

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.7.2009
COM(2009) 372 definitief

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding –
Jaarverslag 2008**

**{SEC(2009) 1002}
{SEC(2009) 1003}**

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	4
Inleiding	6
1. Resultaten van fraudebestrijding: statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden	7
1.1. Statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden die door de lidstaten en de diensten van de Commissie in 2008 zijn gemeld	7
1.1.1. Traditionele eigen middelen	8
1.1.2. Landbouwwitgaven (ELGF en ELFPO)	9
1.1.3. Structuurmaatregelen	10
1.1.4. Pretoetredingsfondsen	11
1.1.5. Statistieken met betrekking tot uitgaven die direct door de Commissie worden beheerd	12
1.2. Statistieken met betrekking tot de activiteiten van OLAF	13
2. Belangrijkste wetgevingsmaatregelen van de EU in 2008 ter bescherming van haar financiële belangen	14
2.1. Horizontale ontwikkelingen op wetgevingsgebied	14
2.1.1. Institutionele ontwikkelingen: hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding OLAF	14
2.1.2. Internationale dimensie van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen: samenwerking met derde landen en internationale organisaties..	14
2.1.3. Ratificatieproces voor instrumenten ter bescherming van de financiële belangen	16
2.1.4. Bescherming van de euro tegen valsemunterij	16
2.2. Vooruitgang op douanegebied	17
2.2.1. Wederzijdse bijstand in het kader van de eerste pijler	17
2.2.2. Bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten	18
3. Belangrijkste administratieve maatregelen van de Commissie op het gebied van transparantie en fraudepreventie	18
3.1. Transparantiemaatregelen	18
3.2. Verdere inspanningen ter versterking van de beheer- en controlesystemen en vooruitgang richting een positieve betrouwbaarheidsverklaring	19
3.3. Gezamenlijke fraudepreventiestrategie in het kader van de structuurmaatregelen....	21
3.4. Hercules II-programma	21

4.	Samenwerking met de lidstaten bij de bestrijding van fraude en onregelmatigheden	21
4.1.	Initiatieven van bepaalde lidstaten in 2008 op institutioneel en wetgevingsgebied ter bescherming van de financiële belangen van de EU	21
4.2.	Nationale autoriteiten die zijn aangewezen voor samenwerking met OLAF bij de bestrijding van fraude	23
4.2.1.	Centrale coördinerende autoriteit	23
4.2.2.	Nationale autoriteiten met bevoegdheden die ook de directe uitgaven omvatten	24
4.3.	Melding van onregelmatigheden	24
4.3.1.	Tijdig melden van onregelmatigheden in de sectoren landbouw en structuurmaatregelen	25
4.3.2.	Ramen van de financiële impact van onregelmatigheden	26
4.3.3.	Classificatie van onregelmatigheden	27
5.	Terugvordering	28
5.1.	Eigen middelen	28
5.2.	Landbouw	29
5.3.	Structuurfondsen	30
5.4.	Directe uitgaven	31
5.5.	Terugvordering na een OLAF-zaak	32

SAMENVATTING

De begroting van de EU is geen anonieme financieringsbron, maar vertegenwoordigt de gezamenlijke inspanningen en verbintenissen van de lidstaten en de burgers van de EU om hun visie tot werkelijkheid te maken. Dit gaat van het ondersteunen van economische en sociale solidariteit tot het bevorderen van onderzoek, technologische ontwikkeling en opleiding en het ondersteunen van duurzame ontwikkeling overal ter wereld. Het Verdrag roept de Commissie en de lidstaten dan ook op tot coördinatie van hun maatregelen om de EU-begroting te beschermen en fraude en andere illegale activiteiten te bestrijden. De lidstaten zijn verplicht de begroting van de EU even rigoureuus te beschermen als zij de uitgaven uit de nationale begroting controleren.

De lidstaten zijn in een goede positie om die rol te vervullen. De nationale autoriteiten zijn namelijk belast met het dagelijkse beheer en de controle van het leeuwendeel van de jaarlijkse EU-begroting: ongeveer 80%. De Commissie heeft de taak algemeen toezicht te houden, normen vast te stellen en de naleving van de regels te verifiëren. Door ingrijpende hervormingen in de afgelopen jaren is er meer duidelijkheid gekomen over de taken van elk van de betrokken instanties. Door grotere waakzaamheid op alle niveaus verbetert het financiële beheer van de EU-middelen over de hele linie.

De Commissie presenteert dit jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, dat door het Verdrag is voorgeschreven, in nauwe samenwerking met de lidstaten. Het verslag biedt uitvoerige statistieken over geconstateerde onregelmatigheden en vermoede fraude. Het geeft een beeld van de kwaliteit en snelheid van de uitwisseling van informatie over onregelmatigheden waardoor de EU-begroting wordt geschaad.

Deze statistieken moeten met grote omzichtigheid worden gelezen en gebruikt: een gemelde onregelmatigheid is meestal geen fraude (waarbij het gaat om een moedwillige handeling). Een vermoeden van fraude is niet noodzakelijkerwijs een door een rechterlijke beslissing bevestigd geval van fraude. Alle in dit verslag besproken onregelmatigheden worden door de lidstaten en/of de Commissie zorgvuldig afgehandeld. Tot slot is het zo dat hoe strenger de controle is, des te waarschijnlijker het is dat onregelmatigheden worden ontdekt en gemeld. Een toename van het aantal gemelde onregelmatigheden kan dus een eerste indicatie zijn dat er behoorlijk wordt gecontroleerd.

Statistieken over fraude en andere onregelmatigheden

Uit de algemene cijfers voor 2008 blijkt dat het **aantal onregelmatigheden** is gestegen voor de structuurfondsen en het cohesiefonds, de pretoetredingsfondsen en de sector directe uitgaven, en is gedaald voor de landbouwfondsen en de eigen middelen. Het totale aantal onregelmatigheden bij de uitgaven is gestegen van 6 047 in 2007 tot 6 595 in 2008.

Tegelijkertijd is echter de **geschatte financiële impact van de onregelmatigheden** gedaald van 1,024 miljard EUR in 2007 tot 783,2 miljoen EUR in 2008. Deze daling is geconstateerd voor alle sectoren, behalve directe uitgaven en pretoetredingsfondsen. In laatstgenoemde sector hebben zowel het aantal nieuwe gevallen als de betrokken bedragen een recordhoogte bereikt. Mogelijke oorzaken van deze toename zijn strengere controles aan het einde van de projectcyclus, het aantal rapporterende landen en de grote verscheidenheid van pretoetredingssteunprogramma's waarover moet worden gerapporteerd, namelijk de eerste gevallen bij de overgangsfaciliteit, Cards en een groter aantal gevallen bij het

pretoetredingsinstrument voor Turkije. In de sector traditionele eigen middelen daalde het aantal onregelmatigheden van 6 097 in 2007 tot 5 344 in 2008. De financiële impact nam af van 401 miljoen EUR in 2007 tot 351 miljoen EUR in 2008.

De totale geschatte financiële impact van **vermoede fraudegevallen** is voor zowel de uitgaven als de traditionele eigen middelen gedaald. Er zij opgemerkt dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude en niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd. De reële financiële impact van een geval van fraude, na terugvordering en financiële correctie, kan pas worden vastgesteld aan het einde van de gerechtelijke en administratieve procedures.

Belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van de financiële belangen en de bestrijding van fraude

De discussie over de hervorming van het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) is heropend en het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999¹ betreffende onderzoeken door OLAF is in het Europees Parlement actief ontvangen. De hervorming moet leiden tot een verdere versterking van de onafhankelijkheid van OLAF en daarnaast sterke procedurele waarborgen bieden en correct toezicht op het functioneren van OLAF garanderen.

De Gemeenschap is de **internationale samenwerking** met derde landen en internationale organisaties ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten blijven bevorderen. In december 2008 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Gemeenschap, van een overeenkomst met Liechtenstein voor samenwerking bij de bestrijding van fraude. De Gemeenschap is volwaardig partij als staat geworden bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC). OLAF werkt in nauwe samenwerking met de betrokken diensten van de Commissie actief aan verbetering van de samenwerking met haar operationele partners (met name in landen in Afrika en het Midden-Oosten) op het gebied van voorkoming van en onderzoek naar fraude.

Op **EU-niveau** leggen de Commissie en de lidstaten het besluit ten uitvoer dat de transparantie bij de begunstigden van EU-middelen moet garanderen. Hoewel deze maatregel met name is bedoeld om de democratische verantwoordingsplicht en op informatie berustende beleidsdiscussie te bevorderen, helpt hij ook fraude voorkomen.

Uit de bijdragen van de **lidstaten** aan dit verslag blijkt dat zij verschillende institutionele en wetgevende maatregelen hebben getroffen om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen: zo hebben zij nieuwe instanties voor fraudebestrijding opgericht, nationale wetgeving inzake het beheer van EU-middelen vastgesteld of gewijzigd met het oog om de administratieve procedures transparanter te maken en de financiële controle te verbeteren en nieuwe wetgeving voor het bestrijden van btw-fraude vastgesteld.

¹ PB L 136 van 31.5.1999.

INLEIDING

Dit verslag bestaat uit vijf delen.

Het **eerste deel** geeft een **overzicht van de statistieken voor onregelmatigheden** die zijn gemeld door de lidstaten op die gebieden waar zij de begroting uitvoeren (landbouwbeleid, structurele acties en pretoetredingsfondsen, ofwel ongeveer 80% van de begroting) en voor het innen van de eigen middelen van de Gemeenschap. Tevens wordt een schatting gegeven van de onregelmatigheden die zich hebben voorgedaan op het gebied van uitgaven die de Commissie direct beheert, alsmede een beknopt overzicht van de operationele werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

Het tweede deel behandelt de **belangrijkste maatregelen die de Gemeenschap en de lidstaten in 2008 op wetgevingsgebied hebben getroffen om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen**.

Het derde deel beschrijft de **administratieve maatregelen die de Commissie heeft genomen op het gebied van transparantie en fraudepreventie**.

Het vierde deel behandelt de **samenwerking met de lidstaten** en geeft een overzicht van de **bevoegdheden en de organisatie van de nationale autoriteiten voor fraudebestrijding die voor de samenwerking met OLAF zijn aangewezen**. Ook wordt in dit deel een analyse gemaakt van de **discipline bij de melding van onregelmatigheden**.

Het vijfde en laatste deel, waarop hetzelfde soort voorbehoud van toepassing is als op het eerste deel, vermeldt de **terugvorderingen** waartoe in 2008 op alle begrotingsterreinen is overgegaan.

Het verslag gaat vergezeld van twee werkdocumenten van de diensten van de Commissie².

² Zie de verwijzingen op de titelpagina van dit verslag.

1. RESULTATEN VAN FRAUDEBESTRIJDING: STATISTIEKEN MET BETREKKING TOT FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN

1.1. Statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden die door de lidstaten en de diensten van de Commissie in 2008 zijn gemeld

Op die gebieden waar de lidstaten de begroting uitvoeren, alsmede voor het innen van de eigen middelen van de Gemeenschap, verplicht de Gemeenschapswetgeving de lidstaten ertoe verdenkingen van fraude en andere geconstateerde onregelmatigheden die de financiële belangen van de Gemeenschappen schaden, te melden.

