie ontstane schuld.

De Commissie wil ook de toepassingsvoorschriften van het communautaire douanewetboek en de aanhangsels bij de overeenkomst inzake gemeenschappelijk douanevervoer (overeenkomst van 20 mei 1987) wijzigen volgens dezelfde aanpak voor beide doorvoerregelingen (communautair en gemeenschappelijk douanevervoer⁵⁹).

De hervorming betreft immers zowel het communautaire als het gemeenschappelijke douanevervoer, hetgeen betekent dat de voorstellen *mutatis mutandis* voor beide identiek zijn. De aanvankelijke voorstellen van de Commissie zijn sedert juli 1997 herhaaldelijk herzien om rekening te houden met de standpunten en argumenten van de douanediens ten en handelaren.

Bepaalde voorstellen zijn nog in bespreking met de lidstaten en de landen die zijn toegetreten tot de overeenkomst inzake gemeenschappelijk douanevervoer, welke op 1 juli 1996 ook door de Visegrad-landen⁶⁰ werd ondertekend.

3.1.2. Operationele maatregelen

Naar aanleiding van het actieplan douanevervoer en de toezegging van de hoofden van de betrokken douanediens ten zijn verschillende operationele maatregelen getroffen, en andere worden nog onderzocht, om een doeltreffende en gelijke toepassing van de voorschriften te verzekeren, de samenwerking tussen de douanediens ten te verbeteren en een dialoog met de gebruikers tot stand te brengen :

- er is een netwerk van 21 nationale coördinatoren en 330 plaatselijke correspondenten opgericht. Het jaarboek van dit netwerk is aan elke coördinator en correspondent toegezonden, alsook aan de beroepsverenigingen. Het kan ook worden geraadpleegd op de server INTERNET EUROPA⁶¹;
- de coördinatoren van 22 landen hebben plannen voor het beheer van de doorvoerprocedures voor het jaar 1998 opgesteld op basis van gezamenlijk bepaalde structuren en doelstellingen waarin de prioritaire maatregelen die de douane moet nemen zijn aangegeven. Deze maatregelen betreffen met name de verkorting van de termijnen voor de terugzending van het exemplaar van de doorvoeraangifte en het gebruik van preventie- en controle-instrumenten zoals het systeem van voorafgaande kennisgeving (SIP) voor gevoelige goederen⁶²;
- de nationale verslagen over de tenuitvoerlegging van de door de douane opgestelde beheer- en controleplannen voor het jaar 1998 stellen de Commissie in staat een activiteitenverslag op te stellen dat een eerste evaluatie zal zijn van alle in Europa in 1998 uitgevoerde acties;

⁵⁸ Verordening (EG) nr. 955/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 1999 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad wat betreft de regeling extern douanevervoer, PB L 119 van 7.5.1999.

⁵⁹ De regeling gemeenschappelijk douanevervoer is een uitbreiding van de regeling communautair douanevervoer tot de EVA-landen op grond van een overeenkomst van 1987.

⁶⁰ Hongarije, Polen, Tsjechië en Slowakije.

⁶¹ "<http://europa.eu.int/nl/comm/dg21/publicat/workingpapers/index.htm>".

⁶² Een nieuwe administratieve regeling voor een beter gebruik van het SIP is van kracht geworden in maart 1999.

- sinds mei 1997 is een systeem voor elektronische doorzending van doorvoerstempels ("TCT"⁶³) operationeel. Met dit systeem kunnen afbeeldingen en gegevens betreffende de stempels en zegels die door de douanediens ten worden gebruikt elektronisch worden doorgezonden naar alle aangesloten douanediens ten. Momenteel zijn alle douanediens ten in de EU aangesloten, alsook de douane van Tsjechië, Slova kije, Hongarije, Noorwegen en Zwitserland;
- de Contactgroep douanevervoer is nauw betrokken bij de opvolging van de tenuitvoerlegging van de hervorming van de doorvoeregelingen. Dit partnerschap zal worden voortgezet om te komen tot een harmonische en homogene toepassing van de nieuwe bepalingen, met name wat betreft de toekenning en de gelijke werking van de vereenvoudigingen.

3.1.3. *Nieuw geautomatiseerd douanevervoersysteem - NCTS*

Het NCTS-project komt in zijn tweede fase : uitwerking, testen en integratie van de software, het informaticamaterieel en de communicaties voor de toepassing van het systeem⁶⁴.

Om de termijnen aan te houden en indien mogelijk de vertraging bij de eerste fase van het project (ontwikkeling van technische en functionele specificaties) gedeeltelijk in te halen, werd besloten de eerste fase van tenuitvoerlegging tot vijf landen te beperken (Nederland, Duitsland, Italië, Spanje en Zwitserland) en slechts gebruik te maken van de boodschappen die absoluut noodzakelijk zijn voor de controle van de doorvoerverrichtingen (aanvaarding van aangiften, doorzending en ontvangstbevestiging van vervoerd aankomstbericht, doorzending van kennisgeving van aankomst en van de resultaten van de controles en vereenvoudigde procedures).

Voorts heeft de Commissie een minimale standaardtoepassing (Minimal Common Core) ontwikkeld ten behoeve van de landen die nog geen eigen toepassing hebben.

Bij de hervorming van het douanevervoer zijn dus vorderingen gemaakt. Zij kan echter slechts slagen als alle actoren hun medewerking blijven verlenen en de regelingen waarover nog wordt onderhandeld ten uitvoer worden gelegd.

3.2. **Hervorming van de preferiële regelingen**

Om de aandacht te vestigen op de dringende behoefte aan versterking van de preferentiële regels, en aldus het vertrouwen in de billijkheid van het systeem te herstellen, heeft de Commissie een aantal corrigerende maatregelen voorgesteld⁶⁵:

- vereenvoudiging van de regels betreffende de oorsprong,

⁶³ Zie jaarverslag 1997, punt 3.3.

⁶⁴ Het vereiste rechtskader is vastgesteld : Verordening (EG) nr. 502/1999 van de Commissie van 12 februari 1999 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, PB L 65 van 12.3.1999 ; besluit nr.1/1999 van de gemengde commissie EG/EVA "gemeenschappelijk douanevervoer" van 12 februari 1999 tot wijziging van de aanhangsels I, II en III van de overeenkomst van 20 mei 1987 betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer, PB L 65 van 12.3.1999, en Besluit nr.2/1999 van de gemengde commissie EG/EVA "gemeenschappelijk douanevervoer" van 30 maart 1999 tot wijziging van aanhangsel I van de overeenkomst van 20 mei 1987 betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer, PB L 119 van 7.5.1999.

⁶⁵ Mededeling van de Commissie van 23.7.1997 [COM(97) 402 def.]. Zie jaarverslag 1997, hoofdstuk 2, punt 2.2.1.

- technische bijstandsprogramma's voor de begunstigde landen,
- betere risicoanalyse op gevoelige terreinen,
- versterking van de voorschriften voor de toepassing van de preferentiële regelingen.

Uitgaande van de vaststellingen die uit deze mededeling voortvloeiden, is een nieuw meerjarenschema van algemene tariefpreferenties opgesteld dat van kracht is geworden op 1 juli 1999⁶⁶. Het geeft de Gemeenschap meer mogelijkheden om fraude op dit gebied te bestrijden. Het omvat met name een nieuwe procedure voor intrekking of schorsing van de preferentiële regeling in geval van fraude of gebrek aan administratieve medewerking, die het mogelijk maakt snel in dergelijke situaties te reageren, hetgeen onder meer betekent dat de Commissie voorlopige maatregelen kan treffen.

In meer algemeen verband en voor alle preferentiële regelingen samen werkt de Commissie aan een vernieuwingsprogramma, dat naast zuiver technische begeleidingsmaatregelen voorstellen van regelgevende aard omvat, om :

- het beheer van de regelingen te verbeteren en fraude te voorkomen;
- de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (overheid van de lidstaten en de begunstigde landen, handelaren) te consolideren;
- de procedures inzake verificatie, zekerheden en invordering van ontdoken rechten te harmoniseren.

Aanvullende maatregelen bestaan erin :

- adviezen aan de betrokken importeurs te geven wanneer de goede toepassing van de preferentiële regelingen dat wettigt;
- de controle door de communautaire autoriteiten op de aflevering van de certificaten te verscherpen;
- de verantwoordelijkheid van de begunstigde derde landen zelf voor het voorkomen van fraude en onregelmatigheden te verhogen.

Door deze maatregelen zal ongetwijfeld verbetering worden gebracht in de situatie. De ervaring van vele jaren wijst er echter op dat de handelsbranches die de tariefpreferenties van de Gemeenschap genieten, uiteindelijk zelf zullen moeten bijdragen aan een doelmatig en homogeen beheer van de interne markt, verantwoordelijkheid die van primordiaal belang blijft.

Ondanks de door de Commissie voorgestelde verbeteringsmaatregelen, die bij de Raad en het Europees Parlement in bespreking zijn, blijft het preferentiesysteem op korte termijn een moeilijke sector die onderhevig is aan geschillen. Uit recente uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen⁶⁷ blijkt dat zich een ontwikkeling heeft voorgedaan in de beoordeling van een importeur die een transactie heeft gesloten waarbij preferentiële regels worden toegepast. Zijn rol en

⁶⁶ Verordening (EG) nr. 2820/98 van de Raad van 21.12.1998, PB L 357 van 30.12.1998.

⁶⁷ Zaken C-86/97 (Jurisprudentie 1999, blz. I-1041) en C-413/96 (Jurisprudentie 1998, blz. I-5285); arresten "Hilton Beef" (zaken T-50/96 en T-42/96 - Jurisprudentie 1998, blz. II-3773 en II-0401) en "Faroes Seefood" (gevoegde zaken C-153/94 en C-204/94 - Jurisprudentie 1996, blz. I-2465).

verantwoordelijkheid kunnen aan een grondige analyse worden onderworpen; zo kan worden onderzocht of hij te goeder trouw heeft gehandeld in het proces dat heeft geleid tot fraude of overtreding van voorschriften. Er moeten echter nog moeilijke vragen worden beantwoord wat betreft de deling van de verantwoordelijkheid en de juridische en financiële gevolgen van fraudes en onregelmatigheden. Het is in dit verband dat de Commissie in de vele betrokken sectoren onpartijdig haar onderzoeken voortzet⁶⁸.

Hoewel de Wereldhandelsorganisatie (WTO) een geleidelijke afschaffing van de tarifaire belemmingen beoogt, schijnt de in de textielsector opgedane ervaring erop te wijzen dat de toekenning of het voordeel van de tariefpreferentiesystemen van de Gemeenschap blootstaat aan pogingen van bepaalde handelaren om ten onrechte financiële voordelen in de wacht te slepen en aldus hun marktaandeel te vergroten.

Buiten de Unie kan fraude tot onterechte bevoordeling van leveranciers in derde landen leiden, die dan een overwicht op de markt kunnen krijgen ten nadele van handelaren in de minst ontwikkelde landen waarvoor de Gemeenschap de tariefpreferenties in de eerste plaats bedoeld had. In dergelijke omstandigheden brengt fraude de doelstellingen van het externe handelsbeleid en het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap in gevaar.

3.3. Indirecte belastingen

Wat de accijnzen betreft heeft de Raad (Economische Zaken/Financiën) van 19 mei 1998 zijn steun uitgesproken voor aanbevelingen en de grote lijnen die moeten worden gevolgd om de bestrijding van fraude op dit terrein te versterken en de controle op de aan deze regeling onderworpen goederen doeltreffender te maken.

