



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.7.2012
COM(2012) 408 final

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding
Jaarverslag 2011**

{SWD(2012) 227 final}
{SWD(2012) 228 final}
{SWD(2012) 229 final}
{SWD(2012) 230 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding Jaarverslag 2011

SAMENVATTING

In samenwerking met de lidstaten presenteert de Commissie dit jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie in 2011 op grond van artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Dit verslag is bedoeld om te beoordelen in hoeverre EU-middelen of ontvangsten voor de EU-begroting het risico lopen te worden misbruikt als gevolg van al dan niet frauduleuze onregelmatigheden en toe te lichten wat er wordt gedaan om het probleem aan te pakken.

Recente maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU

De Commissie heeft in 2011 een aantal maatregelen genomen om het juridisch en administratief kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU te verbeteren:

- een gewijzigd voorstel voor een hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF);
- de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS), met een actieplan voor de bestrijding van smokkel aan de oostgrens van de EU;
- de mededeling over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken;
- de mededeling over corruptiebestrijding in de EU;
- voorstellen voor de modernisering van de regels inzake overheidsopdrachten; alsmede
- de mededeling over de toekomst van de btw.

Afname van het aantal fraudegevallen en andere onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting

In 2011 werden voor alle sectoren samen 1 230 onregelmatigheden als fraude gemeld. In vergelijking met 2010 is dat een daling met ongeveer 35 %. Ook de geraamde financiële impact van dergelijke als fraude gemelde onregelmatigheden is ten opzichte van 2010 met ongeveer 37 % afgenomen tot 404 miljoen EUR. Voorts zijn het aantal andere onregelmatigheden en de geraamde financiële impact ervan gedaald met respectievelijk 17 % en 6 %.

De daling van het aantal gemelde fraudegevallen en de overeenkomstige bedragen was verwacht na de sterke stijging in 2010. De belangrijkste oorzaken voor die stijging waren het cyclische effect van de afsluiting van de programmeringsperiode 2000-2006 van het cohesiebeleid, en de snellere verslaglegging sinds de ingebruikname van het

rapportagesysteem IMS (Irregularity Management System). Ondertussen is het effect van beide factoren uitgewerkt.

Het algemene beeld boezemt vertrouwen in. De door de Commissie ingestelde procedures voor onregelmatigheden lijken effect te hebben en er is een algemene verbetering waar te nemen bij de beheers- en controlesystemen in de lidstaten. Toch bestaan er nog grote verschillen in de manier waarop de lidstaten frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden melden. Sommige lidstaten blijven zeer lage fraudepercentages opgeven. Daarbij rijst de vraag hoe adequaat hun nationale rapportagesystemen zijn. In hun verslagen moeten deze lidstaten toelichten hoe ze hun controlesystemen aanpassen om zich toe te spitsen op sectoren die zeer gevoelig zijn voor fraude en onregelmatigheden.

De analyse van de fraudedreiging maakt ook duidelijk dat de bestrijding van criminele fraude onverminderd, en zeker in deze crisistijden, actueel is en hoog op de agenda van de Commissie blijft staan.

Verbetering van de fraudebestrijdingssystemen voor het cohesiebeleid

Uit de analyse van het speciale thema van dit jaar — de genomen maatregelen en gemelde onregelmatigheden in de fraudegevoelige sector van het cohesiebeleid — blijkt dat het financiële controle- en risicobeheerssysteem verbeterd is. Het betreft onder meer wettelijke bepalingen en richtsnoeren, nationale of regionale strategieën, het gebruik van risico-indicatoren, administratieve procedures en samenwerking tussen nationale autoriteiten.

De lidstaten moeten de resultaten van de administratieve en strafrechtelijke fraudeonderzoeken in elk geval nauwer opvolgen, onder meer door de uit het Cohesiefonds betaalde bedragen bij de eindbegunstigden terug te vorderen.

Voorts is er behoefte aan meer betrouwbare fraudestatistieken zodat de Commissie en de lidstaten hun inspanningen kunnen toespitsen op de risicosectoren.