Het is van belang onderscheid te maken tussen fraude en andere onregelmatigheden. Met onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht door een marktdeelnemer bedoeld waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden of zouden kunnen worden benadeeld³. Fraude is een opzettelijk begane onregelmatigheid en een strafbaar feit⁴. De lidstaten geven aan welke onregelmatigheden een verdenking van fraude inhouden. De werkelijke financiële impact van fraude kan pas na een gerechtelijke procedure worden vastgesteld.

Het werkdocument van de Commissie *Statistical evaluation of irregularities*⁵ biedt een diepgaande analyse van de informatie die door de lidstaten is gemeld en bevat statistieken over fraude en andere onregelmatigheden die door de diensten van de Commissie zijn opgespoord op de begrotingsterreinen die onder direct gecentraliseerd beheer vallen.

³ Artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995).

⁴ Artikel 1, lid 1, onder a), van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 1995 (PB C 316 van 27.11.1995).

⁵ Zie de verwijzing op de titelpagina van dit verslag.

Tabel 1: aantal onregelmatigheden en bedragen — 2008

Gebied	Aantal gemelde onregelmatigheden		Totale geschatte financiële impact van de onregelmatigheden, m.i.v. vermoede fraude (bedragen in miljoen euro)		Geschatte financiële impact van alleen verdenkingen van fraude (bedragen in miljoen euro)	
	2007 ⁶	2008	2007 ⁷	2008	2007	2008
Landbouw (ELGF en ELFPO)	1 548	1 133	155	102,3	44,8 (≈ 0,1% van de toegewezen middelen)	4 (0,01% van de toegewezen middelen)
Structuurfondsen en Cohesiefonds	3 756	4 007	804	585,2	141 (≈ 0,31% van de toegewezen middelen)	57 (≈ 0,11% van de toegewezen middelen)
Pretoetredingsfondsen	332	523	32	61	5 (≈ 0,38% van de toegewezen middelen)	13 (≈ 0,9% van de toegewezen middelen)
Directe uitgaven	411	932	33	34,7	18,1 (≈ 0,17% van de toegewezen middelen)	3,2 (≈ 0,03% van de toegewezen middelen)
Totale uitgaven	6 047	6 595	1 024	783,2	208,9 (≈ 0,22% van de toegewezen middelen voor de 4 gebieden)	77,2 (≈ 0,07% van de toegewezen middelen voor de 4 gebieden)
Eigen middelen⁸	6 097	5 344	401	351	130,78 (≈ 0,81% van totaalbedrag eigen middelen ⁹)	75 (≈ 0,46% van totaalbedrag eigen middelen)

1.1.1. Traditionele eigen middelen

Het aantal in 2008 gemelde onregelmatigheden ligt 12,5% lager dan in 2007 (5 344 gevallen in 2008 tegen 6 097 in 2007). Het geschatte bedrag is eveneens 12,5% lager (401 miljoen EUR in 2007 en 351 miljoen EUR in 2008). Verdenkingen van fraude vertegenwoordigen ongeveer 20% van de gemelde onregelmatigheden, met een geraamde financiële impact van 75 miljoen euro. Dat is ongeveer 0,46% van het totale bedrag aan eigen middelen in 2008 (tegenover 130,78 miljoen euro, ongeveer 0,81%, in 2007). Er wordt nogmaals op gewezen dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude, niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd. De reële financiële impact van een fraudegeval kan pas aan het einde van een gerechtelijke procedure worden gemeten.

⁶ De cijfers zijn geactualiseerd voor bepaalde sectoren sinds het verslag van 2007.

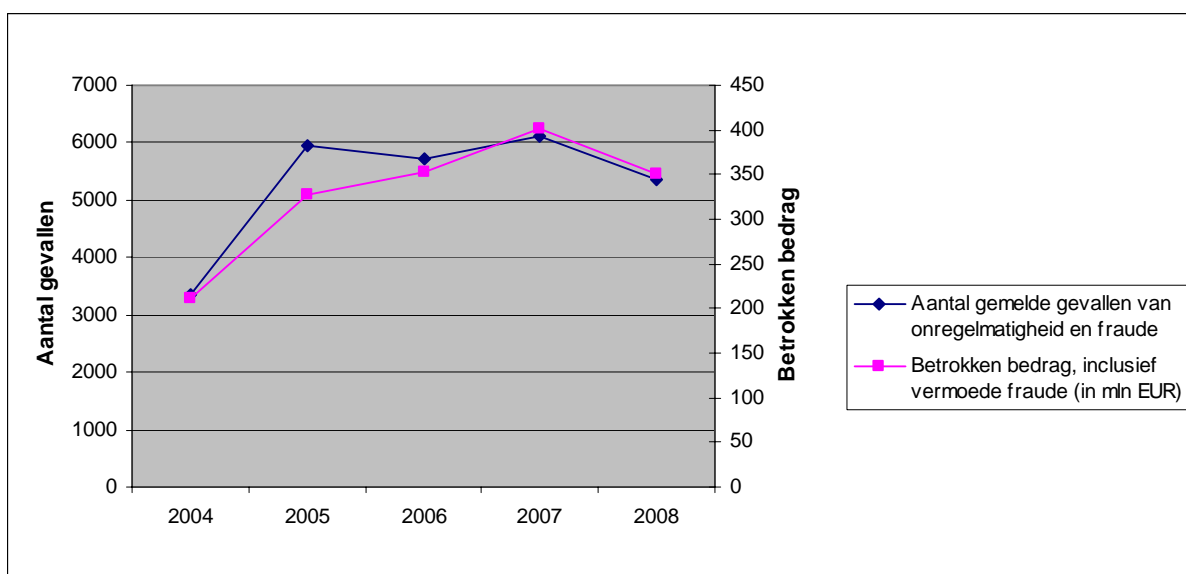
⁷ Idem.

⁸ Douanerechten en landbouwheffingen.

⁹ Dit percentage is berekend op basis van een schatting van de traditionele eigen middelen in de algemene begroting voor 2008 en niet op basis van de boekhouding.

De vaakst betrokken producten waren, net als in voorgaande jaren, televisietoestellen en beeldschermen. De het vaakst geconstateerde onregelmatigheden betroffen valse aangiften (onjuiste omschrijving, waarde, oorsprong of preferentieregeling) en vormfouten (niet-nakomen van verplichtingen of verbintenissen). Het tweede meest getroffen product was tabak. De Commissie blijft aan deze sectoren bijzondere aandacht besteden. Het aantal onregelmatigheden met kleding is gestegen, evenals met machines, kunststoffen en vlees. De cijfers voor auto's en motorfietsen (en onderdelen) daarvan zijn relatief stabiel gebleven. Een daling is geconstateerd voor groenten (vooral knoflook).

Grafiek 1: aantal gemelde onregelmatigheden en geschatte financiële impact — traditionele eigen middelen — 2004–2008



1.1.2. Landbouwwitgaven (ELGF¹⁰ en ELFPO¹¹)

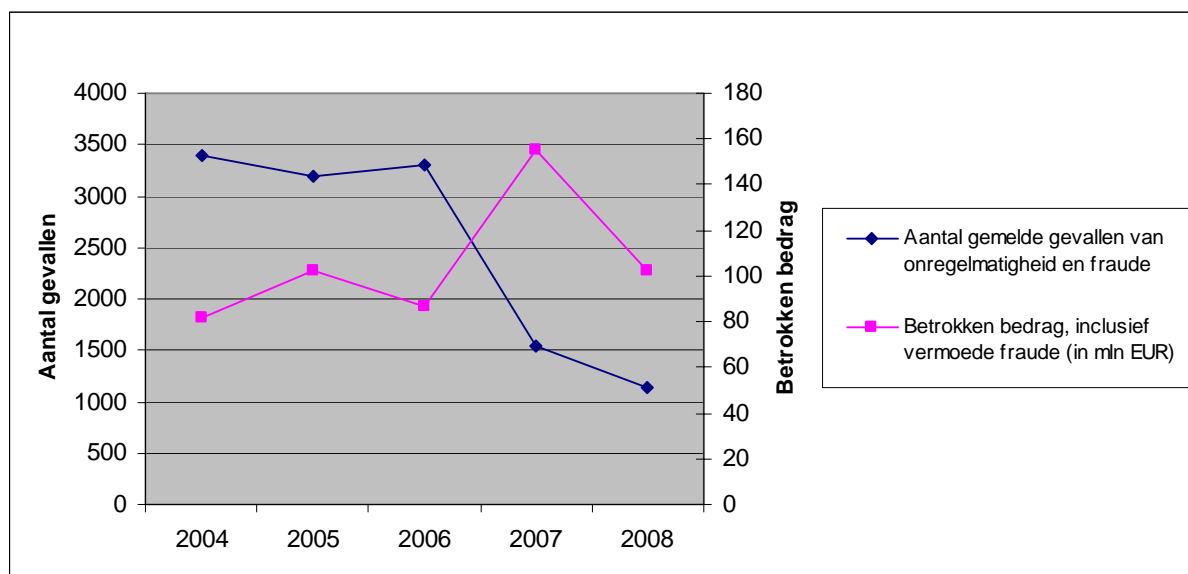
Het aantal gemelde onregelmatigheden is met 27% gedaald (1 133 gevallen, tegenover 1 548 in 2007). Het betrokken bedrag (102,3 miljoen euro, ofwel ongeveer 0,21% van de totale uitgaven, met uitzondering van voorschotten voor de landbouwsector) is met 34% gedaald. Verdenkingen van fraude betreffen ongeveer 7% van de gemelde onregelmatigheden, met een geschatte financiële impact van 4 miljoen euro, ofwel 0,01% van het totaal aan kredieten in 2008 (tegenover 44,8 miljoen EUR ofwel ongeveer 0,1% in 2007). Er wordt nogmaals op gewezen dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude, niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd. De reële financiële impact van een fraudegeval kan pas aan het einde van een gerechtelijke procedure worden gemeten.

De hoogste bedragen betroffen de sectoren groenten en fruit, plattelandontwikkeling (programmeringsperiode 2000–2006) en de wijnbouw. Deze sectoren vertegenwoordigen samen ongeveer 70% van het totale bedrag dat met de onregelmatigheden gemoeid is.

¹⁰ Europees Landbouwgarantiefonds.

¹¹ Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling.

Grafiek 2: aantal gemelde onregelmatigheden en geschatte financiële impact — landbouwuitgaven — 2004–2008



1.1.3. Structuurmaatregelen

Het aantal gemelde onregelmatigheden met betrekking tot de structuurfondsen en het Cohesiefonds is met 6,7% toegenomen (4 007 gevallen tegenover 3 756 in 2007). De geschatte financiële impact (585,2 miljoen euro, ofwel bijna 1,25% van de vastleggingskredieten) is met 27% gedaald. Verdenkingen van fraude betreffen circa 7,4% van de gemelde onregelmatigheden en hebben een geschatte financiële impact van 57 miljoen euro, ofwel ongeveer 0,11% van de totale vastleggingskredieten (tegenover 141 miljoen euro, ofwel 0,31%, in 2007). Er wordt nogmaals op gewezen dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude, niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd. De reële financiële impact van een fraudegeval kan pas aan het einde van een gerechtelijke procedure worden gemeten.