Voor de *Task Force* UCLAF vormt de problematiek van de fraudebestrijding op het gebied van de BTW, de voornaamste eigenmiddelenbron van de Gemeenschap, eveneens een prioriteit, hoewel de BTW-inkostenverliezen in de eerste plaats een zaak zijn van de lidstaten. Gebleken is dat de BTW-fraude in vele belangrijke gevallen een internationale aangelegenheid is, zodat coördinatie van het optreden van de lidstaten nodig is⁶⁹.

In april 1998 werd het verslag van de door de Commissie voorgezeten groep op hoog niveau over fraude op het gebied van de accijnzen op tabak en alcohol goedgekeurd door de directeuren-generaal van douane en indirecte belastingen (lidstaten)⁷⁰. De opmerkingen in dit verslag zijn gebaseerd op inlichtingen die werden verzameld bij de diensten van de Commissie, de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de meest representatieve beroepsorganisaties voor de sectoren tabak en alcohol. Het verslag bevat verschillende praktische aanbevelingen, die uitgaan van de stelling dat de huidige systemen absoluut noodzakelijk zijn voor de goede werking van de interne markt en moeten worden verbeterd. Gedacht wordt aan verbetering van de procedures voor de opslag en het vervoer van tabak en alcohol, zowel in de lidstaten als op communautair vlak, in het bijzonder uit het oogpunt van de controles.

⁶⁸ Zie punt 2.2.1, vanaf blz. 23.

⁶⁹ Zie punt 2.3, blz. 36.

⁷⁰ Zie jaarverslag 1997, hoofdstuk 3, punt 3.5.1.

In het verslag worden de lidstaten ook aangespoord om partnerschapsovereenkomsten⁷¹ met de producenten en handelaren te sluiten en aldus de samenwerking bij het verzamelen van informatie over verdachte of illegale transporten van sigaretten en alcohol te versterken.

Naar aanleiding van de werkzaamheden van de groep heeft de Commissie in haar mededeling aan de Raad over de inspanningen ter bestrijding van fraude op het gebied van de accijnzen⁷² voorgesteld dat de Raad de aanbevelingen van de groep zou bekrachtigen.

Een van de belangrijkste aanbevelingen, die werd goedgekeurd door de Raad (Economische Zaken/Financiën) van 19 mei 1998, betrof de dringende invoering van een systeem van voorafgaande kennisgeving⁷³ over het vervoer van tabak en alcohol, met op langere termijn de uitwerking van een geautomatiseerd toezicht- en controlesysteem.

De Commissie onderneemt acties om de controle van de entrepots te verbeteren en de voorraadbeheerders ontvankelijk te maken voor goede praktijken ter zake. Ook wordt nagedacht over de uitwerking van analyse- en risicobeoordelingstechnieken om fraude te voorkomen, op te sporen en te vervolgen. Het praktische kader voor de werking van een systeem van voorafgaande kennisgeving is al vastgesteld. Dit systeem is begin 1999 in enkele lidstaten ingevoerd. Naarmate ervaring wordt opgedaan met de werking ervan, zal het worden bijgesteld en indien nodig tot andere producten uitgebreid, zodat het vervoer en de handel in "risicoproducten" overal in de Gemeenschap beter worden gecontroleerd⁷⁴.

– BTW

Het aantal internationale fraudetechnieken op het gebied van de BTW is beperkt, maar zij worden toegepast op een ruime waaier van goederen. De meeste lidstaten erkennen dat internationale BTW-fraude een belangrijk probleem is, ook al is de nationale BTW-fraude momenteel, uitgedrukt in ontvangstenverliezen, ernstiger dan de internationale BTW-fraude.

Op zijn minst is het verstandig de internationale dimensie van de BTW-fraude te onderzoeken, om te gepasten tijde op communautair niveau de nodige maatregelen te kunnen treffen. Andere sectoren, zoals het communautair douanevervoer en de accijnzen op sigaretten en alcohol, hebben het bewezen : wachten tot zich een crisissituatie voordoet is in het voordeel van de georganiseerde misdaad, die steeds klaarstaat om grote winsten te maken ten koste van de nationale en communautaire belastingontvangsten.

De samenwerking tussen de Commissie en sommige belastingdiensten bij de bestrijding van bepaalde BTW-fraudes is evenwel niet zeer bevredigend geweest. De Commissie behandelt alleen gevallen die de lidstaten onder haar aandacht brengen,

⁷¹ *Memorandums of understanding (MOUS).*

⁷² SEC(1998)732 def.

⁷³ Zie punt 4.5, blz. 51.

⁷⁴ Na een offerteaanvraag heeft de Commissie in december 1998 met een particuliere firma een contract gesloten voor een haalbaarheidsstudie over de automatisering van het verkeer en de controle van accijnsproducten.

ook al staat het vast dat de BTW-fraude in alle lidstaten ernstige verliezen veroorzaakt. Het BTW-team van de UCLAF werkt regelmatig samen met de autoriteiten van de lidstaten die positief staan tegenover samenwerking. Deze over het algemeen nauwe en doeltreffende samenwerking moet worden aangemoedigd en uitgebreid. Daarom voorziet het communautaire programma Fiscalis⁷⁵, dat op 30 mei 1998 bij besluit van het Europees Parlement en de Raad werd goedgekeurd, in studiedagen om informatie uit te wisselen over fraudemethoden en -tendensen, en in het leggen van nauwere contacten om de doelmatigheid van de fraudebestrijding op communautair niveau te verbeteren. Op dit terrein is ook de samenwerking met de gerechtelijke diensten van bepaalde lidstaten versterkt om gemakkelijker de nodige bewijzen te kunnen verzamelen voor de vervolging.

De aard en de impact van de BTW-fraude zijn niet voldoende bekend, terwijl deze belasting goed is voor ongeveer 40 % van de financiering van de communautaire begroting en ook een belangrijke middelenbron is voor de nationale begrotingen. Als de lidstaten de BTW-fraude niet krachtig bestrijden en de BTW-middelen niet in voldoende mate innen, kan dat een invloed hebben op het relatieve aandeel van de nationale bijdragen aan de communautaire begroting (BNP-middelen), en als een lidstaat in gebreke blijft, heeft dat gevolgen voor de bijdragen van de overige lidstaten. Anders dan voor de gebieden douane en landbouw zijn de lidstaten niet verplicht gevallen van BTW-fraude aan de Commissie te melden. Er zijn echter verontrustende indicaties, die ook in verschillende nationale verslagen worden vermeld, dat er een ernstig probleem van fraude bestaat op het gebied van de BTW.

– Financiële gevolgen en onderzoeken

Sedert 1996 bestudeert het subcomité fraudebestrijding van de Commissie (SCAF) in samenwerking met de lidstaten de BTW-fraude in de Gemeenschap om de aard en de mechanismen ervan bloot te leggen. Een eerste analyse van 500 gevallen van belastingontduiking, waarvan de financiële gevolgen worden geraamd op 573 miljoen ecu aan BTW-verlies, die door de lidstaten in 1995 en 1996 als de belangrijkste gevallen werden geïdentificeerd, heeft aangetoond dat het gehele BTW-stelsel wordt getroffen door fraude.

Naarmate de controles in andere sectoren zoals het communautair douanevervoer en de accijnzen worden opgevoerd, blijkt dat dit soort criminaliteit zich snel uitbreidt en de financiële belangen van de Gemeenschap en de lidstaten bedreigt. De financiële weerslag van de 500 door de lidstaten gemelde gevallen bedroeg in 1998 739 miljoen ecu (resultaat van een tweede onderzoek van de in de eerste helft van 1998 ontdekte fraudes; gemiddelde weerslag 1,5 miljoen ecu per geval).

Naast de courante fraudes (belasting ontdoken op de verkoop of teruggevorderd op fictieve aankopen) komt nu ook een fraude voor die verband houdt met het overgangsstelsel dat gebaseerd is op het principe van BTW-heffing in het land van bestemming. Georganiseerde bendes vinden constructies uit om te profiteren van BTW-vrijstelling op intracommunautaire leveringen en de uitvoer. Uit de door de lidstaten verstrekte gegevens blijkt dat de gevolgen van de fraudes op basis van de vrijstellingsmechanismen zeer belangrijk zijn : de in 1998 gemelde 250 gevallen

⁷⁵ Besluit 888/98/EG, PB L 126 van 28.4.1998. Zie ook jaarverslag 1997, hoofdstuk 3, punt 3.5.3.

hebben geleid tot een verlies van 478 miljoen ecu (gemiddeld 1,9 miljoen ecu per geval).

De frauduleuze transacties berusten op goederencarrousel en tijdelijk opgerichte brievenbusmaatschappijen. Getroffen worden vooral producten met een hoge toegevoegde waarde, die gering van omvang en snel te vervoeren zijn (zoals computeronderdelen, GSM's, edele metalen).

De enige manier om deze fraudes op te sporen bestaat uit volledige fiscale verificaties en nauwe en snelle samenwerking tussen de belastingenquêteurs van de betrokken lidstaten, met name voor de risicosectoren. Van groot belang is dat tegelijkertijd in verschillende lidstaten verificaties worden ondernomen. Sedert het van kracht worden van het programma Fiscalis in juli 1998 zijn 13 grondige multilaterale controles uitgevoerd waaraan gemiddeld door zes lidstaten werd deelgenomen.

3.4. Hervorming van het financieel beheer (SEM 2000)

De diensten van de Commissie hebben een gedetailleerde balans opgemaakt van de acties die zijn uitgevoerd sedert het op gang brengen van het proces SEM 2000⁷⁶. De volgende elementen over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen verdienen nader te worden belicht.

De aanpak van de Commissie, die onder meer heeft geleid tot de vaststelling van Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Raad⁷⁷, heeft de lidstaten meer bewust gemaakt van het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting, hoewel bij het Verdrag toevertrouwd aan de Commissie⁷⁸, door de lidstaten moet worden gedeeld, omdat zij ruim 80 % van de uitgaven van de Gemeenschap (landbouwbeleid, Structuurfondsen) beheren. Daarom zijn ook op het gebied van de Structuurfondsen met vrijwel alle lidstaten protocollen of administratieve akkoorden gesloten over de coördinatie van de financiële controles met betrekking tot de Fondsen.

Weliswaar verplicht artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad de lidstaten de door de Structuurfondsen medegefinancierde operaties aan een financiële controle te onderwerpen, maar het is ook juist dat de Structuurfondsen geen mechanisme voor goedkeuring van de rekeningen kennen zoals dat van het EOGFL-Garantie. Artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad voorziet evenwel in de mogelijkheid de communautaire bijstand in geval van onregelmatigheden te verlagen, te schorsen of in te trekken. In dit verband heeft de Commissie interne richtsnoeren gegeven voor de toepassing van financiële correcties. In de loop van 1999 zal zij verslag uitbrengen over de correcties die op basis van deze nieuwe gedragslijnen zijn uitgevoerd.

⁷⁶ Doc. SEC(1998) 1904/3 van 11.11.1998. Zie ook jaarverslag 1997, hoofdstuk 1, punt 1.3.1.

⁷⁷ PB L 290 van 23.10.1997. Verordening tot vaststelling van de wijze van toepassing van artikel 23 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad.

⁷⁸ Artikel 205 EG (nieuw artikel 274 van het Verdrag van Amsterdam, dat evenwel het volgende bepaalt: "De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt".), artikel 206 EG wat betreft de verantwoordelijkheid van de Commissie jegens de kwijtingsautoriteit (Europees Parlement en Raad).

In haar voorstel van 18 maart 1998⁷⁹ overweegt de Commissie de financiering van het GLB te wijzigen. Dit systeem berust op Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad⁸⁰, welke herhaaldelijk werd gewijzigd, en behelst naast andere "technische" elementen de verbintenissen van de begunstigden en de voorwaarden voor toekenning van steun, met name wat betreft controles.

In 1998 is ook gewerkt aan de uitvoering van de voorstellen van het programma Agenda 2000 en de verbetering van de samenwerking met de aspirant-lidstaten⁸¹.