Verbetering van terugvorderingsprocedures

Er is verbetering merkbaar bij de terugvorderingsprocedures, met name op het gebied van de pretoetredingsfondsen en de directe uitgaven. De Commissie dringt er bij de lidstaten en kandidaat-lidstaten met lage terugvorderingspercentages op aan hun procedures te versnellen, bij de vaststelling van onregelmatigheden de beschikbare rechtsinstrumenten en garanties te benutten en activa aan te slaan wanneer verschuldigde bedragen niet worden betaald.

1. INLEIDING

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

In het Verdrag is bepaald dat de Unie en de lidstaten een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de bestrijding van fraude. De nationale autoriteiten beheren vier vijfde van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen¹. De Commissie oefent op deze gebieden overkoepelend toezicht uit, stelt normen vast en controleert de naleving ervan. Nauwe samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten is essentieel om de financiële belangen van de Unie doeltreffend te beschermen. Een van de hoofddoelstellingen van dit verslag is daarom te beoordelen in hoeverre deze samenwerking blijkens de beschikbare gegevens succesvol is geweest en hoe zij verder kan worden verbeterd.

Dit verslag beschrijft de maatregelen die de Unie heeft genomen om fraude te bestrijden. Daarnaast bevat het een samenvatting en evaluatie van de inspanningen die de lidstaten op één specifiek gebied hebben geleverd, op basis van de antwoorden op een vragenlijst die dit jaar het cohesiebeleid als thema had. Vervolgens geeft het verslag de meest recente informatie over de door de lidstaten gemelde frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden en de terugvordering van de overeenkomstige bedragen.

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

2. GEMELDE FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN

De EU-wetgeving verplicht de lidstaten ertoe om aan de Commissie viermaandelijks te rapporteren over alle vastgestelde onregelmatigheden in de sectoren die onder gedeeld beheer vallen, bij de pretoetredingssteun en inzake de traditionele eigen middelen.

De lidstaten moeten de Commissie meedelen of bij de gemelde onregelmatigheden een vermoeden van fraude bestaat (indien ze aanleiding geven tot het inleiden op nationaal niveau van een administratieve en/of gerechtelijke procedure om na te gaan of er sprake is van opzettelijke gedragingen zoals fraude³) en moeten de informatie bijwerken wanneer de strafrechtelijke vervolging afgerond is.

¹ Hoofdzakelijk douanerechten en landbouwheffingen, maar ook antidumpingrechten en suikerheffingen.
² (i) Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2011; (ii) Statistische evaluatie van voor 2011 gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid en de pretoetredingssteun; (iii) Aanbevelingen voor de follow-up van het verslag van de Commissie over de financiële belangen van de EU — Bestrijding van fraude, 2010; (iv) Methodologie van de statistische evaluatie van de voor 2011 gemelde onregelmatigheden.

³ Bijvoorbeeld krachtens Verordening (EG) nr. 1848/2006 van de Commissie van 14 december 2006 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, PB L 355 van 15.12.2006, blz. 56-62.

In dit verslag worden onregelmatigheden in twee grote categorieën onderverdeeld:

"**Als fraude gemelde onregelmatigheden**" zijn onregelmatigheden ten aanzien waarvan een vermoeden of bewijs van fraude bestaat. Hieronder vallen ook onregelmatigheden die de lidstaten niet als frauduleus hebben gemeld, maar waar de beschikbare informatie aanwijzingen voor mogelijk frauduleus gedrag bevat⁴.

"**Niet als fraude gemelde onregelmatigheden**" zijn alle andere onregelmatigheden die werden gemeld, maar waar geen fraude kon worden geconstateerd.

In het algemeen is de kwaliteit (de volledigheid en tijdigheid) van de verslaglegging van onregelmatigheden verbeterd. De resterende onvolkomenheden en inconsistenties zijn beperkt tot enkele specifieke zaken en hebben geen significante impact op de betrouwbaarheid van deze analyse. Het onderscheid tussen als fraude en niet als fraude gemelde onregelmatigheden is mogelijk niet in alle lidstaten helemaal gelijk, aangezien nationale praktijken en regels hierop een invloed kunnen hebben.