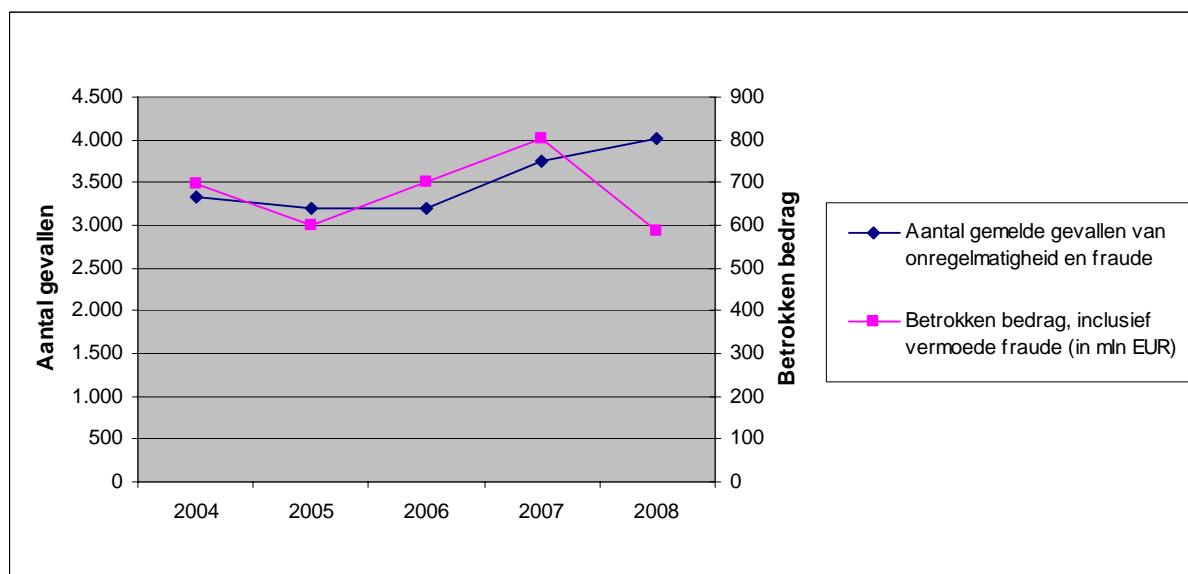
Net als in de voorgaande jaren is het grootste aantal onregelmatigheden gemeld voor het EFRO¹² en het ESF¹³ (ongeveer 88% van de onregelmatigheden). Het aantal gemelde onregelmatigheden voor de afdeling Oriëntatie van het EOGFL en het FIOV¹⁴ is met 17% gedaald en dat voor het ESF met 4%. Het aantal gemelde onregelmatigheden voor het EFRO is met 18,7% gestegen en voor het Cohesiefonds met 63%.

¹² Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

¹³ Europees Sociaal Fonds.

¹⁴ Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij.

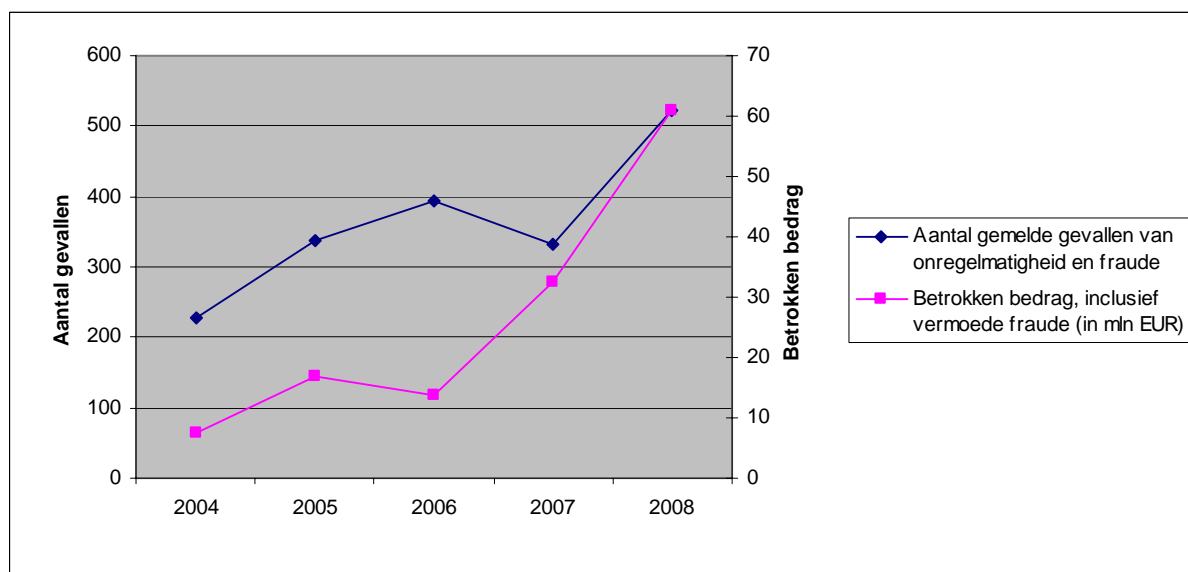
Grafiek 3: aantal gemelde onregelmatigheden en geschatte financiële impact — structuurmaatregelen — 2004–2008



1.1.4. Pretoetredingsfondsen

Het aantal gemelde onregelmatigheden met betrekking tot Phare, Sapard en Ispa, en met ingang van 2008 ook Cards, de overgangsfaciliteit en de pretoetredingssteun voor Turkije, is met 58% toegenomen (523 gevallen, tegen 332 in 2007). De vermoedelijke financiële impact is van 32 miljoen EUR in 2007 gestegen naar 61 miljoen EUR in 2008 (ongeveer 5,4% van het totale vastgelegde bedrag). Van verdenking van fraude is sprake bij ongeveer 21,7% van de in 2008 gemelde onregelmatige bedragen. De financiële impact wordt geschat op 13 miljoen euro, ofwel ongeveer 0,94% van de totale jaarlijkse begroting. Er wordt nogmaals op gewezen dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude, niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd. De reële financiële impact van een fraudegeval kan pas aan het einde van een gerechtelijke procedure worden gemeten.

Grafiek 4: aantal gemelde onregelmatigheden en geschatte financiële impact — pretoetredingsfondsen — 2004–2008



In juli 2008 heeft de Commissie een verslag uitgebracht over het beheer van de EU-fondsen in Bulgarije¹⁵. Naar aanleiding van beschuldigingen van onregelmatigheden, vermoedens van fraude en mogelijke belangenverstremgeling bij de gunning van opdrachten opende de Commissie (OLAF) een onderzoek naar het beheer van de EU-fondsen door de Bulgaarse autoriteiten. De Commissie besloot de pretoetredingsfondsen tijdelijk stop te zetten en de betalingen in het kader van een aantal andere financiële instrumenten te bevriezen, totdat de nodige maatregelen zouden zijn genomen om te waarborgen dat de EU-fondsen door de Bulgaarse autoriteiten goed worden beheerd. De Commissie heeft concrete richtsnoeren opgesteld voor het verbeteren van de uitvoeringsstructuren en -procedures bij de instanties die de EU-fondsen in Bulgarije beheren, en OLAF heeft nauwe samenwerking aangeknoopt met het Bulgaarse openbaar ministerie. Naar aanleiding van auditmissies die in het kader van het Sapard-programma in Roemenië waren uitgevoerd en waaruit ernstige tekortkomingen van de systemen voor beheer en controle waren gebleken, besloot de Commissie de terugbetaling van Sapard-uitgaven te onderbreken. Pas wanneer de Commissie, op grond van verslagen van de bevoegde nationale autoriteiten en bevestiging daarvan door onafhankelijke controleinstanties, tot de conclusie komt dat het door de Roemeense autoriteiten opgezette correctieplan correct is uitgevoerd, zal zij overwegen de terugbetaling van de betrokken uitgaven te hervatten.

1.1.5. Statistieken met betrekking tot uitgaven die direct door de Commissie worden beheerd

De jaarlijkse analyse van de onregelmatigheden op dit terrein is gebaseerd op gegevens in het boekhoudsysteem ABAC van de Commissie, waarin gedetailleerder informatie over terugvorderingen is opgenomen. Aangezien de desbetreffende functie pas in 2008 is toegevoegd, moest de analyse worden beperkt tot uitgaven die

¹⁵ COM(2008) 496 definitief.

door de Commissie direct en gecentraliseerd worden beheerd (zie punt 7.1 van het werkdocument *Statistical evaluation of irregularities*). De gepresenteerde gegevens moeten daarom met uiterste omzichtigheid worden behandeld en niet als empirisch bewijs voor de omvang van de fraude en onregelmatigheden worden gezien.

Het aantal invorderingsopdrachten in verband met onregelmatigheden en vermoede fraude op dit gebied was 932. De vermoedelijke financiële impact bedroeg 34,7 miljoen euro, waarvan 3,2 miljoen EUR voor 19 gemelde gevallen van verdenking van fraude. Met de onregelmatigheden in de sector externe acties was 6,8 miljoen EUR gemoeid en op het gebied van intern beleid 27,9 miljoen euro. De geschatte financiële impact van mogelijke fraudegevallen komt overeen met 0,03% van de totale jaarlijkse waarde van de vastleggingen die direct door de Commissie worden beheerd.

1.2. Statistieken met betrekking tot de activiteiten van OLAF

Na een eerste beoordeling van ontvangen informatie kan OLAF besluiten een zaak te openen. Er zijn vier soorten: intern onderzoek, extern onderzoek, coördinatie of strafrechtelijke bijstand. Het aantal per jaar geopende zaken is stabiel: 204 in 2008, tegenover 210 in 2007 en 195 in 2006. Sinds 2004 is het aantal door OLAF op eigen initiatief geopende onderzoeken (interne en externe onderzoeken) eerst gelijk geworden aan en vervolgens groter geworden dan het aantal door OLAF geopende zaken om bijstand en coördinatie te verlenen aan nationale overheden (coördinatie en strafrechtelijke bijstand). Sinds 2005 bestaat 75% van het aantal geopende zaken uit eigen onderzoeken van OLAF.

Het aantal lopende zaken is toegenomen (425 eind 2008, vergeleken met 408 eind 2007), hoewel OLAF zich grote moeite heeft getroost om de met de oudste zaken opgelopen achterstand weg te werken.

Tabel 2: Lopende dossiers op 31 december 2008 per gebied en financiële impact

Sector	Lopende onderzoeken op 31 december 2008	Financiële impact onderzoek (miljoen euro)
Landbouw	68	125
Sigaretten	18	5
Douane	47	852
Directe uitgaven	40	54
EU-instellingen en -organen	107	27
Externe bijstand	102	129
Structuurfondsen	43	171
Totaal	425	1361,7

Zie voor meer bijzonderheden en een vergelijking met voorgaande jaren het verslag van OLAF¹⁶.

2. BELANGRIJKSTE WETGEVINGSMAATREGELEN VAN DE EU IN 2008 TER BESCHERMING VAN HAAR FINANCIËLE BELANGEN

2.1. Horizontale ontwikkelingen op wetgevingsgebied

In 2008 hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan zowel betreffende het institutionele kader, waarbij het debat over de hervorming van OLAF een nieuwe impuls kreeg, als in de internationale samenwerking van de Gemeenschap met derde landen en internationale organisaties op het gebied van de strijd tegen fraude en corruptie. Op wetgevingsgebied zijn belangrijke maatregelen getroffen om de euro beter te beschermen.

2.1.1. Institutionele ontwikkelingen: hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding OLAF

OLAF is in 1999 opgericht ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en van de reputatie van de Europese instellingen.