3.5. *Corpus Juris*

In antwoord op de resoluties van het Europees Parlement van 12 juni en 22 oktober 1997 heeft de Commissie een grondige vergelijkende studie verricht over alle mogelijkheden tot verbetering van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen op communautair niveau of dat van de Unie⁸². Doel van deze studie is ook het effect van de krachtlijnen van het *corpus juris* houdende strafrechtelijke bepalingen voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen te meten. Dankzij de studie zal het debat over de grond van de zaak dat op basis van dit ontwerp van studie van vergelijkend recht op gang is gebracht in de politieke kringen (parlement, regering) van verschillende lidstaten, worden verdiept.

Sedert 1998 hebben de leden van de groep die met deze haalbaarheidsstudie is belast, enerzijds een analyse van het *corpus juris* in het licht van de specifieke vraagstukken die in de verschillende aanbevelingen aan de orde komen verricht en, anderzijds, het effect van deze aanbevelingen en hun verenigbaarheid met het recht van de lidstaten geëvalueerd. Aan de hand hiervan wordt thans gewerkt aan een studie van vergelijkend recht. Het Europees Parlement heeft zijn politieke steun voor deze werkzaamheden uitgesproken in een resolutie (maart/april 1998)⁸³ en op een openbare hearing te Brussel in november 1998.

In 1999 zal de Commissie de resultaten van de studie onderzoeken. Vervolgens zal zij haar conclusies aan de communautaire instellingen (Europees Parlement, Raad, Rekenkamer, Hof van Justitie) mededelen.

3.6. *Vergelijkende analyse (verslagen "209 A EG")*

Ter aanvulling van het verslag van november 1995 over de maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van fraude heeft de Commissie een ontwerp opgesteld voor een verslag over de toepassing van ex-artikel 209 A EG betreffende de controles en de administratieve sancties. Dit tweede verslag is een synthese van de bijdragen die de lidstaten aan de Commissie hebben gezonden over de maatregelen met betrekking tot de uitgaven waarvoor de lidstaten de verantwoordelijkheid dragen wat betreft uitvoering, controle en bestraffing in geval van onregelmatigheden (de landbouwuitgaven zijn niet in de studie behandeld omdat de communautaire

⁷⁹ COM(1998) 158 def.

⁸⁰ PB L 94 van 28.4.1970.

⁸¹ Zie punt 5.1, blz. 53. Zie ook Jaarverslag 1997, hoofdstuk 4, punt 4.1.

⁸² Zie Jaarverslag 1997, hoofdstuk 5, punt 5.6.

⁸³ Resolutie van 31.3.1998 over gerechtelijke vervolging ter bescherming van de financiën van de Unie, PB C 138 van 4.5.1998.

voorschriften duidelijk aangeven hoe de uitgaven van het EOGFL-Garantie moeten worden gecontroleerd). Wat de ontvangsten betreft is het verslag beperkt tot de traditionele eigen middelen.

Algemene conclusie van dit ontwerp-verslag, dat in de loop van 1999 aan de lidstaten zal worden gezonden, is dat grondig moet worden nagedacht over eventuele nieuwe initiatieven van de Europese Gemeenschap om te komen tot de doelmatigheid en gelijkheid van de bescherming van de communautaire financiën als voorgeschreven in artikel 209 A van het EG-Verdrag (nieuw artikel 280 EG van het Verdrag van Amsterdam).

4. SAMENWERKING EN PARTNERSCHAP MET DE LIDSTATEN

Hierna worden in de eerste plaats enkele belangrijke initiatieven behandeld die de lidstaten in 1998 hebben genomen voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de bestrijding van de financiële delinquentie, waarna een samenvatting wordt gegeven van de opleidingsacties die de Commissie dit jaar op deze terreinen heeft georganiseerd.

Artikel 280 EG van het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 van kracht is geworden, biedt nieuwe mogelijkheden tot samenwerking in de ruime zin met de lidstaten (zie later).

De gerechtelijke samenwerking op strafrechtelijk gebied is een essentieel onderdeel van de bescherming van de communautaire belangen. Het gaat er immers om op een homogene en geloofwaardige wijze (vooral wegens de hoogte van de betrokken bedragen) de ernstigste misdrijven of inbreuken, vaak van internationale aard, ten nadele van de belangen van de Europese Gemeenschappen te vervolgen. Op communautair vlak worden acties uitgevoerd⁸⁴ om de toestand te verbeteren, met name naar aanleiding van de verschillende verslagen die het Europees Parlement in 1997 en 1998 heeft gepubliceerd⁸⁵.

Op 1 januari 1999 is de euro de enige valuta van de Europese Unie geworden, althans in de elf landen die de eurozone vormen. De strijd tegen namaak van deze munt is voor de Commissie een uitdaging waarop zij zich al maanden voorbereidt⁸⁶. De vorderingen op dit gebied worden ook in dit hoofdstuk besproken.

4.1. Initiatieven van de lidstaten voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen

Een van de voornaamste initiatieven van de lidstaten ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen is volgens de Commissie de ratificatie van de rechtsmiddelen ter zake. Twee lidstaten (Duitsland op 24.11.1998 en Finland

⁸⁴ Zie ook punt 3.5, blz. 45, over het *Corpus Juris*, studie waarin onder meer wordt gevraagd om een "Europese gerechtelijke ruimte" in verband met de moeilijkheden die de politieke instanties ondervinden om instrumenten te verstrekken voor een moderne en doeltreffende gerechtelijke samenwerking.

⁸⁵ Resoluties van 1997 (zie Jaarverslag 1997, hoofdstuk 5, punt 5.6) en 1998 (resolutie van 13.3.1998 over de gerechtelijke samenwerking op strafrechtelijk gebied in de Europese Unie, PB C 104 van 6.4.1998; reeds genoemde resolutie van 31.3.1998).

⁸⁶ Zie Jaarverslag 1997, hoofdstuk 3, punt 3.4.1.

op 18.12.1998) hebben de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen, alsook het eerste protocol daarvan over "corruptie", geratificeerd⁸⁷.

Een reden tot tevredenheid is voor de Commissie ook dat de bevoegde nationale diensten, of deze aan de communautaire dimensie van de fraudebestrijding zijn aangepast dan wel speciaal daartoe opgericht, vrijwel dagelijks met de Commissie in contact staan. Dergelijke betrekkingen zijn met name aangeknoopt in het kader van grensoverschrijdende onderzoeken⁸⁸.

In 1998 zijn de contacten tussen de UCLAF en bepaalde nationale diensten nog verder ontwikkeld. Bijvoorbeeld in Italië met de *Carabinieri*⁸⁹, die dankzij hun aanwezigheid op het gehele grondgebied en in alle kringen van de Italiaanse samenleving uiterst goed geïnformeerd zijn, onder meer over de ontwikkelingen inzake onregelmatigheden, fraudes en maffiose praktijken.

In dit verband hebben de UCLAF en de *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA)⁹⁰ besprekingen gevoerd over een bijzondere vorm van samenwerking om doeltreffender te kunnen optreden tegen de grote economische en financiële delinquentie en de georganiseerde misdaad die door fraude, corruptie en witwassen van geld de communautaire financiën benadelen. Hieraan kan vorm worden gegeven door het leggen van permanente contacten tussen de twee diensten en uitwisseling van informatie.

De horizontale samenwerking tussen internationale diensten van verschillende aard (landbouw, douane, financiën, politie, justitie) vertoont reeds een positieve ontwikkeling. Dit is herhaaldelijk gebleken bij internationale zaken en is in overeenstemming met de aanbevelingen uit het actieprogramma tegen de georganiseerde misdaad dat de Raad in 1997 heeft vastgesteld (aanbevelingen 1 en 2)⁹¹.

4.2. Artikel 280 EG en de gedeelde verantwoordelijkheid van de Gemeenschap en de lidstaten voor de bescherming van de financiën van Europa

Als nieuw rechtskader voor de bescherming van de financiële belangen en de bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen, verbindt artikel 280 EG voortaan de Gemeenschap en de lidstaten tot een gedeelde verantwoordelijkheid om overal in de Gemeenschap dezelfde bescherming tot stand te brengen.

⁸⁷ Twee andere lidstaten hebben dat iets later gedaan (Oostenrijk op 21.5.1999 en Zweden op 10.6.1999). Alleen Finland heeft ook het tweede protocol bij de overeenkomst geratificeerd.

⁸⁸ Zie punt 2.1, blz. 19.

⁸⁹ Politieagenten die vooral in plattelandsgebieden werkzaam zijn. Bezoek aan Brussel van de leiding van het CCTNCA (*Commando Carabinieri Tutela Norme Comunitarie e Agroalimentari*), dat onder het ministerie van Landbouw ressorteert en bevoegd is voor de controle van alle vormen van communautaire steun in de sectoren landbouw en agrovoeding.

⁹⁰ Parket met als opdracht de onderzoekactiviteiten tegen de georganiseerde misdaad te coördineren en te stimuleren.

⁹¹ PB C 251 van 15.8.1997. Dit idee is ook overgenomen in het tweede verslag van 10.9.1999 van het Comité van onafhankelijke deskundigen (zie inleiding bij dit verslag, blz. 6) over de hervorming van de Commissie.

Artikel 280 EG van het Verdrag van Amsterdam⁹² kent de Commissie een specifieke rol en verantwoordelijkheid toe voor de bescherming van de financiën van de Gemeenschap en de bestrijding van fraude. Zij moet nauw en regelmatig samenwerken met alle bevoegde nationale autoriteiten (administratieve, gerechtelijke en politieke) om de fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap te bestrijden. In dit artikel is duidelijk gesteld dat het om een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Gemeenschap gaat en dat de genomen maatregelen in alle lidstaten een effectieve bescherming moeten bieden.

Ook creëert het Verdrag met dit nieuwe artikel 280 EG, dat een specifieke en ruime rechtsgrond vormt voor het nemen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap, in het kader van de medebeslissingsprocedure nieuwe mogelijkheden naast het bestaande acquis, waardoor het een belangrijke impuls geeft die veelbelovend is voor de toekomstige ontwikkeling van het rechtskader voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap⁹³.

4.3. Gerechtelijke samenwerking

De Commissie (UCLAF) verleent desgevraagd technische en operationele bijstand aan de nationale autoriteiten die belast zijn met de vervolging van fraudeurs in het kader van internationale opsporingen. Tussen de met de vervolging belaste nationale parketten worden vergaderingen georganiseerd om de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken. Dit was in 1998 het geval bij een belangrijk onderzoek naar de smokkel van textielproducten (T-shirts)⁹⁴ waarbij verschillende natuurlijke en rechtspersonen uit Zwitserland, Italië en België betrokken waren. De met het dossier belaste magistraten stelden vast dat de opsporingen moesten worden gecoördineerd en dat internationale rogatoire commissies moesten worden uitgevoerd in Spanje en Zwitserland, en verzochten daarom om medewerking van de UCLAF (groep verbindingen en strafrecht).

De meeste magistraten klagen in dergelijke dossiers de moeilijkheden en de traagheid van de onderlinge rechtshulp aan. De rol van de UCLAF bestaat er dan in steun te verlenen om deze moeilijkheden te boven te komen.

De UCLAF heeft hulp geboden bij nog andere belangrijke grensoverschrijdende zaken, zoals de fraude met uitvoerrestituties voor gries van durumtarwe bestemd voor Algerije, de illegale handel in melkpoeder, olijfolie en boter en een geval van illegale invoer van Brits rundvlees op het grondgebied van de Gemeenschap. Gespecialiseerde onderzoekers van de UCLAF leverden hun dossierkennis aan de verschillende nationale autoriteiten en legden rechtstreekse verbindingen tussen de verschillende plaatsen van interventie om de resultaten van de onderzoeken te optimaliseren.