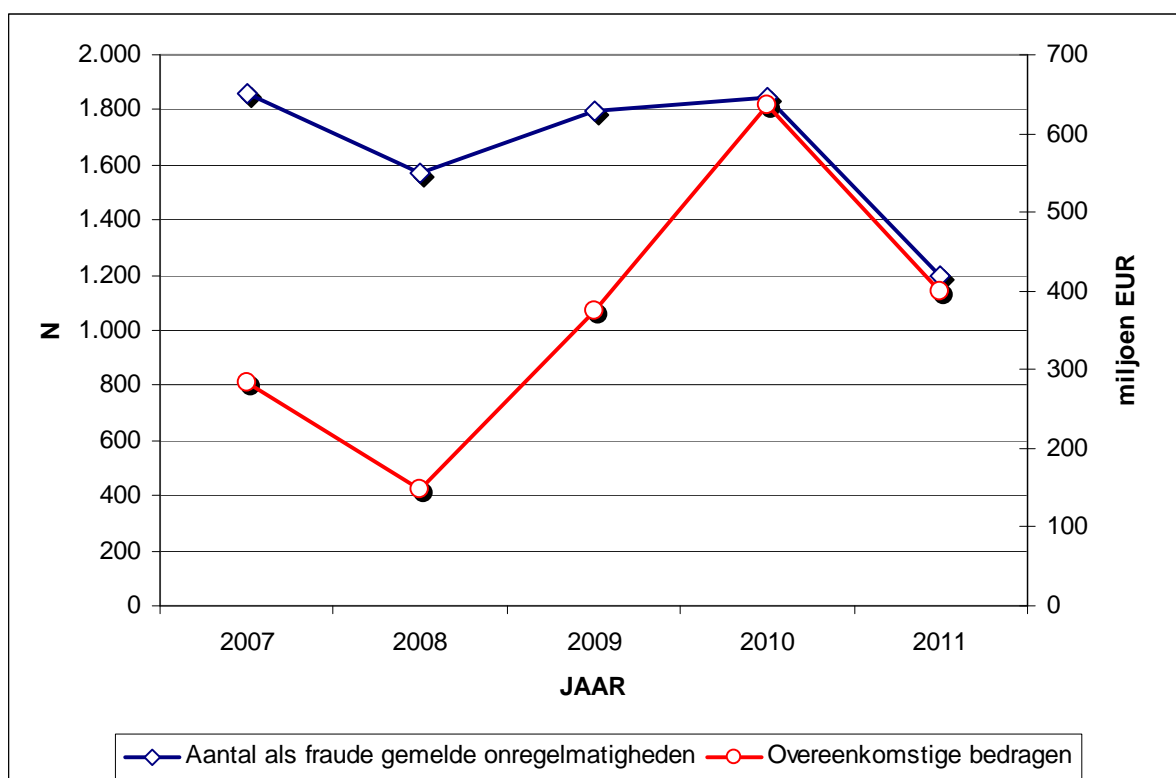
Op verzoek van en in overleg met het Europees Parlement legt de Commissie voortaan meer de nadruk op de analyse van als fraude gemelde onregelmatigheden.

2.1. Analyse van door de lidstaten in 2011 als fraude gemelde onregelmatigheden

In de periode 2007-2011 bleef het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden voor alle sectoren samen vrij stabiel tot 2010 (zie grafiek 1). In 2011 werden 1 230 onregelmatigheden als fraude (vermoedelijke en bewezen fraude) gemeld (zie tabel 1). Dat is 35 % minder dan in 2010. Ook de geraamde financiële impact van de als fraude gemelde onregelmatigheden is ten opzichte van 2010 met ongeveer 37 % afgenomen tot 404 miljoen EUR.

Grafiek 1: ALLE SECTOREN: als fraude gemelde onregelmatigheden en overeenkomstige bedragen — 2007-2011

⁴ Bijvoorbeeld wanneer een vals of vervalst document is gebruikt of wanneer een strafrechtelijk onderzoek of strafrechtelijke procedures lopen; hiertoe behoren dus ook onregelmatigheden die de Commissie en OLAF vaststellen. Het concept van vermoedelijke fraude wordt niet gehanteerd bij de rapportage over de traditionele eigen middelen (TEM).