Het voorstel¹⁷ van de Commissie uit 2006 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is in 2008 actief in behandeling gegaan bij het Europees Parlement. Het wetgevingsinitiatief voor verbetering van het bestuur van OLAF en de effectiviteit van de activiteiten werd in november 2008 in eerste lezing door het Europees Parlement goedgekeurd met enkele amendementen. De amendementen¹⁸ betreffen een beter juridisch kader voor OLAF en voor onderzoeken en de follow-up daarvan (onder meer samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten) en betere bescherming van de grondrechten van personen naar wie een onderzoek is ingesteld. De amendementen werden door de Commissie positief ontvangen, met enig voorbehoud in samenhang met de institutionele en juridische beperkingen van de huidige opzet van OLAF. Betere bescherming van de grondrechten houdt ook in dat personen naar wie een onderzoek is ingesteld, een klacht over de mogelijke schending van hun procedurele rechten kunnen indienen bij een onafhankelijke adviseur-revisor.

De discussie over de hervorming gaat in 2009 door. Verdere vereenvoudiging en consolidatie van de gehele antifraudewetgeving is eveneens in overweging.

2.1.2. Internationale dimensie van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen: samenwerking met derde landen en internationale organisaties

De Gemeenschap bevordert internationale samenwerking met derde landen en internationale organisaties door middel van internationale overeenkomsten en

¹⁶ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

¹⁷ COM(2006) 244 definitief.

¹⁸ EP-resolutie nr. P6-TA-PROV(2008)0553.

administratieve regelingen om haar financiële belangen te beschermen en fraude en andere illegale activiteiten te bestrijden.

Bilaterale overeenkomsten ter bestrijding van fraude

In december 2008 heeft de Commissie een voorstel¹⁹ ingediend voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Gemeenschap, van een samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Vorstendom Liechtenstein, anderzijds, ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die hun financiële belangen schaden. De Commissie heeft de onderhandelingen gevoerd op basis van een mandaat dat haar in 2006 was verleend. Het voorstel betreft tevens het ontduiken van directe belastingen, wat in Liechtenstein geen strafbaar feit is. De overeenkomst verplicht de partijen ertoe elkaar bijstand te verlenen in gevallen van frauduleus gedrag dat in strijd is met de wetgeving inzake directe belastingen, zoals het indienen van een onvolledige belastingaangifte. In het licht van de conclusies van de Europese Raad van 10 februari 2009 en de verklaring van de G20-top van april 2009²⁰ zijn de onderhandelingen gevoerd overeenkomstig de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van de overheidsfinanciën, het bankgeheim en fiscale samenwerking.

De onderhandelingen over een overeenkomst met Liechtenstein werden voorafgegaan door een overeenkomst met Zwitserland inzake samenwerking bij de bestrijding van fraude²¹. Die overeenkomst bevat bepalingen inzake administratieve bijstand en wederzijdse rechtsbijstand in strafzaken ter bescherming van de financiële belangen en bestrijkt overtredingen op het gebied van indirecte belastingen (btw en accijns) en douane, corruptie en witwassen. In afwachting van de ratificatie door alle lidstaten kan de overeenkomst voorlopig worden toegepast door middel van een verklaring van de partijen (een partij kan de overeenkomst te allen tijde toepassen ook zonder dat een andere partij dezelfde verklaring heeft afgelegd). In december 2008 hebben een aantal lidstaten²² en Zwitserland zo'n verklaring afgelegd, waardoor de overeenkomst voor hen onderling van toepassing is met ingang van 8 april 2009.

Multilaterale overeenkomsten ter bestrijding van corruptie

De Europese Gemeenschap heeft het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC) geratificeerd²³. Binnen de grenzen van haar bevoegdheid is de Europese Gemeenschap derhalve een volwaardige partij als staat bij het verdrag. Zij is de enige organisatie voor regionale economische integratie die deze status heeft.

Het verdrag tegen corruptie omvat primair preventieve maatregelen in de openbare en de particuliere sector, zoals de oprichting van instanties voor corruptiebestrijding

¹⁹ COM(2008) 839 definitief.

²⁰ Zie punt 15, zevende streepje, van de verklaring van de G20-top.

²¹ PB L 46 van 17.2.2009.

²² BG, FI, FR, DE, PL, RO, SE en UK. Voor Duitsland is de overeenkomst van toepassing met ingang van 9 april 2009, voor Finland 15 april en voor het Verenigd Koninkrijk 20 april.

²³ Besluit 2008/801/EG van de Raad betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (PB L 287 van 29.10.2008).

en transparantie en verantwoordingsplicht op het gebied van de overheidsfinanciën. Ook internationale samenwerking is een belangrijk aspect. De partijen zijn verplicht maatregelen te nemen ter ondersteuning van het opsporen, bevrozen, in beslag nemen en verbeurd verklaren van de opbrengsten van corruptie. Effectieve terugvordering van onterecht verkregen vermogen is een hoofdbeginsel van het verdrag, waarmee corrupte ambtenaren een signaal wordt gegeven dat ze hun illegaal verkregen vermogens nergens kunnen verbergen.

Niet-wetgevende maatregelen: administratieve regelingen

Op het gebied van externe bijstand is OLAF in nauwe samenwerking met de betrokken diensten van de Commissie doorgegaan met het uitwisselen van operationele deskundigheid tussen fraudeonderzoekers en de diensten die belast zijn met het beheer van en het toezicht op hulpfondsen in Afrika. Fondsbeheerders en onderzoekers brengen intensieve onderlinge contacten tot stand, en waar mogelijk worden administratieve samenwerkingsregelingen²⁴ opgezet met de diensten van de landen die begunstigden zijn van de EU-fondsen. Het is de bedoeling zo het beheer van en het toezicht op overheidsmiddelen te verbeteren en de effectiviteit van de externe bijstand te vergroten.

2.1.3. Ratificatieproces voor instrumenten ter bescherming van de financiële belangen

Bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen²⁵ is een tweede protocol gesloten, dat op 19 mei 2009, na de ratificatie door Italië op 18 februari 2009, in werking is getreden. De overeenkomst en de protocollen erbij²⁶ zijn in 2008 geratificeerd door Polen. In februari 2008 heeft de Commissie een tweede verslag²⁷ gepubliceerd over de tenuitvoerlegging van de overeenkomst en de protocollen door de lidstaten²⁸. Slovenië heeft zijn wetboek van strafrecht gewijzigd door toevoeging van een artikel waarbij fraude tegen de Europese Gemeenschappen strafbaar wordt gesteld. Eerder was dat volgens het Sloveense recht geen strafbaar feit.

2.1.4. Bescherming van de euro tegen valsemunterij

In december 2008 heeft de Raad van de Europese Unie vier voorstellen van de Commissie goedgekeurd om de euro beter te beschermen tegen valsemunterij²⁹. De

²⁴ Dergelijke regelingen zijn al tot stand gebracht met Argentinië, Djibouti, Marokko, de Republiek Congo, Senegal en FIGE (Forum des Inspections Générales d'Etats d'Afrique) en in 2008 met de autoriteiten van Zuid-Afrika.

²⁵ PB C 316 van 27.11.1995.

²⁶ Eerste protocol van 27 september 1996 (PB C 313 van 23.10.1996). Protocol van 29 november 1996 betreffende de prejudiciële uitlegging door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van de overeenkomst (PB C 151 van 20.5.1997). Tweede protocol van 19 juni 1997 (PB C 221 van 19.7.1997).

²⁷ COM(2008) 77 definitief.

²⁸ De instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen zijn nog niet geratificeerd door Hongarije, Malta en Tsjechië. Het protocol betreffende het Hof van Justitie is nog niet geratificeerd door Estland.

²⁹ Verordening (EG) nr. 44/2009 van 18 december 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1338/2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (PB L 17 van 22.1.2009, blz. 1); Verordening (EG) nr. 45/2009 van 18 december 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1339/2001 houdende uitbreiding van de werking van

nieuwe wetgeving verplicht financiële instellingen erop toe te zien dat de echtheid van bankbiljetten en munten wordt gecontroleerd alvorens deze opnieuw in omloop worden gebracht. Om het risico van verwarring tussen medailles en penningen en echte euromunten te verminderen, wordt bovendien duidelijker bepaald welke ontwerpen niet op medailles en penningen mogen worden aangebracht.

Op operationeel niveau heeft de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, de Europese Centrale Bank en Europol, het beheer voortgezet van het Pericles-programma voor opleiding en technische bijstand ter bestrijding van valsemunterij. Ten laste van de begroting voor 2008 zijn acties opgezet. Van de begroting voor 2008, die 1 miljoen EUR bedraagt, is ruim 90% vastgelegd. De meeste van de gesubsidieerde projecten betroffen activiteiten op het gebied van opleiding en uitwisseling van personeel, waarbij deelnemers uit de meeste lidstaten en een aantal derde landen waren betrokken. Het doel was de deelnemers meer bewust te maken van de vervalsing van munten en bankbiljetten, hun technische opleiding te verstrekken en goede praktijken uit te wisselen.

In 2008 werden in totaal 195 900 valse euromunten uit omloop genomen, terwijl dat er in het voorgaande jaar 211 100 waren (een daling van 7%). Dit succes is te danken aan de gezamenlijke inspanningen van de Europese Commissie en de autoriteiten van de lidstaten om valse munten uit omloop te nemen en onderstreept dat alle lidstaten daartoe passende methoden dienen toe te passen.

2.2. Vooruitgang op douanegebied

2.2.1. Wederzijdse bijstand in het kader van de eerste pijler

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van wederzijdse administratieve bijstand door de goedkeuring op 9 juli 2008 van Verordening (EG) 766/2008³⁰. Deze verordening wijzigt Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften³¹. De nieuwe bepalingen breiden de huidige uitwisseling van informatie over vermoede fraude uit met systematische verstrekking van vooraf bepaalde inlichtingen van commerciële aard, het opzetten van een referentiebestand van onderzoeksdoSSIERS op douanegebied (FIDE), waardoor de lidstaten hun controles beter kunnen coördineren, verdachte goederenbewegingen en vervoersmiddelen kunnen opsporen en informatie kunnen samenbrengen in een Europees gegevensbestand. Sinds 15 september 2008 is FIDE volledig operationeel.

Verordening (EG) nr. 1338/2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij, tot de lidstaten die de euro niet als munteenheid hebben aangenomen (PB L 17 van 22.1.2009, blz. 4); Verordening (EG) nr. 46/2009 van 18 december 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2182/2004 betreffende op euromunten lijkende medailles en penningen (PB L 17 van 22.1.2009, blz. 5); Verordening (EG) nr. 47/2009 van 18 december 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2183/2004 tot uitbreiding van de toepassing van Verordening (EG) nr. 2182/2004 betreffende op euromunten lijkende medailles en penningen tot de niet-deelnemende lidstaten (PB L 17 van 22.1.2009, blz. 7).

³⁰ PB L 218 van 13.8.2008.

³¹ PB L 82 van 22.3.1997.

In juni 2008 is het gemoderniseerde douanewetboek³² in werking getreden, waarbij de douaneregels en -procedures van de Gemeenschap ingrijpend zijn hervormd en vereenvoudigd en elektronisch kunnen worden uitgevoerd. Het gemoderniseerde douanewetboek wordt operationeel zodra de uitvoeringsbepalingen gereed en van kracht zijn, en wel uiterlijk in juni 2013.

2.2.2. *Bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten*

De smokkel en de namaak van sigaretten veroorzaken ieder jaar grote verliezen voor de begroting van de EU en van de lidstaten.