⁹² Van kracht geworden op 1.5.1999.

⁹³ De eerste concrete toepassing van deze nieuwe rechtsgrond was trouwens de vaststelling van de Verordeningen van de Raad nrs. 1073/99 en 1074/99 betreffende de onderzoeken van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) dat werd opgericht bij een besluit van de Commissie van 28 april 1999, PB L 136 van 31.5.1999.

⁹⁴ Waarmee op zijn minst 9 miljoen ecu (traditionele eigen middelen/douanerechten) is gemoeid.

Op het gebied van de BTW-fraude is de UCLAF opgetreden in een dossier van aankoop van Oostenrijkse suiker door een Italiaanse maatschappij via twee fictieve vennootschappen. De BTW-schuld werd geconcentreerd bij die twee vennootschappen, die geheel insolvent waren en snel zouden worden opgeheven om het bedrijf dat de goederen in ontvangst zou nemen grote hoeveelheden suiker tegen een lage prijs te leveren⁹⁵. De UCLAF werd verzocht om bijstand bij de voorbereiding en uitvoering van een internationale rogatoire commissie in Oostenrijk. In dit geval verliepen slechts 17 dagen tussen het verzoek om bijstand en de huiszoeking door de bevoegde autoriteiten.

In de strijd tegen de georganiseerde misdaad in Europa heeft de UCLAF in 1998, in het kader van een briefwisseling tussen de bevoegde Commissieleden en de Zwitserse adviseur van Justitie, verschillende ontmoetingen gehad met vertegenwoordigers van Zwitserse overheid om gezamenlijk de problemen te onderzoeken die zich voordeden bij de toepassing van het protocol bij het vrijhandelsakkoord betreffende de administratieve bijstand in douanezaken⁹⁶ en in het kader van de gerechtelijke samenwerking. Bijzondere aandacht werd besteed aan de gevallen waarin de samenwerking nog ontoereikend werd geacht (douanerecht en indirecte belastingen).

De UCLAF is van oordeel dat het absoluut noodzakelijk is de samenwerkingsinstrumenten te verbeteren die het mogelijk maken onregelmatigheden ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap te bestrijden. Het gaat daarbij niet alleen om smokkel tussen Zwitserland en de Gemeenschap, maar ook om de bedrijvigheid van georganiseerde bendes op Zwitsers grondgebied waarvan de gevolgen voor de indirecte belastingen zich op het douanegebied van de Gemeenschap doen gevoelen zonder dat er grensoverschrijdend handelsverkeer heeft plaatsgevonden.

Een groep deskundigen houdt zich met deze analyses bezig en zal voor het einde van 1999 haar conclusies bekend maken in een verslag.

4.4. Bescherming van de euro

De bedreiging van namaak van de euro zal echt "tastbaar" worden wanneer de biljetten en muntstukken in omloop komen, op 1 januari 2002. Het is dus van het hoogste belang vóór die datum, om de nodige tijd te hebben om het te testen, een doeltreffend preventie- en bestrijdingssysteem uit te werken, temeer omdat de euro een internationaal reserve- en betaalmiddel zal zijn.

In aansluiting op de in 1997 en 1996 begonnen werkzaamheden⁹⁷ heeft de Commissie de beraadslagingen voortgezet met een groep nationale deskundigen die gespecialiseerd zijn in het vraagstuk van valsemunterij; in 1998 werden twee belangrijke reeksen vergaderingen gehouden in het kader van het Raadgevend comité voor de coördinatie van de fraudebestrijding (COCOLAF).

⁹⁵ Het belastbaar bedrag van de transacties bedraagt ongeveer 50 miljoen ecu.

⁹⁶ In werking getreden op 1 juli 1997; besluit van de Raad 97/403/EG van 2.6.1997, PB L 169 van 27.6.1997.

⁹⁷ Zie Jaarverslag 1997, hoofdstuk 3, punt 3.4.1.

In april 1998 bracht de UCLAF haar eerste tussentijds verslag uit⁹⁸ aan het Britse voorzitterschap van de Raad, die verzocht om een formeel document over de problemen inzake opleiding en uitwisseling van informatie op het gebied van de bescherming van de euro. Inmiddels verzocht de Raad (Economische zaken/Financiën) van 19 mei 1998 de Commissie haar initiatieven voort te zetten om de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken en een nauwe en regelmatige samenwerking tot stand te brengen met inachtneming van de principes subsidiariteit en gedeelde verantwoordelijkheden die zijn ingeschreven in het Verdrag betreffende de Europese Unie.

4.4.1. *Mededeling van de Commissie van 22 juli 1998*

In deze mededeling over de bescherming van de euro⁹⁹ aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank beschreef de Commissie haar beleidsintenties rond vier thema's:

- opleiding,
- uitwisseling van informatie,
- samenwerking op Europees vlak,
- onderlinge afstemming van de wetgeving.

Het is immers van primordiaal belang een bewustmakings- en opleidingsbeleid te ontwikkelen voor allen die beroepsmatig een rol zullen spelen in de opsporing van vals geld (politie, financiële instellingen). In 1999 zal een proefproject worden gelanceerd met het oog op de opstelling van een meerjarenprogramma inzake beroepsopleiding in de Gemeenschap.

Ook het verzamelen en uitwisselen van gegevens over de activiteiten en feiten op het gebied van namaak en de analyse daarvan zijn van fundamenteel belang voor de bescherming van de euro. De politiediensten bezitten strategische en operationele inlichtingen over de praktijken, circuits en netwerken van valsemunters. Deze gegevens zullen moeten worden samengebracht, getoetst en geanalyseerd. In communautaire voorschriften moet het rechtskader worden gegeven dat nodig is voor de inwinning en uitwisseling van informatie tussen de instanties die belast zijn met de bescherming van de euro tegen namaak. Dit betekent dat een informatiesysteem en een geïntegreerde databank met on-linetoegang moeten worden gecreëerd. Dit in reële tijd toegankelijke systeem moet worden gevoed en bijgehouden op continue en verplichte basis en volgens normen die zorgen voor vergelijkbaarheid van de gegevens. Omdat het vaak om vertrouwelijke en persoonsgebonden gegevens gaat, moet worden gelet op de voorschriften inzake bescherming van gegevens, zoals bij de huidige systemen van uitwisseling van gegevens op douanegebied¹⁰⁰ die ook vertrouwelijke gegevens bevat waarop de voorschriften met betrekking tot de bescherming van dergelijke gegevens van toepassing zijn.

⁹⁸ SEC(1998)624.

⁹⁹ COM(1998) 474 def.

¹⁰⁰ Zie punt 4.5.

De euro moet overal in de Gemeenschap op dezelfde wijze worden beschermd. Dit betekent dat de autoriteiten en de instellingen van de lidstaten moeten samenwerken en hun activiteiten coördineren om de in het Verdrag genoemde doelstelling van bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen in het algemeen te bereiken¹⁰¹.

Naast het regelgevende kader voor de verzameling en uitwisseling van informatie en voor de samenwerking is het volgens de Commissie nodig de bescherming van de euro ook uit strafrechtelijk oogpunt aan te pakken.

4.4.2. *Informatie-uitwisseling en samenwerking*

De euro is de gezamenlijke en enige munteenheid van de lidstaten die aan de Monetaire Unie deelnemen. Voor de bescherming ervan is een algemene aanpak nodig. De EMU is in de eerste pijler geplaatst, hetgeen betekent dat het gaat om een vraagstuk van communautair belang dat een specifieke communautaire regelgeving vergt waarin de rechten en verplichtingen van alle partners worden aangegeven, vooral wat betreft uitwisseling van informatie en samenwerking.

Deze aanpak beoogt in een communautair juridisch kader een nauwe en regelmatige samenwerking tot stand te brengen tussen de politiediensten van de lidstaten, de centrale banken, de emissie-instellingen, de communautaire instanties (Commissie, ECB), Europol en Interpol. In de mededeling van de Commissie wordt dit beklemtoond en worden de opdrachten en functies die de communautaire instellingen en de instellingen van de Unie op zich kunnen nemen, duidelijk aangegeven.

Zo zal de ECB verantwoordelijk zijn voor de technische beveiliging van de bankbiljetten en zal zij dus zorgen voor het beheer van de technische databank en de oprichting van een Centrum voor analyse van namaak¹⁰². Europol van haar kant kan de lidstaten haar informatiesysteem ter beschikking stellen en de samenwerking van de politiediensten op operationeel vlak vergemakkelijken.

De Raad (Economische Zaken/Financiën) van 23 november 1998 heeft de ECB en de Commissie verzocht zich te beraden op de noodzaak van communautaire wetgeving betreffende de samenwerking en verplichte uitwisseling van informatie tussen de nationale banken en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Dit beraad heeft in 1998 geleid tot de publicatie van een nieuw werkdocument van de diensten van de Commissie¹⁰³ en wordt in 1999 voortgezet met een derde reeks vergaderingen in het kader van het COCOLAF. Doel is wetgevingsvoorstellen voor te bereiden om een systeem en een netwerk van rechten en verplichtingen tussen de lidstaten en de Instellingen in te voeren onder controle van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

4.5. **Douanesamenwerking**

Het nieuwe douane-informatiesysteem (DIS) is geïnstalleerd in 1998¹⁰⁴. Dit informatiesysteem stelt de nationale diensten in staat snel en op beveiligde wijze

¹⁰¹ Artikel 209A EG, nieuw artikel 280 van het Verdrag van Amsterdam.

¹⁰² Zie ook de aanbeveling over namaak van de ECB van 7.7.1998, PB C 11 van 15.1.1999.

¹⁰³ SEC(1998) 2248 van 23.12.1998.

¹⁰⁴ Zie Jaarverslag 1997, hoofdstuk 3, punt 3.2.

informatie uit te wisselen over fraudes op douanegebied; het werd aangevuld met gegevens over de operationele fraudebestrijdingsdiensten, om alle onderzoekers in de lidstaten de mogelijkheid te geven hun onderzoeken doelmatiger uit te voeren.

Omdat bij fraudebestrijding diverse nationale diensten moeten worden ingezet, is het begrip AFIS (AntiFraud Information System) ingevoerd. Doel is de betrokken nationale diensten toegang te bieden tot informatie volgens hetzelfde principe als SCENT/DIS¹⁰⁵. Dit geldt voor het systeem van voorafgaande kennisgeving (SIP) waardoor boodschappen kunnen worden uitgewisseld en de doorvoer in de Gemeenschap kan worden gevolgd¹⁰⁶. Een andere toepassing ter verbetering van de fraudebestrijding op douanegebied bevindt zich in de ontwikkelingsfase: MARINFO (Maritime Information), dat tot doel heeft de douane bij te staan bij het volgen van het goederenverkeer over zee.

4.6. Opleidingsacties voor de bescherming van de financiële belangen

In 1998 heeft de Commissie, overeenkomstig het opleidingsbeleid dat zij al jaren voert, de nadruk gelegd op de organisatie van gerichte acties ten behoeve van de nationale diensten die met de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen belast zijn. Uit de tabel in de bijlage blijkt het specifieke en gerichte karakter van deze opleiding. Dit illustreert duidelijk het belang dat de UCLAF hecht aan opleiding van de nationale gerechtelijke diensten met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Motivatie en medewerking van deze diensten zijn absoluut noodzakelijk om de fraudebestrijding praktische resultaten te laten afwerpen.

In 1998 zijn in totaal 28 opleidingsacties op initiatief van de Commissie uitgevoerd (zie de tabel in bijlage). Bij de meeste waren verschillende lidstaten betrokken; om de samenwerking met de aspirant-lidstaten te bevorderen, waren zij ook voor hen opengesteld¹⁰⁷. In totaal hebben bijna 2.500 ambtenaren hun kennis op diverse terreinen kunnen verdiepen, voornamelijk de opsporing, vervolging en beteugeling van communautaire fraude.