Deze daling van het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen was gedeeltelijk verwacht, na de stijgingen in 2009 en 2010. De voornaamste redenen ervoor zijn het einde van de tijdelijke versnelling in de rapportage na de invoering van het rapportagesysteem IMS in 2008; een algemene verbetering van de beheers- en controlesystemen; de typische cyclus van programma's van het cohesiebeleid, waarbij het aantal gemelde onregelmatigheden toenam aan het einde van de programmeringsperiode 2000-2006⁵, m.a.w. tijdens de verslagjaren 2009 en 2010; en de daarop volgende afname, die samenhangt met de progressieve uitvoering van de programmeringscyclus 2007-2013⁶.

Tabel 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden — 2011

Sector	Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden		Geraamde financiële impact van de als fraude gemelde onregelmatigheden			
	2010	2011	2010		2011	
			(miljoen EUR)	% van de toewijzingen	(miljoen EUR)	% van de toewijzingen
Landbouw	414	139	69	circa 0,12 %	77	circa 0,14 %

⁵ Als gevolg van de verhoogde controleactiviteiten tijdens de laatste uitvoeringsjaren.

⁶ Momenteel bedraagt het totale uitvoeringspercentage minder dan 40 % van de beschikbare middelen. Dit betekent dat er nu minder te controleren projecten dan tijdens de laatste jaren van de voorgaande programmeringsperiode. Hierdoor zijn er in het algemeen ook minder onregelmatigheden en is het ontradende effect van de controles groter.

Visserij	0	2	0	0 %	0,03	circa 0,005 %
Cohesiebeleid	464	276	364	circa 0,74 %	204	circa 0,40 %
Pretoetredingsfondsen	101	56	41	circa 2,53 %	12	circa 0,67 %
Directe uitgaven	21	34	3,6	circa 0,02 %	1,5	circa 0,002 %
Totale uitgaven	1000	507	478	circa 0,34 %	295	circa 0,21 %
Totale inkomsten⁷ (traditionele eigen middelen)	883	723	165	(circa 0,79 % van het brutobedrag van de voor 2010 geïnde TEM)	109	(circa 0,49 % van het brutobedrag van de voor 2011 geïnde TEM)

Bij de uitgaven blijft het cohesiebeleid de sector met de meeste als fraude gemelde onregelmatigheden (54 % van het totaal) en de grootste financiële impact (69 % van het totaal).

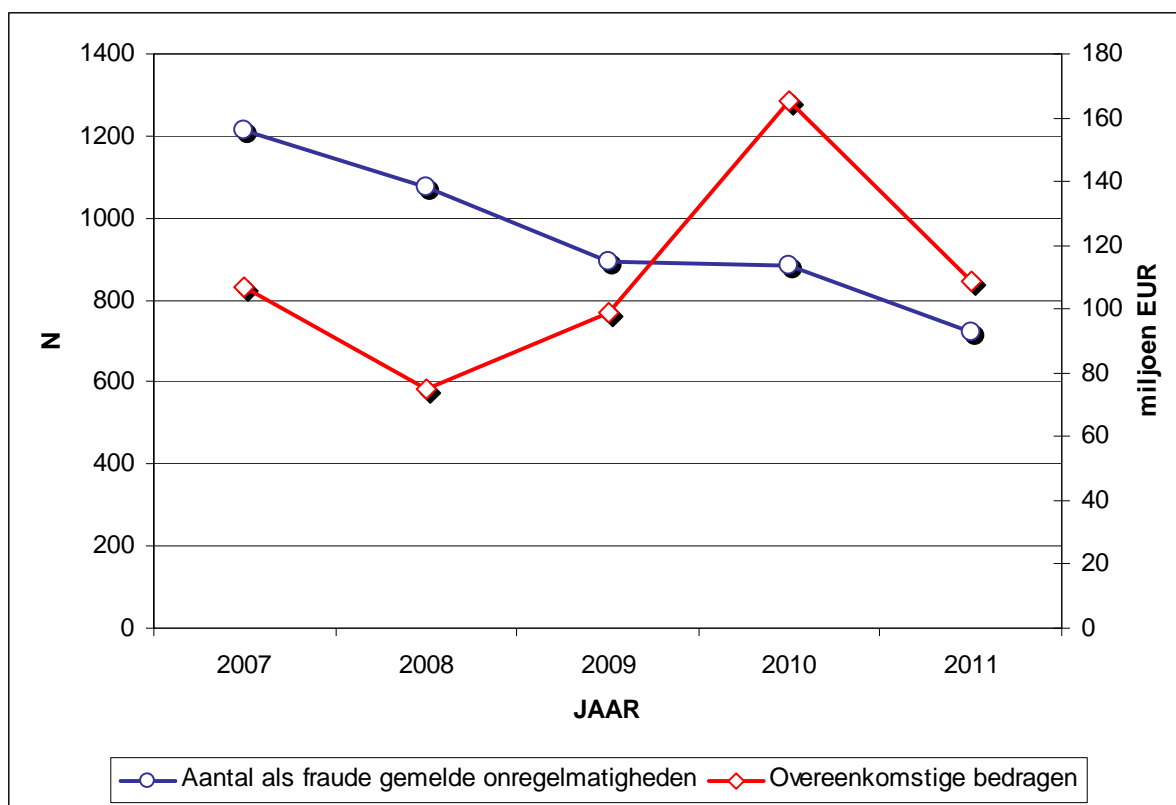
2.1.1. Inkomsten (traditionele eigen middelen)