Om dit te voorkomen en de gevolgen ervan te verminderen, heeft de Commissie, die eerder al overeenkomsten had gesloten met de tabaksfabrikanten Philip Morris International en Japan Tobacco International³³, in 2008 actief deelgenomen aan twee zittingen van het intergouvernementeel onderhandelingsorgaan van de Wereldgezondheidsorganisatie. Deze waren gewijd aan de onderhandelingen over een ontwerp voor een protocol bij de WHO-kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik dat de inspanningen ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten betreft. De onderhandelingen gaan nog voort en men wil het nu eens worden over een norm waarbij universele verplichtingen inzake tracking en tracing worden ingesteld en over een specifiek kader voor de samenwerking tussen de douane en de gerechtelijke autoriteiten.

3. **BELANGRIJKSTE ADMINISTRATIEVE MAATREGELEN VAN DE COMMISSIE OP HET GEBIED VAN TRANSPARANTIE EN FRAUDEPREVENTIE**

3.1. **Transparantiemaatregelen**

In het kader van het Europees transparantie-initiatief³⁴ heeft de Commissie de steun van de Raad en het Europees Parlement verkregen voor volledige openbaarmaking van informatie over de begunstigden van EU-middelen.

Het leeuwendeel van de EU-fondsen (bijna 80%) wordt afgehandeld door de nationale autoriteiten, die dan ook de taak hebben de namen van de begunstigden te publiceren. Deze verplichting strekt zich uit tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de structurele acties, met inbegrip van het Cohesiefonds, en het Europees Vluchtelingenfonds.

De Europese Commissie beheert ook subsidies en overheidsopdrachten, die zo'n 20% van de EU-begroting vertegenwoordigen in sectoren als het onderzoeksbeleid, onderwijs en opleiding, vervoer en energienetwerken. Overeenkomstig artikel 30, lid

³² Verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek) (PB L 145 van 4.6.2008).

³³ Volgens de twee overeenkomsten betalen de tabaksproducenten een bedrag van 1,25 miljard USD (Philip Morris) en 400 miljoen USD (Japan Tobacco), dat gebruikt kan worden voor het bestrijden van smokkel en namaak van sigaretten. Eind 2008 had Philip Morris 650 miljoen USD betaald (ca. 503,8 miljoen euro) en Japan Tobacco 100 miljoen USD (ca. 77,5 miljoen euro).

³⁴ COM(2007) 127; http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/work/eu_transparency/index_en.htm.

3, van het herziene Financieel Reglement van 2006³⁵ is de Commissie verplicht de namen van de begunstigen bekend te maken. Om aan deze wettelijke verplichting te voldoen heeft de Commissie in 2008 het nieuwe centrale systeem voor financiële transparantie opgezet, waarmee de toegang wordt vergemakkelijkt tot geconsolideerde informatie die tot dusver op de afzonderlijk webpagina's van elk van de diensten van de Commissie werd gepubliceerd. In de huidige vorm wordt het systeem gebruikt voor ca. 10 miljard EUR aan steun. Het zal in een later stadium ook worden uitgebreid tot de administratieve uitgaven van de Commissie zelf. Er is een specifieke zoekmachine voor gegevens over de begunstigen van de externe steun.

Op 17 december 2008 is Verordening (EG, Euratom) nr. 1302/2008 van de Commissie van 17 december 2008 over de centrale gegevensbank van uitsluitingen³⁶ goedgekeurd. Bij deze verordening wordt een centrale gegevensbank (de "gegevensbank van uitsluitingen") opgezet, zoals bedoeld in artikel 95 van het Financieel Reglement. Deze bevat gegevens over de kandidaten en de inschrijvers die zich in een van de uitsluitingssituaties als bedoeld in de artikelen 93 en 94 van het Financieel Reglement bevinden (die bijvoorbeeld in staat van faillissement verkeren of in de uitoefening van hun beroep een ernstige fout hebben begaan). Deze informatie is toegankelijk voor alle instanties die EU-fondsen beheren.

Het herziene besluit van de Commissie betreffende het systeem voor vroegtijdige waarschuwing dat intern door de Commissie en de uitvoerende agentschappen kan worden gebruikt (2008/969/EG, Euratom)³⁷ is op 16 december 2008 goedgekeurd. Het systeem voor vroegtijdige waarschuwing wordt bij dit besluit ingevoerd voor de algemene begroting van de Europese Unie en alle andere door de Gemeenschappen beheerde fondsen. Het systeem voor vroegtijdige waarschuwing is een intern informatiesysteem waarmee de Commissie rechtspersonen kan identificeren die een financieel of ander risico vormen, zodat zij de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen kan nemen.

3.2. Verdere inspanningen ter versterking van de beheer- en controlesystemen en vooruitgang richting een positieve betrouwbaarheidsverklaring

Het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader³⁸ is in januari 2006 goedgekeurd overeenkomstig de strategische doelstelling van de Commissie-Barroso om van de Europese Rekenkamer een positieve betrouwbaarheidsverklaring te verkrijgen. Het weerspiegelde de aanbevelingen die de Rekenkamer in haar Advies 2/2004³⁹ had gedaan en voorzag in zestien concrete maatregelen. Het actieplan is nu volledig ten uitvoer gelegd en de praktische impact begint nu merkbaar te worden.

³⁵ Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 390 van 31.12.2006).

³⁶ PB L 344 van 20.12.2008.

³⁷ PB L 344 van 20.12.2008.

³⁸ COM(2006) 9 definitief.

³⁹ PB C 107 van 30.4.2004, blz. 4.

In het kader van het actieplan presenteerde de Commissie in december 2008 een mededeling over het begrip aanvaardbaar foutenrisico⁴⁰. Hoewel het nultolerantiebeleid voor fraude van kracht blijft, kan bij een op aanvaardbaar risico gebaseerde aanpak worden vastgesteld tot welke niveaus de Commissie en haar uitvoeringspartners, waaronder de lidstaten, redelijkerwijs in staat mogen worden geacht het aantal fouten te verminderen door effectieve inzet van de controlemiddelen. Dat is een keuze die moet worden gemaakt door de wetgevingsautoriteit. De Commissie wil nu de discussie met het Europees Parlement en de Raad over deze kwestie nieuw leven inblazen. In de mededeling wordt het begrip aanvaardbaar foutenrisico gedefinieerd en worden voorbeelden aangedragen voor twee grote uitgavengebieden, het EFRO en het ELFPO, waarvoor een eerste schatting van het aanvaardbare risico wordt gemaakt. De Rekenkamer hanteert momenteel een materialiteitsdrempel van 2% bij de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen voor alle begrotingsterreinen. De analyse van de Commissie lijkt erop te wijzen dat deze materialiteitsdrempel van 2% die de Rekenkamer voor de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring toepast, wellicht voor bepaalde beleidsterreinen geen passende maatregel in het kader van een kosteneffectieve controlestrategie vormt. Bijgevolg zou het aanvaardbare foutenrisico per afzonderlijk beleidsterrein moeten worden geanalyseerd en vastgesteld.

Uit de verslagen van de Rekenkamer over 2006 en 2007 blijkt dat het foutenniveau voor structurele acties nog steeds hoog is. Vooral naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar jaarverslag over 2006 en haar Advies nr. 6/2007⁴¹, waarin de zwakke punten van het gedeelde beheer van de structuurfondsen in de lidstaten werden belicht, startte de Commissie op 19 februari 2008 een actieplan⁴² ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties. Zij wil daarmee het grote aantal fouten aanpakken bij terugbetalingen voor structurele acties, evenals de zwakke punten van de beheer- en controlesystemen van de lidstaten.

De Commissie richt zich vooral op verbetering van de effectiviteit van de controles door de lidstaten en de audits door de Commissie en wil daarmee bereiken dat wanneer de programma's en projecten voor 2000–2006 worden afgesloten, het resterende foutenrisico zo laag mogelijk is. Voor 2007–2013 moeten de preventiemaatregelen ervoor zorgen dat de systemen van de lidstaten vanaf het begin van de programma-uitvoering zo doeltreffend mogelijk functioneren, of als dat niet kan, dat mogelijke tekortkomingen zo vroeg mogelijk worden ontdekt. In februari 2009 heeft de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer een verslag gepresenteerd over de uitvoering van het actieplan in 2008⁴³.

Wat de directe uitgaven van de Commissie betreft, heeft de dienst Interne audit van de Commissie controles uitgevoerd op het gebied van overheidsopdrachten, waaronder IT-diensten en subsidieregelingen. Uit de verslagen van de dienst Interne

⁴⁰ COM(2008) 866 definitief.

⁴¹ PB C 216 van 14.9.2007.

⁴² COM(2008) 97.

⁴³ COM(2009) 42.

audit blijkt dat de interne controlesystemen van de Commissie in zekere mate zijn verbeterd. Nadere gegevens zijn te vinden in het jaarverslag aan de kwijtingsautoriteit over de in 2008 uitgevoerde interne controles.

3.3. Gezamenlijke fraudepreventiestrategie in het kader van de structuurmaatregelen

Naar aanleiding van een controleaanbeveling van de dienst Interne audit heeft de Commissie voor het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds een gezamenlijke fraudepreventiestrategie opgesteld. Het document omvat fraudepreventiemaatregelen om de doelstellingen te bereiken op het gebied van risicobeoordeling en fraudebewustzijn. Enkele van deze maatregelen zijn door de Commissie al uitgevoerd, zoals een seminar in Brussel voor beheer- en betalingsorganen en een vergadering van de groep van collega's (nationale en communautaire ordonnateurs) in Cardiff in oktober 2008.

3.4. Hercules II-programma

Het doel van het Hercules II-programma is het bevorderen van activiteiten ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Voor de periode 2007–2013 is de begroting voor het programma met 6 miljoen EUR per jaar verhoogd om uitrusting en opleidingsactiviteiten ter bestrijding van sigarettensmokkel te financieren. Deze verhoging is mede mogelijk gemaakt door de extra middelen⁴⁴ die beschikbaar zijn gekomen door de smokkelbestrijdingsovereenkomsten met de tabaksproducenten Philip Morris International en Japan Tobacco International (zie punt 2.2.2).

In 2008 zijn 10 onderzoeksmaatregelen op juridisch gebied, 9 opleidingsprojecten en 25 projecten voor technische bijstand ondersteund. Het toegewezen budget van 13,8 miljoen EUR werd volledig vastgelegd.

4. SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN BIJ DE BESTRIJDING VAN FRAUDE EN ONREGELMATIGHEDEN

Dit hoofdstuk, dat gebaseerd is op de antwoorden van de lidstaten op een vragenlijst⁴⁵, geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de lidstaten op wetgevings- en institutioneel gebied in 2008 en van de nationale fraudebestrijdingsinstanties die aangewezen zijn om met OLAF samen te werken bij controles ter plaatse. Er wordt ingegaan op bepaalde aspecten van de verslaglegging over onregelmatigheden door de lidstaten.

4.1. Initiatieven van bepaalde lidstaten in 2008 op institutioneel en wetgevingsgebied ter bescherming van de financiële belangen van de EU

België heeft een College voor de strijd tegen fraude opgericht, dat zich ook bezighoudt met de bestrijding van fiscale fraude. Het Verenigd Koninkrijk heeft de

⁴⁴ 9,7% van de door PMI en JTI betaalde middelen zijn aan de Europese Gemeenschap toegewezen.

⁴⁵ De volledige antwoorden zijn te vinden in het werkdocument van de Commissie *Implementation of Article 280 of the Treaty by the Member States in 2008*.

National Fraud Strategic Authority (NFSA) opgericht, een niet-statutair lichaam dat als hoogste prioriteiten heeft fraudeurs sterker af te schrikken door een harde gecoördineerde aanpak op het gebied van rechtshandhaving en regelgeving en het vertrouwen van het publiek in de bestrijding van fraude te versterken.