De Commissie blijft ook financiële steun verlenen aan de lidstaten die daarom verzoeken, om opleidingsacties met als thema de bescherming van de financiën van de Europese Gemeenschappen te organiseren. In de mate waarin haar middelen dat toestaan, laat zij ambtenaren met ervaring ter zake aan deze acties deelnemen.

In dit verband mag de Europese studiedag over preventie en beteugeling van communautaire fraude worden vermeld die de UCLAF en de Guardia di Finanza van Italië van 11 tot 17 mei 1998 in de school voor de onderofficieren van het korps te Aquila in Italië hebben georganiseerd.

Deze studiedag, de eerste inzake opleiding van jonge onderzoekers op Europees vlak, werd voorbereid op basis van een programma van de UCLAF, met de Guardia di Finanza, en door vertegenwoordigers van de scholen van de enquêtediensten van de meeste lidstaten. Doel was ongeveer 1.000 leerlingen van de Guardia en een

¹⁰⁵ System for Customs Enforcement NeTwork: elektronische berichtendienst die de douaneautoriteiten toegang geeft tot externe databanken, waarbij het DIS is aangesloten.

¹⁰⁶ Zie punt 3.1, blz. 37.

¹⁰⁷ Zie punt 5.1, blz. 53.

honderdtal jonge kaderleden of onderzoekers uit de lidstaten een opleiding te geven. De workshops hebben van deze studiedagen een goede oefening in bewustmaking gemaakt, in het vooruitzicht van de eventuele oprichting van een Europese structuur voor opleiding van onderzoekers¹⁰⁸.

5. SAMENWERKING EN PARTNERSCHAP MET DERDE LANDEN

Nu de nieuwe toetredingen naderen, wordt het een steeds grotere prioriteit dat in de aspirant-lidstaten controlesystemen en -diensten worden opgericht voor de bescherming van de economische en financiële belangen van Europa. Polen is al bezig met de oprichting van een administratieve structuur die is afgestemd op de eisen van de bescherming van de financiën van Europa. Dit land is zich goed bewust van het belang van nauwe betrekkingen met de UCLAF, die zelf al namens de Commissie stappen in die zin had gezet, welke als voorbeeld kunnen dienen voor alle andere aspirant-lidstaten en hun overheidsdiensten.

5.1. Pretoetredingsstrategie

Het werkprogramma 1998/1999 van de Commissie inzake fraudebestrijding¹⁰⁹ legt de klemtoon op de integratie van deze dimensie in de pretoetredingsstrategie. Het gaat erom concrete maatregelen te nemen die passen in de partnerschappen voor de toetreding¹¹⁰ en die al vóór de toetreding moeten zorgen voor een gelijke bescherming van de communautaire financiën en dus voor vervulling van de toetredingsvoorwaarden.

Het is van belang dat de aspirant-lidstaten worden voorbereid op deelname aan de communautaire financiën en dat in de uitgebreide Unie ten minste hetzelfde beschermingsniveau van de financiën van de Gemeenschap wordt gewaardborgd als thans.

Overname van het communautair acquis op wetgevend vlak is niet voldoende. De nieuwe lidstaten moeten, in de geest van artikel 280 EG van het Verdrag van Amsterdam, alle noodzakelijke maatregelen nemen om fraude te bestrijden en nauw met de Commissie en de lidstaten samen te werken, met name in het kader van grensoverschrijdende operationele acties. Voor de Commissie is het van belang dat de nieuwe lidstaten nu al rekening houden met het bijzondere karakter van de fraudebestrijding en de gevolgen ervan voor de administratieve organisatie.

De eis van een gelijke bescherming overal in de Gemeenschap houdt in dat op dit gebied geen overgangsregelingen aan de aspirant-lidstaten kunnen worden toegestaan bij de toepassing van een eventuele toetredingsakte.

In 1998 had de UCLAF niet de nodige middelen om deze aanpak in alle 11 aspirant-lidstaten tegelijk toe te passen. Zij heeft haar actie vooral gericht op Polen, de

¹⁰⁸ De Europese Raad (Tampere, oktober 1999) overweegt een Europese politieacademie op te richten, die in eerste instantie een netwerk van nationale opleidingsinstituten zal zijn.

¹⁰⁹ COM (98) 278def. van 6.5.1998.

¹¹⁰ Verordening (EG) nr. 622/98 van de Raad betreffende de hulp aan de kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie, en inzonderheid de invoering van partnerschappen voor de toetreding, PB L 85 van 20.03.1998.

grootste aspirant-lidstaat en de voornaamste begunstigde van de middelen van Phare, ook al omdat dit land de toekomstige buitengrens van de Gemeenschap zal vormen.

In dit kader heeft de UCLAF, in nauwe samenwerking met de vertegenwoordiging van Polen bij de Europese Unie te Brussel, de Poolse autoriteiten op het hoogste niveau (regering en parlement) bewust gemaakt van de noodzaak van een multidisciplinaire centrale structuur waarmee zij rechtstreeks op het terrein zal kunnen samenwerken binnen zeer korte termijnen.

Tijdens een bezoek van de directeur van de UCLAF aan Warschau heeft de Eerste minister de grote lijnen van de geplande acties bevestigd:

- oprichting van een multidisciplinaire eenheid die gespecialiseerd is in de bestrijding van fraude en georganiseerde criminaliteit;
- installatie van deze structuur bij de IGD¹¹¹ met onderzoeksbevoegdheden wat betreft ontvangsten en uitgaven;
- sluiting van samenwerkingsovereenkomsten onder toezicht van de diensten van de Eerste minister tussen de IGD en de verschillende departementen die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de controle van de pretoetredingsfondsen, om de IGD in staat te stellen het antifraudeonderzoek te coördineren;
- opstelling van een financieringsontwerp in het kader van het programma Phare 1999 om de IGD de nodige middelen te geven voor de vervulling van deze nieuwe opdracht¹¹².

5.2. Akkoorden inzake wederzijdse bijstand tussen de Gemeenschap en derde landen

Op 31 december 1998 had de Gemeenschap met drieëndertig derde landen akkoorden gesloten die bepalingen omvatten inzake wederzijdse bijstand in douanezaken. De akkoorden met negenentwintig van deze landen zijn al in werking getreden¹¹³. Het gaat om bijna alle buurlanden op het Europees continent en de voornaamste handelspartners van de Gemeenschap. Er zijn zowel algemene akkoorden met een protocol inzake wederzijdse bijstand op douanegebied, als bijzondere akkoorden inzake samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied gesloten.

¹¹¹ De dienst die de Eerste minister heeft uitgekozen voor de installatie van de multidisciplinaire structuur voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, is de IGD (Algemene Inspectie van Douane), die in 1997 werd opgericht en rechtstreeks ressorteert onder de Minister van financiën, met als opdracht inbreuken op de wetgeving voor de buitenlandse handel op te sporen en corruptie te bestrijden. De dienst heeft bevoegdheden die verder gaan dan die van de Poolse douane, met name: rechtstreekse toegang tot kantoren en documenten, gebruik van dwangmaatregelen, ondervraging van getuigen...

¹¹² Het financieringsontwerp werd opgesteld door de Poolse overheid op basis van in nauwe samenwerking tussen de UCLAF en de IGD vastgestelde principes. Op 7 mei 1999 werd een programma van 3,5 miljoen € door het Pharecomité aanvaard. Deze 3,5 miljoen € komt overeen met ongeveer 1,4 % van het totaal van het programma Phare voor Polen in het kader van de begroting 1999. Het project voorziet, in een eerste fase, in de detachering bij de IGD van vier ambtenaren van verschillende disciplines die door het OLAF (Europees Bureau voor fraudebestrijding) zijn aangeworven, waaronder één coördinator van voldoende hoog niveau die zal instaan voor de contacten met alle verantwoordelijke instanties in Polen.

¹¹³ Het gaat om 27 akkoorden met 29 derde landen. Met 26 derde landen werden 26 akkoorden gesloten. Het EER-akkoord heeft betrekking op de Europese Unie en drie derde landen: Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

De bijzondere bepalingen van deze akkoorden en protocollen geven de diensten die voor douaneonderzoek bevoegd zijn, een rechtsgrond om administratieve bijstand te vragen en te leveren tijdens onderzoek dat tot doel heeft de goede toepassing van de douanevoorschriften te verzekeren, zowel die van de Gemeenschap als die van het partnerland.

Op 1 februari 1998 zijn met de landen aan de Oostzee Europaovereenkomsten met een protocol over wederzijdse bijstand op douanegebied van kracht geworden¹¹⁴. Op 1 januari 1998 is een akkoord inzake samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied met Canada van kracht geworden.

Op 3 november 1998 is een akkoord inzake samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied tussen de Gemeenschap en Hong Kong (China) geparafeerd. Het is van kracht geworden op 1 juni 1999.

Met verschillende derde landen zijn al vóór 1998 akkoorden gesloten met een protocol inzake wederzijdse bijstand op douanegebied: Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Kirgizië, Marokko, Oezbekistan, Tunesië en Turkmenistan. In 1999 zijn de volgende akkoorden in werking getreden: Azerbeidzjan (1 maart), Kirgizië en Oezbekistan (1 juli).

Onderhandelingen met het oog op het sluiten van algemene akkoorden (met een protocol inzake wederzijdse bijstand op douanegebied) of specifieke akkoorden (samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied) worden gevoerd of zijn gepland met een twintigtal andere derde landen, waaronder Albanië, Zuid-Afrika, Egypte, Libanon, Cyprus, China, Chili en enkele Aziatische partners van de ASEM¹¹⁵.

¹¹⁴ Estland, Letland en Litouwen. De Europaovereenkomsten vervangen de akkoorden over liberalisatie van de handel en de instelling van begeleidende maatregelen met elk van die landen (van kracht geworden op 1 januari 1995), die eveneens een protocol over wederzijdse bijstand op douanegebied omvatten.

¹¹⁵ ASEM: Asian Europe Meeting tussen de Europese Unie en Azië. Aziatische partners: Brunei-Darussalam, China, Indonesië, Japan, Maleisië, Korea, Filippijnen, Singapore, Thailand en Vietnam.