Op het gebied van de traditionele eigen middelen (TEM) zijn in 2011 zowel het aantal zaken van de via OWNRES als fraude gemelde onregelmatigheden als de overeenkomstige bedragen gedaald ten opzichte van 2010.

⁷

Ter wille van de vergelijkbaarheid zijn de cijfers van 2010 gebaseerd op de gegevens die voor het verslag van dat jaar zijn gebruikt. De gegevens omvatten vastgestelde en geraamde bedragen die verband houden met als fraude gemelde onregelmatigheden.

Grafiek 2: TEM: Als fraude gemelde onregelmatigheden en overeenkomstige bedragen — 2007-2011



De fraudecijfers voor de TEM variëren aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Zoals eerder aangegeven, is dit het gevolg van verschillende interpretaties van de bepalingen en verschillende nationale praktijken.

Wat de bedragen betreft, zijn de verschillen van jaar tot jaar onder meer toe te schrijven aan de melding van grote, individuele fraudezaken, die een grote impact hebben op de jaarcijfers, vooral in de lidstaten met een kleiner aandeel in de inning van de TEM. Verscheidene factoren kunnen van invloed zijn op het aantal ontdekte frauduleuze en niet-frauduleuze zaken, zoals het soort verkeer en handel, de mate van naleving onder marktdeelnemers en de ligging van de lidstaat. Een andere factor is de manier waarop de lidstaten hun douanecontrolestrategie hebben ingericht om risicovolle invoeractiviteiten doelgericht te volgen en fraude en onregelmatigheden met traditionele eigen middelen op te sporen.

De Commissie houdt nauwgezet toezicht op acties die de lidstaten ondernemen naar aanleiding van haar inspectiebevindingen⁸.

⁸ Een verslag over de douanecontrolestrategie van de lidstaten, met een synthese van de uitkomsten van de inspecties die in 2009 en 2010 in alle lidstaten zijn uitgevoerd, is op 7 juli 2011 aan het Raadgevend Comité voor de eigen middelen gepresenteerd.