Een aantal lidstaten⁴⁶ heeft nationale wetgeving inzake het beheer van de EU-fondsen en de procedures voor overheidsopdrachten goedgekeurd of aangepast om te zorgen voor transparantere administratieve procedures en betere financiële controle. Voor 2008 zal Zweden voor het eerst het beheer van de EU-fondsen op nationaal niveau certificeren. Daarmee wordt ervoor gezorgd dat het kader voor interne controle aanwezig is en dat de interne controle van de samen met de Commissie beheerde EU-fondsen op correcte wijze gebeurt.

Malta heeft een nationale strategie voor de bestrijding van fraude en corruptie opgezet, die tot doel heeft een normatief institutioneel en operationeel kader tot stand te brengen. Tsjechië heeft een nationale strategie voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en een bijbehorend actieplan goedgekeurd.

Een aantal lidstaten⁴⁷ heeft wet- en regelgeving aangenomen om btw-fraude te bestrijden en de coördinatie van maatregelen van de bevoegde nationale autoriteiten op dit gebied te verbeteren.

Griekenland heeft een wet aangenomen ter voorkoming en bestrijding van onder andere het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Cyprus heeft al zijn wetten op dit gebied uit de periode 1996–2004 vervangen door de nieuwe wet inzake de bestrijding van het witwassen van geld.

Op het gebied van onregelmatigheden en terugvordering heeft een aantal lidstaten⁴⁸ nieuwe maatregelen vastgesteld voor het opsporen en melden van onregelmatigheden en verbeterde procedures en mechanismen voor de terugvordering van onterechte betalingen.

Letland heeft zijn strafwet inzake de vaststelling van aansprakelijkheid voor de opzettelijke verspreiding van valse gegevens of informatie over de toestand van het Letse financiële stelsel aangepast.

De lidstaten hebben diverse andere ontwikkelingen op wetgevings- en administratief gebied gemeld die in 2008 hebben plaatsgevonden⁴⁹. Deze maatregelen zijn op hun eigen initiatief tot stand gekomen en niet ter uitvoering van communautaire wetgeving.

⁴⁶ BG, LV, LT, LU, HU, PT, SK, SE.

⁴⁷ ES, HU, RO, IT.

⁴⁸ BG, EE, IT, PL, SK, UK.

⁴⁹ Zie het werkdocument van de Commissie *Implementation of Article 280 of the Treaty by the Member States in 2008*.

4.2. Nationale autoriteiten die zijn aangewezen voor samenwerking met OLAF bij de bestrijding van fraude

Overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. **2185/96**⁵⁰ moet OLAF in nauwe samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat controles en verificaties ter plaatse voorbereiden en verrichten. Het is daarom noodzakelijk tevoren de bevoegde nationale autoriteit aan te wijzen.

Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen, die door de Commissie en de lidstaten gezamenlijk worden beheerd, kunnen controles ter plaatse gemakkelijker worden uitgevoerd doordat de bevoegde autoriteiten duidelijk zijn aangegeven. Voor directe uitgaven daarentegen, wordt de toepassing van Verordening 2185/96 bemoeilijkt door het gebrek aan duidelijkheid inzake de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten en de afbakening van de bevoegdheidssferen in de lidstaten.

In zijn Resolutie van 19 februari 2008 over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen⁵¹ heeft het Europees Parlement ook aangedrongen op meer informatie over de bevoegde nationale autoriteiten. Dergelijke informatie zal ook dienstig zijn om de tenuitvoerlegging van Verordening 2185/96 te verbeteren en hiaten in de wetgeving te identificeren met het oog op een eventuele versterking van het wettelijk kader voor de fraudebestrijding⁵².

4.2.1. Centrale coördinerende autoriteit

De meeste lidstaten⁵³ hebben meegedeeld te beschikken over een centrale coördinerende autoriteit die verantwoordelijk is voor de operationele ondersteuning van OLAF en waarmee OLAF contact kan opnemen bij het verrichten van controles ter plaatse. In sommige lidstaten⁵⁴ is de centrale coördinerende autoriteit een specifieke dienst voor gecoördineerde fraudebestrijding (AFCOS - Anti-Fraud Coordination Service), terwijl in andere lidstaten⁵⁵ daarvoor een andere nationale instantie is aangewezen. In sommige lidstaten⁵⁶ kunnen verschillende coördinerende autoriteiten worden ingeschakeld afhankelijk van de aard van de financiële middelen (fondsen, douane of belastingen).

Voorts wijzen de lidstaten⁵⁷ erop dat de bevoegdheden en de taken van de coördinerende autoriteiten hoofdzakelijk bestaan uit het melden van onregelmatigheden aan de Commissie en het verzorgen van het contact tussen OLAF en de bevoegde nationale onderzoeksautoriteit. In sommige lidstaten⁵⁸ beschikt de aangewezen autoriteit ook over een aantal onderzoeksbevoegdheden (b.v. het ondervragen van economische subjecten, toegang tot documenten en gebouwen, huiszoekingen en inbeslagname, toegang tot informatie over lopende strafrechtelijke

⁵⁰ PB L 292 van 15.11.1996.

⁵¹ P6_TA-PROV(2008)0052.

⁵² Zie punt 2.1.1

⁵³ BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

⁵⁴ BG, CZ, DK, EE, CY, LV, HU, MT, PL, RO, SI, SK, SE.

⁵⁵ BE, DE, IT, LT, NL, PT, UK.

⁵⁶ BE, IE, IT, NL, AT, UK.

⁵⁷ DK, HU, IT, LT, NL, PT, SI, UK.

⁵⁸ DK, LT, MT, PT, RO, SI, UK.

of administratieve onderzoeken, het opsporen van personen, onderscheppen van telefoonverkeer en post), die kunnen dienen ter ondersteuning van onderzoeken van OLAF en controles ter plaatse.

Nederland, Portugal en Slovenië ten slotte, hebben meegedeeld dat de aangewezen autoriteit volgens een jaarprogramma werkt. In Italië, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk moet de autoriteit een verslag opstellen waarin de doelstellingen van haar toezichthoudende werkzaamheden worden uiteengezet.

4.2.2. *Nationale autoriteiten met bevoegdheden die ook de directe uitgaven omvatten*

Het is van belang te weten of de lidstaten beschikken over één enkele autoriteit op het gebied van directe uitgaven waarmee OLAF contact kan opnemen bij het verrichten van controles ter plaatse.

Diverse lidstaten⁵⁹ (zonder een AFCOS) hebben meegedeeld te beschikken over één enkele autoriteit waarmee contact kan worden opgenomen. In de meeste gevallen gaat het om een wetshandhavingsautoriteit, en niet om een administratieve autoriteit, met een stevige juridische grondslag.

Naast het melden van onregelmatigheden aan de Commissie en het verzorgen van het contact tussen OLAF en andere bevoegde onderzoeksautoriteiten, beschikken de aangewezen autoriteiten in sommige lidstaten⁶⁰ over uiteenlopende onderzoeksbevoegdheden van de aard als hierboven aangegeven die dienstig kunnen zijn ter ondersteuning van onderzoeken van OLAF en controles ter plaatse op het gebied van directe uitgaven.

4.3. **Melding van onregelmatigheden**

Overeenkomstig de Gemeenschapswetgeving⁶¹ dienen de lidstaten de Commissie in kennis te stellen van vermoede fraude of andere onregelmatigheden waarover een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgesteld. Aan de uitgavenzijde betreft deze kennisgeving landbouw, de structuurmaatregelen en de pretoetredingsfondsen, en aan de ontvangstenzijde de sector van de eigen middelen. De lidstaten moeten de Commissie kennis geven van alle onregelmatigheden voor een bedrag van meer dan 10 000 EUR⁶².

De analyse en statistische beoordeling van onregelmatigheden door de Commissie is afhankelijk van de nauwkeurigheid, de volledigheid, de kwaliteit en de snelheid waarmee de lidstaten kennisgeving doen. Wat deze aspecten betreft, zijn er nog verschillen tussen de nationale autoriteiten, al zijn er dankzij de harmonisering van de meldingsbenaderingen verbeteringen waarneembaar.

⁵⁹ BE, DK, EE, IT, LT, LU, PT, SI, SK.

⁶⁰ DK, LT, PT, RO, SI.

⁶¹ Verordening (EG) nr. 1848/2006 van 14.12.2006 (PB L 355 van 15.12.2006); Verordening (EG) nr. 2035/2005 van de Commissie van 12.12.2005 (PB L 328 van 15.12.2005), tot wijziging van Verordening nr. 1681/94 van 11.7.1994 (PB L 178 van 12.7.1994); Verordening (EG) nr. 2168/2005 van de Commissie van 23.12.2005 (PB L 345 van 28.12.2005), tot wijziging van Verordening nr. 1831/94 van 26.7.1994 (PB L 191 van 27.7.1994); Verordening (EG) nr. 1828/2006 van 8.12.2006.

⁶² In het geval van Sapard 4000 EUR; voor ISPA is er geen drempel.

In dit hoofdstuk worden de werkmethoden van de lidstaten inzake het melden van onregelmatigheden geanalyseerd vanuit drie oogpunten: het tijdig melden van onregelmatigheden, het ramen van de financiële gevolgen en het indelen van onregelmatigheden. Aan de lidstaten is gevraagd informatie te verstrekken voor landbouw, de structuurfondsen en de pretoetredingsfondsen. Hierna worden deze gebieden belicht waar zulks relevant is.

4.3.1. *Tijdig melden van onregelmatigheden in de sectoren landbouw en structuurmaatregelen*

Volgens het verslag 2007 over de bescherming van de financiële belangen – Fraudebestrijding, is er inzake het tijdig melden verbetering opgetreden de jongste jaren, al blijft het tijdsverloop tussen het moment waarop een onregelmatigheid wordt ontdekt en dat waarop deze wordt gemeld aanzienlijk.

De Gemeenschapswetgeving schrijft voor dat de lidstaten alle onregelmatigheden moeten melden uiterlijk twee maanden na het einde van het kwartaal waarin over een onregelmatigheid een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgesteld en/of nieuwe informatie over een gemelde onregelmatigheid bekend wordt. Tussen de ontdekking en de melding van een onregelmatigheid mogen maximaal vijf maanden verlopen.

In 2007 werden in de landbouwsector slechts 33% van de onregelmatigheden binnen de termijn gemeld; in 2008 was dat 84%. Het gemiddelde tijdsverloop tussen de ontdekking en de melding van een onregelmatigheid bedroeg 1,2 jaar in 2007. In 2008 werd het tijdsverloop wegens de introductie van een nieuwe elektronische module niet gemonitord.

In 2007 werden voor de structuurmaatregelen 75% van de onregelmatigheden tijdig gemeld; in 2008 was dat 86%. In 2007 bedroeg het tijdsverloop tussen ontdekking en melding 0,9 jaar; in 2008 was dat 1,1 jaar.

Zowel in de sector landbouw als in de sector structuurmaatregelen gaven de lidstaten een groot aantal redenen op voor te late melding.