Tabel "opleiding"

Plaats	Instanties	Thema's
Oostenrijk	Ministerie van financiën/Controleurs van douane. Deelname van België, Denemarken, Spanje, Finland, Griekenland, Italië, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk Gosau	Opsporing van onregelmatigheden door controle van handelsdocumenten en samenwerking
	Associatie van Oostenrijkse rechters, procureurs en opsporingsambtenaren van de douane en de Structuurfondsen, met deelname van Tsjechië, Duitsland, Hongarije, Polen en Slovenië Baden	Strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap
België (Brussel)	Procureurs-generaal van 5 nieuwe Duitse deelstaten	Georganiseerde economische misdaad en vervolging
	Zentrale Betrugsbekämpfungstelle- Ausfuhrerstaltung HZA Hamburg-Jonas	Voorkoming en betuigeling van fraude
	Regionale diensthoofden van de Deense douane	Communautaire fraude en samenwerking
	Drie korte studiedagen: Algemene Inspectiedienst AID (Nederland)	Voorkoming en opsporing van onregelmatigheden op het gebied van de landbouwwitgaven
Duitsland	Bundeskriminalamt BKA - Politiediensten gespecialiseerd in economische delicten Wiesbaden	Communautaire fraude en samenwerking
	Zollkriminalamt ZKA en alle gespecialiseerde opsporingsdiensten van de andere lidstaten Schliersee	Communautaire fraude en samenwerking
	Zollkriminalamt ZKA en opsporingsdiensten van andere lidstaten (België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Nederland) Wiehl	Opsporing van fraude op het gebied van de marktordeningen
	Bondsministerie van financiën voor controleurs van de landbouwwitgaven van verschillende lidstaten, alsmede Polen, Tsjechië, Slovenië en Hongarije Cottbus	Controletechnieken voor de opsporing van onregelmatigheden en samenwerking
	Politie en gespecialiseerde procureurs Stuttgart	Bestrijding van georganiseerde economische misdaad
	Spanje	Guardia Civil, met deelname van Frankrijk, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk Alicante
Nationale politie, met deelname van Frankrijk, Italië en Portugal Segovia		Samenwerking op het gebied van bestrijding van communautaire fraude

Plaats	Instanties	Thema's
Frankrijk	Gerechtelijke politie, met deelname van gespecialiseerde politie van Duitsland en Spanje Montpellier	Valsemunterij en bescherming van de euro
	Ministerie van werkgelegenheid en beroepsopleiding, ambtenaren belast met de controle Parijs	Bestrijding van onregelmatigheden en fraudes op het gebied van het ESF
Verenigd Koninkrijk	Crown Prosecution Police en douane, deelname van Duitsland, Spanje, Italië, Hongarije, Polen en Slovenië Croydon	Bestrijding van fraude in de Europese Gemeenschap, met het accent op de Structuurfondsen
Griekenland	Centrum voor opleiding van ambtenaren van het Ministerie van Financiën, controleambtenaren Athene	Risico's van fraude op het gebied van de uitgaven van het EOGFL-Garantie
Ierland	Ministerie van landbouw, inspecteurs van landbouw, met deelname van Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië en Hongarije Kinsale	Bestrijding van onregelmatigheden en fraude op het gebied van de melkquota
Italië	Guardia di Finanza en Openbaar ministerie van Italië Rome	Samenwerking tussen de Guardia di Finanza en het parket bij de vervolging van fraude
	Staatspolitie van Italië Rome	Bijsholing in de vervolging van economische criminaliteit
	Universiteit van Catania, deskundigen in strafrecht van verschillende lidstaten Catania	Ontwikkeling van strafrecht voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap
	Guardia di Finanza en delegaties, met instructeurs, van alle lidstaten L'Aquila	Europese studiedag over de bescherming en samenwerking bij de bestrijding van communautaire fraude
Nederland	Algemene Inspectiedienst AID. Nederlandse opsporingsambtenaren alsook van andere lidstaten Maastricht	Controletechnieken voor de opsporing van onregelmatigheden en samenwerking
Polen	Poolse autoriteiten (politie, douane, justitie), met deelname van Spanje, Frankrijk en Portugal Mragowo	Bestrijding van economische fraude
Portugal	Gezamenlijke actie van de Ministeries van financiën, douane-enquêteurs, met deelname van Spanje, Griekenland, Frankrijk, Italië en Portugal Porto	Samenwerking en bestrijding van fraude in de textielsector
	Gerechtelijke politie Lissabon	Opdrachten van de gerechtelijke politie bij de bestrijding van economische fraude

Plaats	Instanties	Thema's
Zweden	Procureurs en politieagenten, met deelname van Denemarken Sundbyholm	Samenwerking ter bestrijding van fraude en corruptie, met name ten koste van de Structuurfondsen
	Enquêteurs van de Zweedse douane, met deelname van Duitsland, Denemarken, Nederland, Finland, Noorwegen en de Verenigde Staten Boras	Algemene samenwerking voor de bestrijding van fraude in de textielsector

Tabel 1

Door de lidstaten overeenkomstig Verordening nr. 1552/89 gemelde fraudes
en andere onregelmatigheden

TRADITIONELE EIGEN MIDDELEN

1998

<i>Lidstaat</i>	<i>Aantal gevallen</i>	<i>Bedrag * (in ecu)</i>
<i>Belgique/Belgie</i>	345	18.153.679
<i>Danemark</i>	127	13.551.050
<i>Deutschland</i>	297	29.033.438
<i>Ellas</i>	2	312.760
<i>Espana</i>	83	4.133.323
<i>France</i>	211	18.636.719
<i>Ireland</i>	24	839.360
<i>Italia</i>	173	24.222.050
<i>Luxembourg</i>	0	0
<i>Nederland</i>	210	9.035.849
<i>Oesterreich</i>	146	6.545.544
<i>Portugal</i>	18	2.940.496
<i>Suomi</i>	42	1.682.245
<i>Sverige</i>	95	12.069.021
<i>United Kingdom</i>	499	108.053.530
<i>Totaal</i>	2.272	249.209.064

* vastgesteld of geraamd

Door de lidstaten overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 595/91 gemelde
fraudes en andere onregelmatigheden

EOGFL-GARANTIE

1998

<i>Lidstaat</i>	<i>Aantal gevallen</i>	<i>Bedrag (in ecu)</i>
<i>Belgique/België</i>	54	2.413.616
<i>Danemark</i>	42	837.350
<i>Deutschland</i>	501	39.623.402
<i>Ellas</i>	163	8.784.048
<i>Espana</i>	294	10.388.940
<i>France</i>	141	37.407.327
<i>Ireland</i>	80	3.466.418
<i>Italia</i>	443	150.391.572
<i>Luxembourg</i>	0	0
<i>Nederland</i>	78	9.220.515
<i>Oesterreich</i>	135	2.015.256
<i>Portugal</i>	55	3.144.002
<i>Suomi</i>	11	113.081
<i>Sverige</i>	87	794.358
<i>United Kingdom</i>	328	16.241.275
TOTAAL	2.412	284.841.160

Tabel 3

**Overeenkomstig de Verordeningen nrs. 1681/94 en 1831/94 door de
lidstaten gemelde fraudes en andere onregelmatigheden**

**STRUCTURELE ACTIES
VERDELING PER FONDS**

1998

Bedrag (in ecu)

Lidstaat	EFRO		EOGFL-ORIENTATIE		EOGFL-VISSERIJ		ESF		COHESIE	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Belgique/ Belgie	1	148.736	0	0	0	0	1	17.353		
Danemark	2	226.259	1	19.634	0	0	11	317.075		
Deutschland	17	1.392.437	36	3.236.494	1	7.921	12	912.481		
Ellas	1	111.801	5	2.661.609	0	0	11	307.417	0	0
Espana	18	3.824.078	20	381.798	2	424.829	119	4.056.460	0	0
France	3	1.794.340	0	0	0	0	0	0		
Ierland	19	95.632	5	96.638	0	0	1	60.947	0	0
Italia	1	159.661	14	137.363	0	0	8	449.796		
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0		
Nederland	3	64.505	0	0	0	0	0	0		
Oesterreich	0	0	0	0	0	0	1	0		
Portugal	10	1.884.019	34	1.509.033	0	0	8	3.055.153	0	0
Suomi	1	30.819	0	0	1	37.541	2	1.766		
Sverige	1	57.968	2	11.748	0	0	5	124.857		
United Kingdom	15	3.235.629	0	0	0	0	15	11.984.220		
Totaal	92	13.025.884	117	8.054.317	4	470.291	194	21.287.525	0	0

Tabel 4

Door de lidstaten overeenkomstig de Verordeningen nrs. 1681/94 en
1831/94 gemelde fraudes en andere onregelmatigheden

STRUCTURELE ACTIES

1998

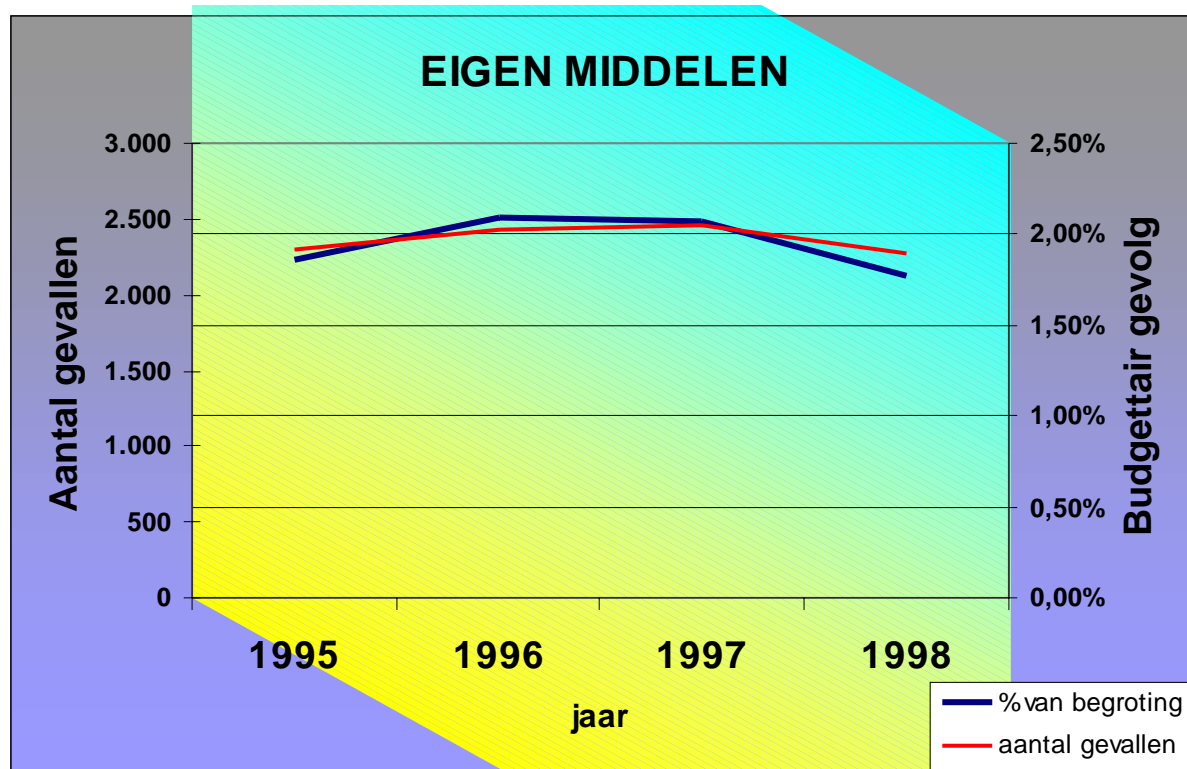
<i>Lidstaat</i>	<i>Aantal gevallen</i>	<i>Bedrag (in ecu)</i>
<i>Belgique/Belgie</i>	2	166.089
<i>Danemark</i>	14	562.968
<i>Deutschland</i>	66	5.549.334
<i>Ellas</i>	17	3.080.826
<i>Espana</i>	159	8.687.166
<i>France</i>	3	1.794.340
<i>Ireland</i>	25	253.218
<i>Italia</i>	23	746.820
<i>Luxembourg</i>	0	0
<i>Nederland</i>	3	64.505
<i>Oesterreich</i>	1	0
<i>Portugal</i>	52	6.448.205
<i>Suomi</i>	4	70.126
<i>Sverige</i>	8	194.573
<i>United Kingdom</i>	30	15.219.850
TOTAAL	407	42.838.020

TRADITIONELE EIGEN MIDDELEN

Door de lidstaten gemelde fraudes en andere onregelmatigheden

<i>jaar</i>	<i>aantal gevallen</i>	<i>bedrag (x1000)</i>	<i>deel van de begroting</i>	<i>betrokken begroting (x1000)</i>
1998	2.272	249.209	1,77%	14.110.700
1997	2.456	294.018	2,07%	14.172.300
1996	2.428	284.430	2,09%	13.583.700
1995	2.296	268.967	1,86%	14.453.200