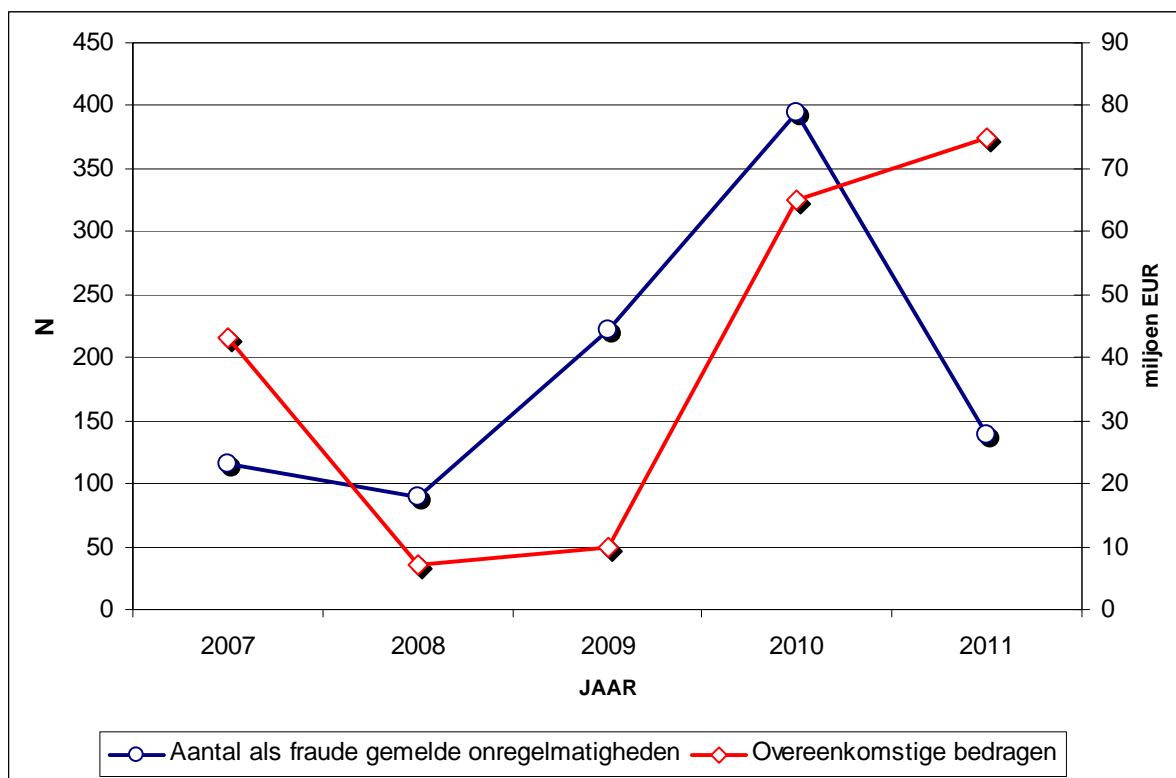
2.1.2. Uitgaven — Gedeeld beheer en pretoetredingssteun

2.1.2.1. Natuurlijke hulpbronnen (landbouw en het Europees Visserijfonds)

In de landbouwsector varieert het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen in verhouding tot de totale uitgaven aanzienlijk zowel binnen als tussen de lidstaten onderling.

In 2011 hebben de lidstaten 139 van de in totaal 2 395 vastgestelde onregelmatigheden als fraude gemeld. In vergelijking met het verslagjaar 2010 is het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden gedaald. De financiële impact is echter gestegen van 69 miljoen EUR in 2010 tot 77 miljoen EUR in 2011 (zie grafiek 2). Die toename hangt samen met twee grote gemelde zaken van respectievelijk 39 en 26 miljoen EUR.

Grafiek 3: Landbouw: als fraude gemelde onregelmatigheden en overeenkomstige bedragen — 2007-2011



In 2011 heeft Bulgarije het grootste aantal frauduleuze onregelmatigheden op dit gebied gemeld, nl. 37, gevolgd door Roemenië met 25. Bepaalde lidstaten met hoge uitgaven zoals Frankrijk, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk blijven erg weinig frauduleuze onregelmatigheden melden. Dit doet de vraag rijzen of het geringe aantal fraudemeldingen het gevolg is van niet-naleving van de meldingsbeginselen, onder andere van een eigen interpretatie van de termen "vermoedelijke fraude" en "bewezen fraude", of eerder te wijten is aan het (on)vermogen van de bestaande controlesystemen in deze lidstaten om fraude op te sporen.

In het jaarverslag over 2010 verzocht de Commissie Frankrijk, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk het lage aantal als fraude gemelde onregelmatigheden te verklaren en

verslag uit te brengen van de inspanningen om hun controlesystemen beter toe te spitsen op risicovolle sectoren. Tot op heden heeft de Commissie de gevraagde inlichtingen niet ontvangen.