Verschillende lidstaten⁶³ verwezen naar de complexe nationale administratieve procedures en naar te late melding van onregelmatigheden door intermediaire organen. Soms wordt het melden gehinderd door de structuur van de meldende/beherende autoriteit zelf⁶⁴, namelijk wanneer deze een aanzienlijk aantal bestuurlijke niveaus telt. In andere gevallen worden onregelmatigheden pas gemeld wanneer de administratieve autoriteit zich ervan heeft vergewist dat er effectief sprake is van een onregelmatigheid en er al een terugvorderingsprocedure ingeleid is of wanneer een administratief besluit is genomen⁶⁵. Tsjechië, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk (Schotland) hebben erop gewezen dat beroeps- en

⁶³ BE (Brussels Gewest voor de structuurfondsen en Waals Gewest voor landbouw), CZ, DK (landbouw), DE (landbouw), EE, EL (landbouw), ES, HU, NL, AT, PL (structuurfondsen), SK, SE, UK (Noord-Ierland).

⁶⁴ IE, IT, ES (Structuurfondsen).

⁶⁵ MT, FI.

herzieningsprocedures de melding soms kunnen vertragen en twee andere lidstaten⁶⁶ merkten op dat de verschillende interpretaties door nationale autoriteiten van de begrippen "onregelmatigheid" en "voorafgaande kennisgeving" ook aanleiding kunnen geven tot te late melding.

Ontoereikende IT-ondersteuning⁶⁷, onvoldoende opleiding en onvoldoende personeel⁶⁸ werden eveneens opgegeven als redenen. Vertragingen kunnen tevens het gevolg zijn van het niet gebruiken van het AFIS-systeem⁶⁹.

Om het tijdig melden te bevorderen, hebben de meeste lidstaten maatregelen genomen om de nationale administratieve procedures⁷⁰ strakker te maken, zoals de invoering van reglementen van orde of richtsnoeren. Andere maatregelen zijn erop gericht de workflow met intermediaire organen⁷¹ te stroomlijnen (aanmaningen, ad-hocvergaderingen, informatie-uitwisseling tussen verschillende organen en direct contact met organen die onregelmatigheden te laat melden). In vele lidstaten worden regelmatig opleidingen voor het personeel⁷² gegeven.

In 2008 rondde het Verenigd Koninkrijk (Schotland) een acht maanden durende onafhankelijke evaluatie van de beroepsprocedure af. Hongarije stelde meldingsrichtsnoeren op die in overeenstemming zijn met het AFIS-systeem. Italië stelde initiële administratieve of gerechtelijke documenten op waarin de meldingsplicht werd vastgesteld. Polen stelde een lijst op van documenten die als "eerste administratief proces-verbaal" kunnen worden aangemerkt.

4.3.2. *Ramen van de financiële impact van onregelmatigheden*

Krachtens sectorale verordeningen inzake het melden van onregelmatigheden aan de Commissie dienen de lidstaten ook de financiële impact van de onregelmatigheden te beoordelen en te melden.

Deze impact is vaak moeilijk te beoordelen vanwege het grote aantal factoren waarmee rekening dient te worden gehouden. Daarbij kan worden gedacht aan onvolledige informatie wanneer de beoordeling wordt gemaakt of de afwezigheid van vooraf vastgestelde criteria om de beoordelaar te helpen de financiële impact van een onregelmatigheid te bepalen.

Voor zowel de landbouwsector als de Structuurfondsen hebben een groot aantal lidstaten⁷³ richtsnoeren voor het bepalen van de financiële impact van een onregelmatigheid uitgevaardigd. Van de lidstaten die steun ontvangen uit de

⁶⁶ EE, PL.

⁶⁷ PL.

⁶⁸ HU.

⁶⁹ FR.

⁷⁰ DK, EL, ES, HU, MT, PT, SE.

⁷¹ BE, BG, CZ, FR, MT, NL, AT, SK, UK.

⁷² EE, IE, IT, LT, HU, PL, SE.

⁷³ 20 lidstaten voor de landbouwfondsen: BG, CZ, DK, DE, EE, IE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, AT (exclusief uitvoerrestituties), PL, PT, RO, UK; 19 voor de Structuurfondsen: BE (BERBC03, Waals Gewest, ESF-agentschap, Franse Gemeenschap; ESF VL, Vlaamse Gemeenschap), BG, CZ, DK, DE, EE, IE, ES, FR, CY, LV, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SK, UK.

pretoetredingsfondsen, hebben er zeven⁷⁴ dergelijke richtsnoeren. Het belangrijkste criterium is de impact op de Gemeenschapsbegroting van het te betalen of onterecht betaalde onregelmatige bedrag⁷⁵. Een ander criterium is de subsidiabiliteit van de uitgaven waarvoor een vergoeding wordt gevraagd⁷⁶. Daarnaast worden ook criteria inzake de onregelmatigheid zelf toegepast: de schaal en de ernst van de onregelmatigheid, het al dan niet opzettelijke karakter van de gedraging, de aard van de onregelmatigheid, het bestaan van precedënten. Andere criteria⁷⁷ – voornamelijk in de sector van de structuurmaatregelen – kunnen zijn, de overtreden wettelijke bepaling, het type project en uitgave, de manier waarop de onregelmatigheid is gepleegd, de bij niet-nakoming van de wettelijke verplichtingen toepasselijke straffen of de impact van de onregelmatigheid op andere gefinancierde projecten van dezelfde begunstigde⁷⁸.

Wanneer bij verschillende afzonderlijke onregelmatigheden met een financiële impact die kleiner is dan de meldingsdrempel, dezelfde begunstigde betrokken is die een of meerdere projecten heeft lopen in hetzelfde programma/dezelfde maatregel, melden heel wat lidstaten dit aan OLAF⁷⁹. De lidstaten maken eveneens gebruik van informatie over onregelmatigheden ten behoeve van risicoanalyses⁸⁰. In gevallen waarin een onregelmatigheid met een financiële impact oorspronkelijk boven de meldingsdrempel was geraamd, maar vervolgens na herberekening beneden de drempel blijft, zullen de lidstaten een update aan de Commissie zenden.

4.3.3. *Classificatie van onregelmatigheden*

De lidstaten dienen de onregelmatigheden in specifieke categorieën in te delen: onregelmatigheid⁸¹, vermoedelijke fraude⁸² en fraude⁸³.

Volgens het verslag over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen in 2007 classificeerden de lidstaten slechts 68% van de gemelde

⁷⁴ BG, EE, CY, LV, MT, RO, SK.

⁷⁵ BG, CZ, DK, EE, IE, ES, CY, LV, LT, LU, HU, MT, PT, SK en UK.

⁷⁶ BE (Franse Gemeenschap), FR, AT, PL.

⁷⁷ MT, UK (Noord-Ierland), EE.

⁷⁸ UK (JIU).

⁷⁹ BE (zonder Waals Gewest), BG, CZ, FR (alleen voor landbouw), IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT (alleen voor landbouw), RO, SI (alleen voor landbouw), UK (zonder Schotland).

⁸⁰ Voor landbouw: alle, op DK na; voor de Structuurfondsen: alle, met uitzondering van EL, LT, LU, NL, FI.

⁸¹ Overeenkomstig Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 wordt onder "onregelmatigheid" elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen wordt of zou kunnen worden benadeeld.

⁸² Aangezien onregelmatigheden in een vroeg stadium worden gemeld, dienen de lidstaten krachtens de sectorale verordeningen bij het meedelen van onregelmatigheden niet alleen gevallen van vastgestelde fraude op te geven, maar ook gevallen van vermoedelijke fraude. Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1848/2006 voor de landbouwsector en de Verordeningen (EG) nrs. 2035/2005 en 2168/2005 voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds, wordt onder "vermoeden van fraude" een onregelmatigheid verstaan die aanleiding geeft tot het inleiden, op nationaal niveau, van een administratieve en/of gerechtelijke procedure om na te gaan of er sprake is van een opzettelijke handeling.

⁸³ Volgens de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen is fraude een opzettelijke onregelmatigheid; het betreft een strafbaar feit waarover alleen gerechtelijke procedures uitsluitel kunnen bieden.

onregelmatigheden in de landbouwsector, 67% wat betreft de structuurmaatregelen en 57% wat betreft de pretoetredingsfondsen.

Alhoewel een meerderheid van de lidstaten het betrekkelijk eenvoudig vindt om het onderscheid te maken tussen een onregelmatigheid en een duidelijk geval van fraude, is het voor sommige lastiger om gevallen van vermoedelijke fraude te onderscheiden, vanwege moeilijkheden met het vaststellen van frauduleus of opzettelijk gedrag⁸⁴. Het classificeren van onregelmatigheden wordt bemoeilijkt doordat in een vroeg stadium van de procedure onvoldoende informatie of bewijs beschikbaar is voor de autoriteiten⁸⁵ of doordat het personeel dat de onregelmatigheid behandelt, over onvoldoende praktische ervaring of knowhow beschikt⁸⁶. Het classificeren kan ook worden bemoeilijkt door omslachtige administratieve en juridische procedures⁸⁷ wanneer een oorspronkelijk in een bepaalde categorie ingedeelde onregelmatigheid achteraf moet worden heringedeeld.

Wat landbouw betreft, hebben de lidstaten⁸⁸ meegedeeld dat zij een onregelmatigheid als geval van vermoedelijke fraude classificeren wanneer zulks wordt geschraagd door bevindingen van het nationale beheers- en controlesysteem (b.v. van interne en externe audits, internecontroleprocedures, controles ter plaatse). In dezelfde sector classificeren slechts twee lidstaten een onregelmatigheid als geval van vermoedelijke fraude wanneer de zaak voor de rechter is gebracht. Wat de Structuurfondsen betreft, passen de meeste⁸⁹ lidstaten het eerste criterium toe en slechts vier het tweede criterium. Het eerste criterium wordt ook op ruime schaal toegepast voor de pretoetredingsfondsen.

5. TERUGVORDERING

5.1. Eigen middelen

De lidstaten zijn verplicht de vastgestelde bedragen te innen, waaronder de bedragen die zij registreren in de gedeelde database OWNRES. Het terug te vorderen bedrag in verband met onregelmatigheden die in 2008 zijn opgespoord, is ongeveer 351 miljoen EUR.

Het is mogelijk dat een vastgesteld bedrag niet in zijn geheel kan worden geïnd, ondanks de inspanningen van de lidstaten. Vastgestelde bedragen kunnen veranderen omdat aanvullende informatie is verstrekt of gerechtelijke procedures lopen. Ook kan een schuld oninbaar worden verklaard vanwege financiële problemen van de debiteur.

Op het moment is het terugvorderingspercentage voor onregelmatigheden die zich in 2008 hebben voorgedaan, 37,5% (ongeveer 132 miljoen EUR) Dit is een modale

⁸⁴ BE, ES, HU, LV, LT, PT.

⁸⁵ CY en MT:

⁸⁶ EE, HU, RO, FI, SE.

⁸⁷ RO, SI.

⁸⁸ BE, BG, CZ, DK, EE, FR, IT, LT, LU, PL, RO, SI, UK.

⁸⁹ BE, BG, CZ, DK, EE, IE, IT, CY, LV, LT, LU (ERDF), NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK.

uitgangssituatie, zij het minder goed dan vorig jaar (40%). In de afgelopen tien jaar lag het terugvorderingspercentage tussen 40 en 55 %.

Wanneer de oninbaarheid van een vastgestelde schuld niet te wijten is aan een lidstaat, kan deze verzoeken om schrapping van het oninbare bedrag. In 2008 heeft de Commissie in 32 gevallen de door sommige lidstaten verzochte schrapping geweigerd, voor een bedrag van ongeveer 17,4 miljoen EUR, omdat zij meende dat de oninbaarheid te wijten was aan de lidstaten.

Daarnaast hebben enkele lidstaten de Commissie meer dan 43 miljoen EUR betaald volgens het beginsel van financiële aansprakelijkheid, omdat zij sommige douaneschulden ten onrechte niet hadden vastgesteld.