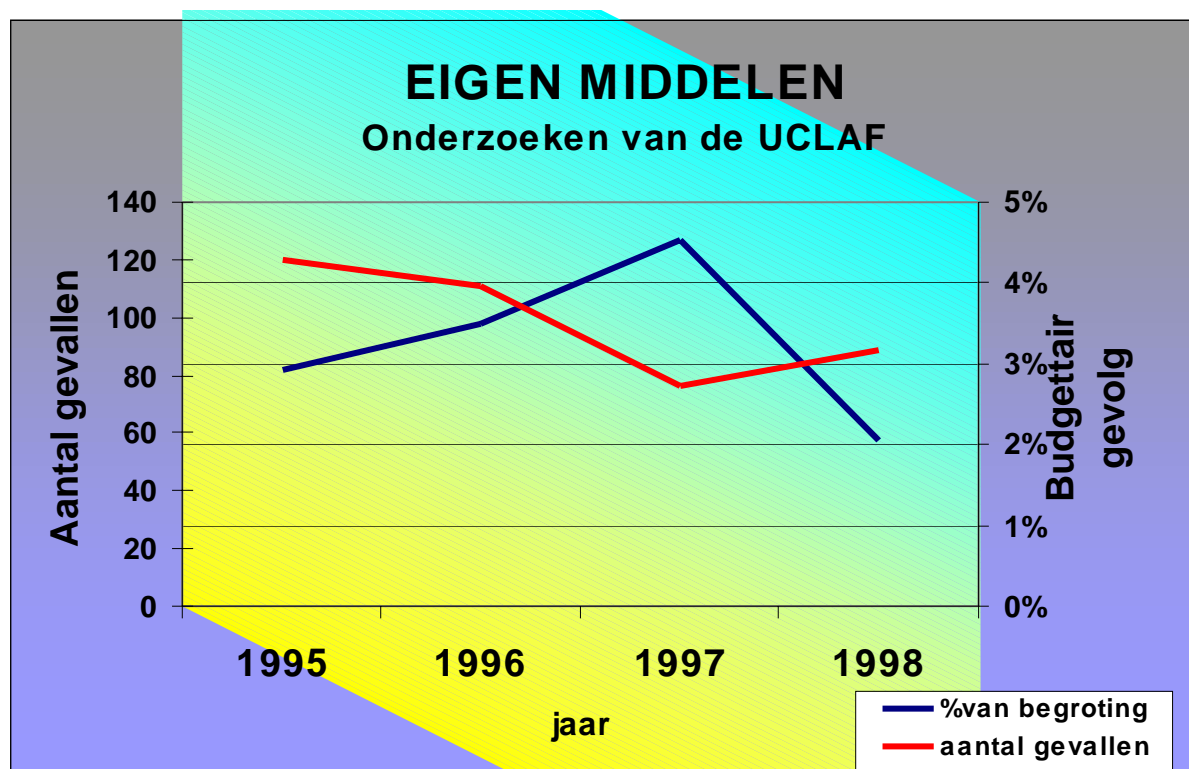
Opmerking: De cijfers van de jaren 1995-1997 zijn herzien op basis van de nieuwe elektronische meldingen van de lidstaten



TRADITIONELE EIGEN MIDDELEN

Onderzoeken van de UCLAF

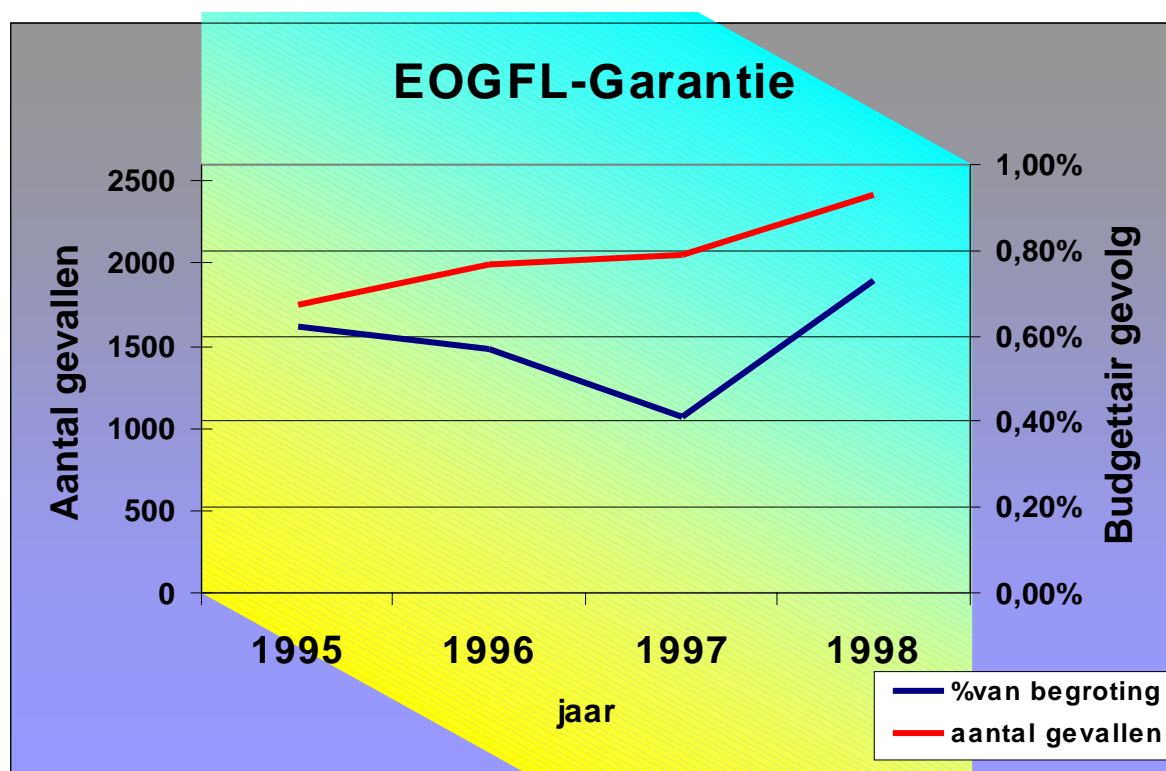
<i>jaar</i>	<i>aantal gevallen</i>	<i>bedrag (x1000)</i>	<i>deel van de begroting</i>	<i>betrokken begroting (x1000)</i>
1998	89	288.900	2,05%	14.110.700
1997	76	643.000	4,54%	14.172.300
1996	111	475.000	3,50%	13.583.700
1995	120	421.000	2,91%	14.453.200



EOGFL- GARANTIE

Door de lidstaten gemelde fraudes en andere onregelmatigheden

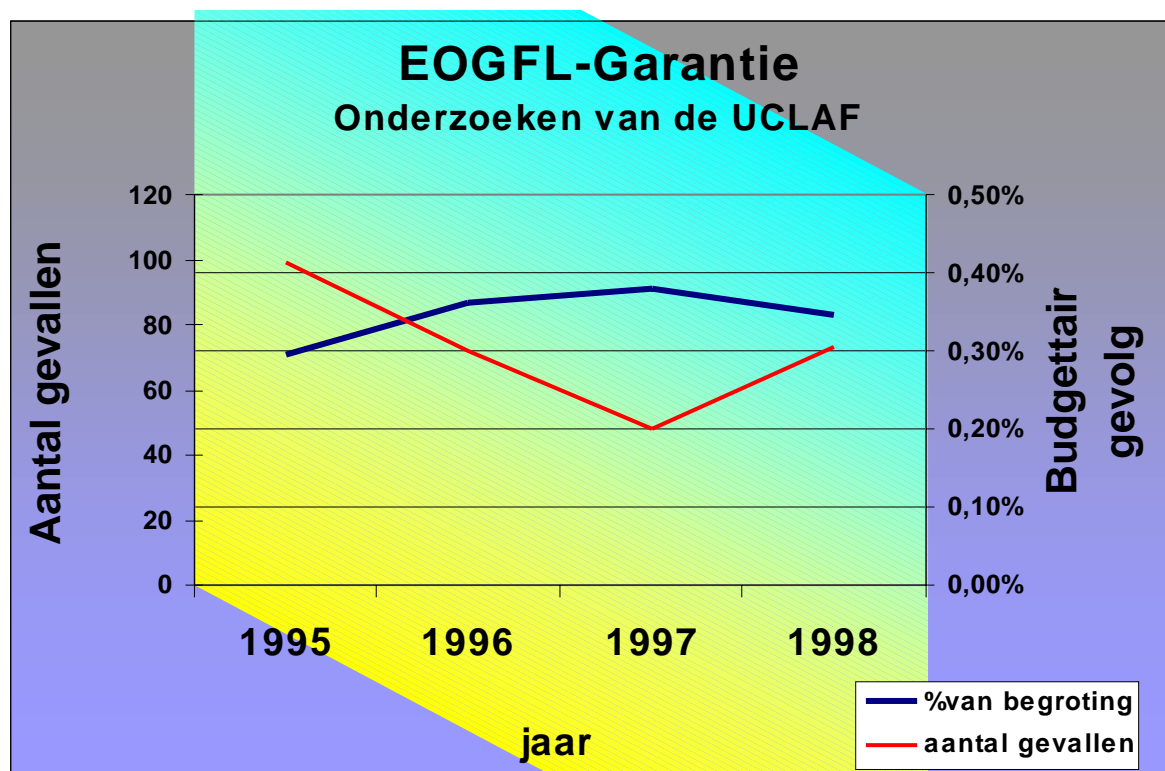
<i>jaar</i>	<i>aantal gevallen</i>	<i>bedrag (x1000)</i>	<i>deel van de begroting</i>	<i>betrokken begroting (x1000)</i>
1998	2.412	284.841	0,73%	39.132.500
1997	2.058	164.884	0,41%	40.423.000
1996	1.992	223.000	0,57%	39.324.200
1995	1.754	214.000	0,62%	34.490.400



EOGFL-GARANTIE

Onderzoeken van de UCLAF

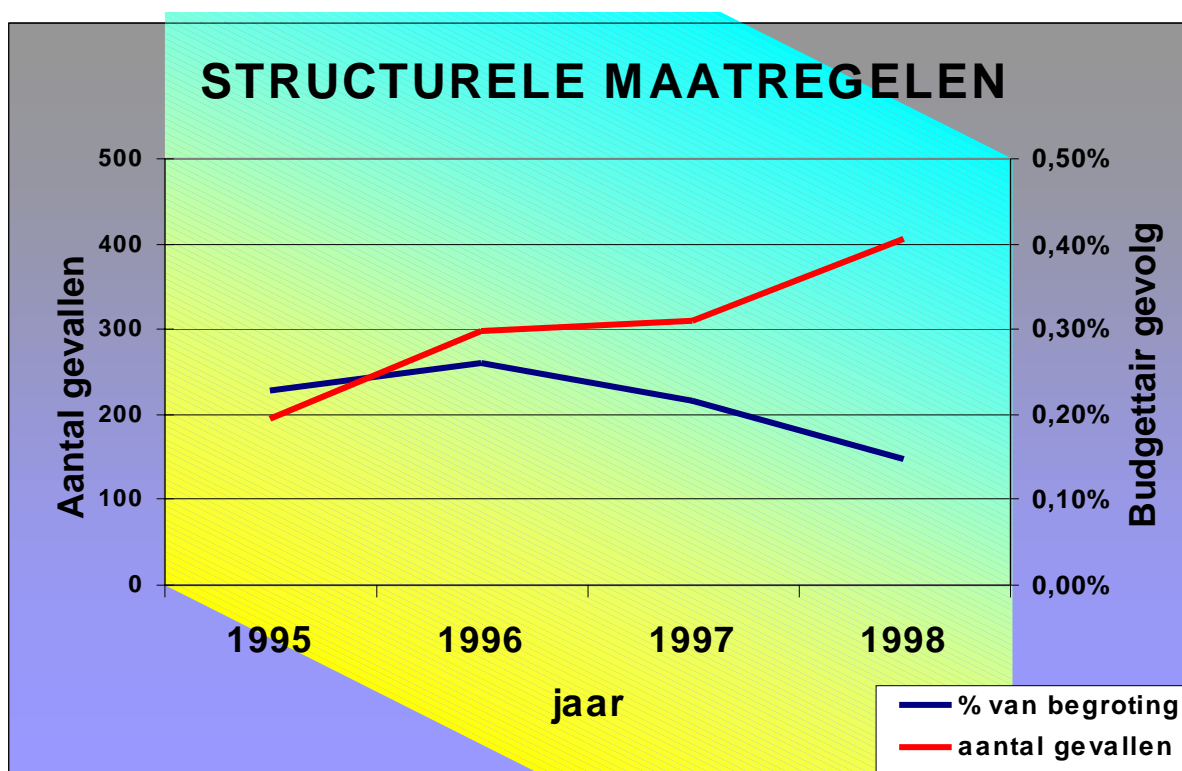
<i>jaar</i>	<i>aantal gevallen</i>	<i>bedrag (x1000)</i>	<i>deel van de begroting</i>	<i>betrokken begroting (x1000)</i>
1998	73	135.000	0,34%	39.132.500
1997	48	153.000	0,38%	40.423.000
1996	72	142.000	0,36%	39.324.200
1995	99	102.000	0,30%	34.490.400