5.2. Landbouw

Met artikel 32 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 is een mechanisme voor automatische vereffening van ten onrechte betaalde bedragen ingevoerd. Wanneer een lidstaat, binnen een termijn van vier jaar na het eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal (of acht jaar in het geval van een procedure bij de nationale rechter), een ten onrechte betaald bedrag bij een begunstigde verzuimt in te vorderen, wordt dit automatisch voor 50 % door de begroting van de betrokken lidstaat gedragen. Dit gebeurt in het kader van de jaarlijkse financiële afsluiting van de rekeningen van het ELGF en het ELFPO. Ook nadat dit mechanisme is toegepast, dienen de lidstaten hun terugvorderingsprocedures voort te zetten en 50% van de effectief gerecupereerde bedragen naar de Gemeenschapsbegroting over te maken. Als zij hierbij niet de nodige ijver aan de dag leggen, kan de Commissie overgaan tot inning van de volledige uitstaande bedragen bij de betrokken lidstaat.

Met ingang van het begrotingsjaar 2008 wordt voor onterecht betaalde bedragen die het gevolg zijn van administratieve fouten van de nationale autoriteiten het volledige betrokken bedrag in mindering gebracht op de jaarlijkse rekeningen van het betrokken betaalorgaan en zodoende van Gemeenschapsfinanciering uitgesloten.

Dit mechanisme is voor het ELGF de tweede keer toegepast bij de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 2007⁹⁰, waarin alle niet-teruggevorderde bedragen betreffende lopende gevallen die dateren van 2003 of 1999 (gevallen van respectievelijk 4 of 8 jaar oud) werden vereffend en waarbij 131,4 miljoen EUR ten laste van de lidstaten werd gebracht. Voor de betaalorganen waarvan de rekeningen over 2007 waren losgekoppeld van de goedkeuringsbeschikking, werd bij een latere beschikking⁹¹ nog eens 0,05 miljoen EUR ingevorderd; een bedrag van 6,2 miljoen EUR blijft nog in te vorderen.

Betreffende het begrotingsjaar 2008 hebben de lidstaten 108 miljoen EUR teruggevorderd, werd 32,2 miljoen EUR oninbaar verklaard en bedroeg het op het einde van het begrotingsjaar uitstaande, van de begunstigden nog terug te vorderen bedrag 1,246 miljard EUR voor het ELGF. De financiële gevolgen van de oninbaarheid in gevallen van 2004 of 2000 werden vastgesteld volgens de bovenvermelde 50/50-regel en bij de goedkeuringsbeschikking van de Commissie

⁹⁰ Beschikking 2008/396/EG (PB L 139 van 29.5.2008).

⁹¹ Beschikking 2009/87/EG (PB L 31 van 03.02.2009).

van 29 april 2009⁹² voor het begrotingsjaar 2008 werd bij de lidstaten 31,4 miljoen EUR ingevorderd. Met daaropvolgende beschikkingen zal nog eens 0,8 miljoen EUR worden ingevorderd. Als gevolg van het 50/50-mechanisme dat de afgelopen jaren is toegepast en waarbij sommige niet-teruggevorderde bedragen bij de lidstaten zijn ingevorderd, is het uitstaande bedrag dat ten laste van de EU-begroting valt, teruggedrongen tot circa 900 miljoen EUR.

Dit vereffeningsmechanisme was nog niet van toepassing voor het ELFPO en het overgangsinstrument voor plattelandontwikkeling. Voor deze fondsen stond op het einde van het begrotingsjaar 2008 een bedrag van 7,9 miljoen EUR uit. Er is in dat begrotingsjaar voor 17,2 miljoen EUR teruggevorderd en 0,2 miljoen EUR oninbaar verklaard.

5.3. Structuurfondsen

Wat de Structuurfondsen betreft, zijn de lidstaten ook verantwoordelijk voor de terugvordering bij de begunstigden van bedragen die ten onrechte zijn uitgekeerd ten gevolge van een onregelmatigheid of fraude. Deze bedragen kunnen door de Commissie worden gerecupereerd door de financiële bijdrage te verminderen of te schrappen.

De door de Structuurfondsen meegefinancierde programma's zijn meerjarig en werken met tussentijdse betalingen. De terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen kan vóór of na de afsluiting van het programma plaatsvinden. Voor de programmeringsperiode 1994-1999 was 31 maart 2003 de uiterste indieningsdatum voor verzoeken om saldobetaling bij de Commissie. In die periode zijn bijna 1 000 programma's medegefinancierd door de Gemeenschap voor een totaalbedrag van ongeveer 159 miljard EUR⁹³. De ordonnateurs- en beheersdiensten van de Commissie, bijgestaan door OLAF, zorgen voor de administratieve en financiële follow-up nadat deze programma's zijn afgesloten.

Voor de *programmeringsperiode 1994-1999* hebben de lidstaten 11 035 gevallen van onregelmatigheid gemeld (waarvan 62 in 2008), met een geschatte financiële impact van 1,51 miljard EUR⁹⁴ op de communautaire bijdrage (waarvan 10,95 miljoen EUR voor 2008).

Van deze gevallen zijn er 5 944 definitief afgesloten op het niveau van de Commissie; daarvoor is een bedrag van 697 miljoen EUR verrekend bij de saldobetaling of geannuleerd na de afsluiting of teruggestort naar de Gemeenschapsbegroting. De lidstaten hebben de Commissie meegedeeld dat in nog eens 861 gevallen, met een financiële impact van 59 miljoen EUR voor dezelfde periode, de administratieve en gerechtelijke procedures op nationaal niveau zijn afgerond. De diensten van de Commissie zijn begonnen met de afstemmingswerkzaamheden om deze gevallen af te sluiten.

⁹² Beschikking 2009/367/EG (PB L 111 van 5.5.2009).

⁹³ Het betreft meerjarige programma's. Dit cijfer omvat niet de projecten die rechtstreeks uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds worden gefinancierd.

⁹⁴ Situatie volgens de gegevens van het ECR-bestand op 15.4.2008.

In 2008 heeft de Commissie drie beschikkingen aangenomen inzake de behandeling van 24 gevallen van onregelmatigheid waarvoor de betrokken lidstaten de Commissie hadden verzocht de financiële gevolgen van de oninbaarheid te dragen. Eén beschikking betreffende 20 uit het FIOV gefinancierde gevallen ten bedrage van 3 851 988 EUR en twee beschikkingen betreffende het ESF ten bedrage van 120 359 EUR werden ten laste van de Gemeenschapsbegroting gebracht.

Voor de *programmeringsperiode 2000-2006* hebben de lidstaten tot nu toe 15 574 gevallen van onregelmatigheid gemeld (waarvan 3 791 in 2008), met een financiële impact van ongeveer 2,30 miljard EUR op de communautaire bijdrage (waarvan 516,3 miljoen EUR voor 2008).

De lidstaten hebben de Commissie gemeld dat er op nationaal niveau voor 7 389 van deze gevallen administratieve en gerechtelijke procedures zijn ingeleid en dat er ongeveer 704 miljoen EUR is teruggevorderd.

Eind 2008 bedroegen de totale *financiële correcties* voor de programmeringsperiodes 1994-99 en 2000-06 respectievelijk 1,995 miljard EUR (waarvan 414 miljoen in 2008) en 3,313 miljard EUR (waarvan 1,173 miljard in 2008). Deze financiële correcties zijn het gevolg van audits door de Commissie en de Rekenkamer, van OLAF-onderzoeken en van de afsluiting van programma's voor de beide programmeringsperiodes. Zij behelzen uitgaven die door onregelmatigheden zijn aangetast en die daarom van medefinanciering uit de EU-begroting moeten worden uitgesloten. Daarnaast passen de lidstaten ook correcties toe die het gevolg zijn van hun eigen audits of van audits van de Commissie en de Europese Rekenkamer. Die correcties worden niet in het boekhoudsysteem van de Commissie geregistreerd, maar de gegevens worden één keer per jaar door de lidstaten aan de Commissie meegedeeld.

5.4. Directe uitgaven

Op de gebieden waar de middelen rechtstreeks door de instellingen worden beheerd, wordt de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen direct door hen uitgevoerd, zonder tussenkomst van de lidstaten. In het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften zijn de verschillende fasen van de terugvorderingsprocedure vastgelegd:

- raming en vaststelling van de vordering door de ordonnateur (verificatie van de zekere, vaststaande en invorderbare aard ervan),
- uitvaardiging van een bevel tot terugvordering (opdracht van de ordonnateur aan de rekenplichtige om over te gaan tot terugvordering), gevolgd door verzending van een debetnota aan de debiteur, en
- invordering door de rekenplichtige, die indien mogelijk overgaat tot inning via verrekening wanneer de debiteur zelf een zekere, vaststaande en invorderbare vordering op de Gemeenschappen heeft.

Als de debiteur na herhaalde verzoeken en ingebrekestelling zijn schuld niet heeft voldaan en de rekenplichtige de schuld niet via verrekening of via een bankgarantie

van de debiteur heeft kunnen invorderen, bepaalt de ordonnateur onmiddellijk dat de vordering via dwangmiddelen moet worden ingevorderd.

Er zijn twee manieren, die elkaar uitsluiten, om executoriale titel te verkrijgen:

- een besluit dat executoriale titel vormt in de zin van artikel 256 EG (in dat geval wordt de vaststelling van de schuld formeel omgezet in een beslissing tot exequatur),
- een titel verkregen door tussenkomst van een nationale of communautaire gerechtelijke instantie. Dit behelst ook een civiele vordering in het kader van een strafrechtelijke procedure in de rechtssystemen waar dit is toegestaan.

Voor 679 van de gevallen waarbij in 2008 terugvorderingsopdrachten wegens onregelmatigheid of fraude zijn uitgevaardigd, is reeds een gehele of gedeeltelijke inning gemeld. De Commissie heeft 22 miljoen EUR gerecupereerd. In 670 gevallen is het volledige bedrag van de onregelmatigheid gerecupereerd. Blijft over een nog te innen bedrag van 13 miljoen EUR betreffende 262 gevallen.

5.5. Terugvordering na een OLAF-zaak

Wanneer de conclusie van een eindverslag van een OLAF-zaak luidt dat het waarschijnlijk is dat bepaalde bedragen onrechtmatig zijn uitgekeerd aan een begunstigde of ten onrechte niet als zodanig zijn aangemerkt, moeten de verantwoordelijke autoriteiten - in het algemeen de autoriteiten van de betrokken lidstaten of derde landen - zorgen voor de terugvordering van deze bedragen. OLAF ziet toe op het verloop van deze terugvorderingsprocedures.

In 2008 heeft OLAF de financiële follow-up van ruim 146,8 miljoen EUR formeel afgesloten. Daarvan is 128 miljoen EUR gerecupereerd op het gebied van de Structuurfondsen.

OLAF heeft in 2008 de procedures voor de financiële follow-up van OLAF-zaken geëvalueerd. Dit heeft geresulteerd in nieuwe, vanaf 1 januari 2009 toe te passen behandelings- en aanvaardingscriteria die ook minimumdrempels omvatten. De invoering daarvan maakt het mogelijk de beperkte follow-upmiddelen van OLAF sterker te concentreren op de grotere fraudezaken of onregelmatigheden waarmee aanzienlijke bedragen gemoeid zijn. Voor nadere bijzonderheden kan worden verwezen naar het OLAF-verslag⁹⁵.

⁹⁵ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.