STRUCTURELE MAATREGELEN

Door de lidstaten gemelde fraudes en andere onregelmatigheden

<i>jaar</i>	<i>aantal gevallen</i>	<i>bedrag (x1000) deel van de begroting</i>	<i>betrokken begroting (x1000)</i>
1998	407	42.838	0,15%
1997	309	57.070	0,22%
1996	297	63.877	0,26%
1995	194	43.573	0,23%

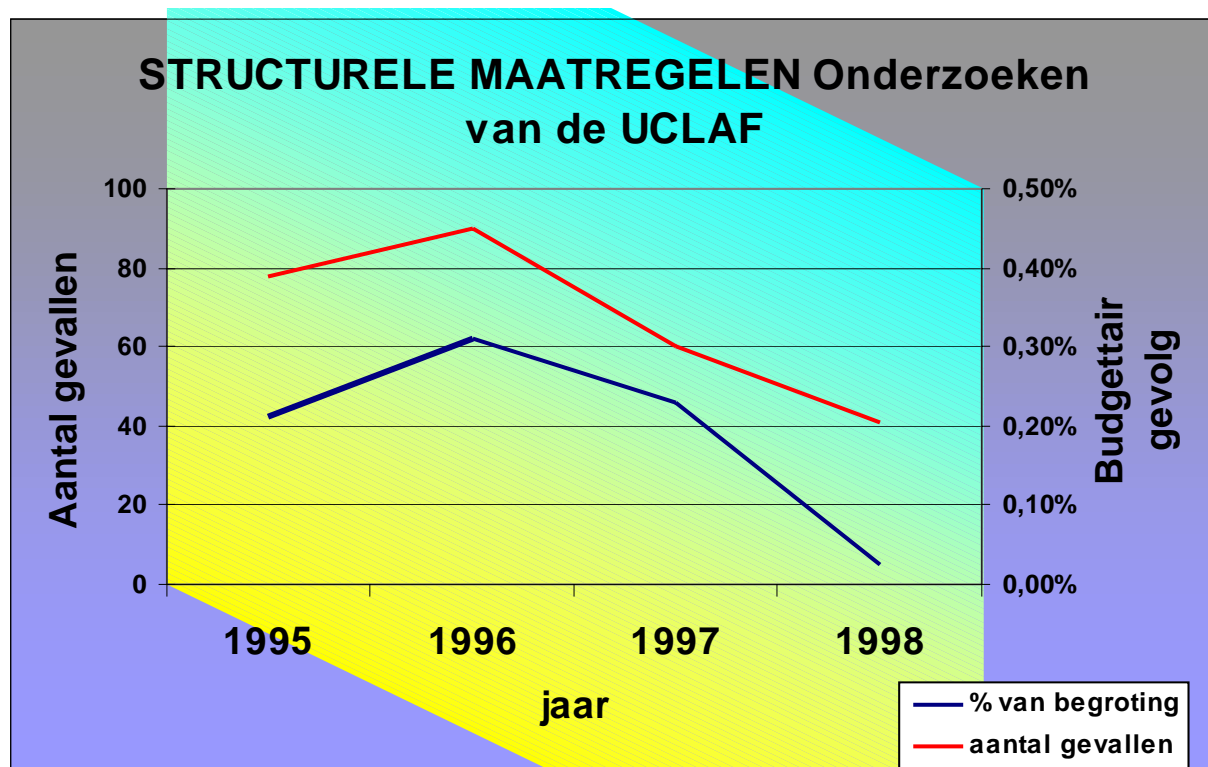


STRUCTURELE MAATREGELEN

Onderzoeken van de UCLAF

<i>jaar</i>	<i>aantal gevallen</i>	<i>bedrag (x1000)</i>	<i>deel van de begroting</i>	<i>betrokken begroting (x1000)</i>
1998	41	7.096	0,02%	28.765.700
1997	60	60.365	0,23%	26.285.100
1996	90	76.225	0,31%	24.624.100
1995	78	40.708	0,21%	19.223.300

Opm.: De bedragen van de jaren 1995-1997 zijn herzien op basis van de onderzoeksresultaten.



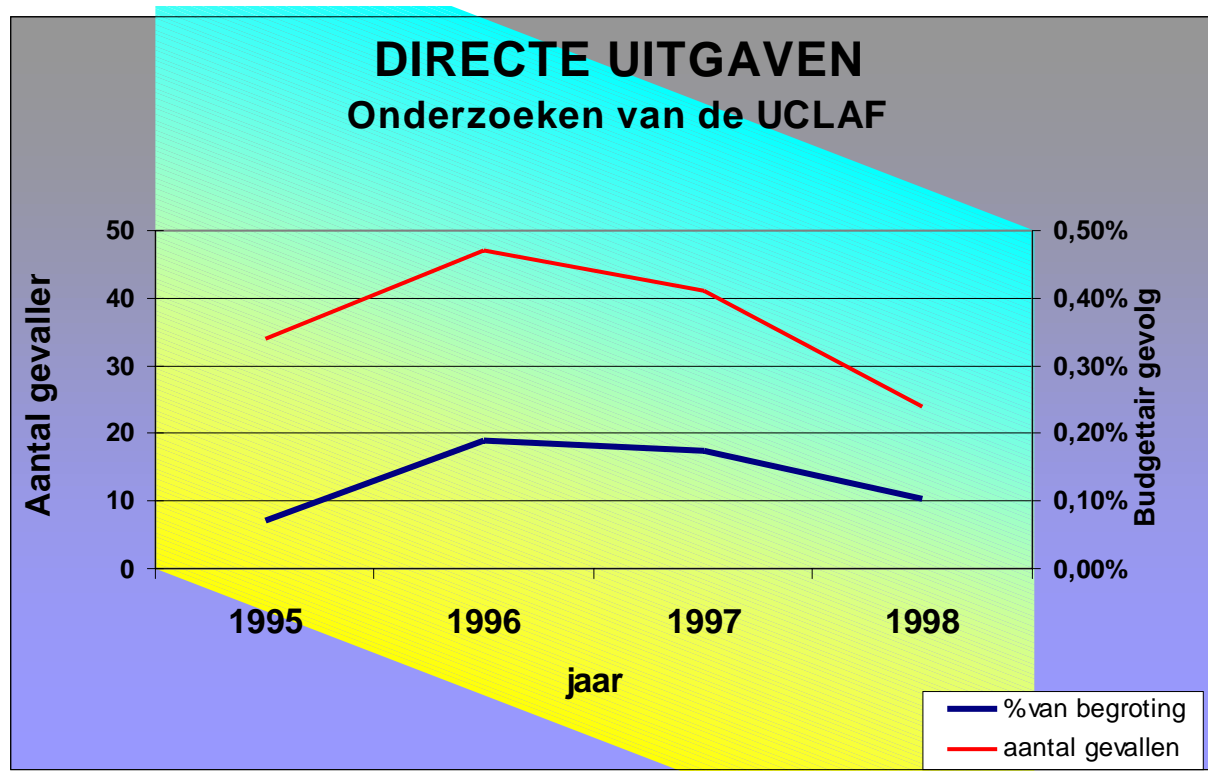
DIRECTE UITGAVEN

Onderzoeken van de UCLAF

<i>jaar</i>	<i>aantal gevallen</i>	<i>bedrag (x1000)</i>	<i>deel van de begroting</i>	<i>betrokken begroting (x1000)*</i>
1998	24	11.075	0,10%	10.707.800
1997	41	18.531	0,17%	10.681.600
1996	47	20.114	0,19%	10.645.400
1995	34	7.821	0,07%	10.824.600

* Met inbegrip van de uitgaven van het EOF en de EGKS, maar exclusief de administratieve uitgaven

Opm.: De bedragen van de jaren 1995-1997 zijn herzien op basis van de onderzoeksresultaten.



GLOSSARIUM

Agenda 2000:	Mededeling van de Commissie over de uitbreiding van de Unie
ASEAN:	Associatie van Zuidoostaziatische Staten
BTB:	Bureau voor technische bijstand
BTW:	Belasting over de toegevoegde waarde
CIP:	Communautair-initiatiefprogramma
CoCoLAF:	Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding
DIS:	Douane-informatiesysteem
ECHO:	Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap
EER:	Europese Economische Ruimte (de 15 landen van de Europese Unie en de landen van de EVA, behalve Zwitserland)
EFRO:	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG:	Europese Gemeenschap (benaming gebruikt sedert het van kracht worden van het Verdrag betreffende de Europese Unie)
EMU:	Economische en Monetaire Unie
EOF:	Europees Ontwikkelingsfonds
EOGFL:	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (afdeling Garantie: EOGFL-Garantie, afdeling Oriëntatie: EOGFL-Oriëntatie)
ESF:	Europees Sociaal Fonds
EVA:	Europese Vrijhandelsassociatie (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland)
GLB:	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
IRENE:	Letterwoord voor IRrégularités, ENquêtes, Exploitation (databank van de Commissie, beheerd door de UCLAF)
LMOE:	Landen van Midden- en Oost-Europa
NCTS:	Nieuw geautomatiseerd douanevervoersysteem
OESO:	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLAF:	Europees Bureau voor fraudebestrijding
PB:	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (PB L : reeks L, PB C : reeks C)

PCAS:	Permanent Comité inzake administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen. Dit comité onder voorzitterschap van de Commissie, Directoraat-generaal douane en indirecte belastingen (DG XXI), houdt zich bezig met vraagstukken in verband met de toepassing van de overgangsregeling voor de BTW
Phare:	Programma voor steun voor de economische wederopbouw van de landen van Midden- en Oost-Europa
SAP:	Stelsel van algemene preferenties, autonoom "preferentieel" systeem
SCAF:	Subcomité Fraudebestrijding (indirecte belastingen). Dit is de subgroep fraudebestrijding van het PCAS
SCENT:	System for a Customs Enforcement Network
SEM 2000:	Programma van de Commissie om tegen het jaar 2000 het beheer van de communautaire kredieten te verbeteren (Sound and Efficient Management)
SIP:	Systeem van voorafgaande kennisgeving
TIR:	Transport International Routier
UCLAF:	(Eenheid) Coördinatie Fraudebestrijding (directie van het Secretariaat-generaal van de Commissie, omgezet in een Task Force bij besluit van de Commissie van 1 mei 1998)
VEU:	Verdrag betreffende de Europese Unie
WTO:	Wereldhandelsorganisatie