Aan Finland, Nederland en Polen werd gevraagd de meldingen vollediger te maken, in het bijzonder met betrekking tot persoonsgegevens van de verantwoordelijken voor (al dan niet frauduleuze) onregelmatigheden. Nederland en Polen hebben hun conformiteitspercentage verhoogd tot circa 83 % en Finland tot bijna 75 %. Hoewel dit een belangrijke stap voorwaarts betekent, is er nog ruimte voor verbetering. Het totale conformiteitspercentage voor de EU-27 bedraagt ongeveer 93 %. Dat is een verbetering ten opzichte van 2010 (90 %).

De Commissie staat de lidstaten bij, voert constante kwaliteitscontroles uit in het meldingssysteem IMS en geeft de lidstaten feedback over de kwaliteit van hun verslaglegging en over ontbrekende gegevens.

Voor het Europees Visserijfonds werden twee onregelmatigheden als fraude gemeld voor een totaalbedrag van ongeveer 30 000 EUR.

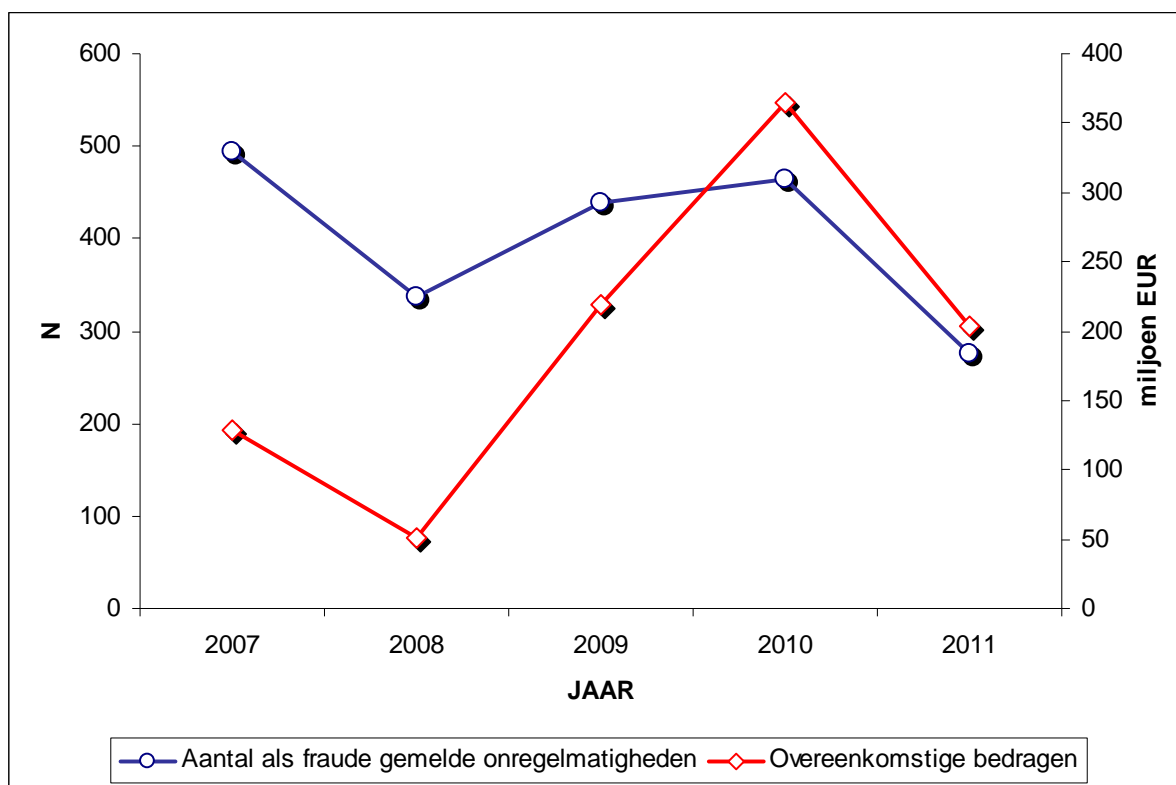
2.1.2.2. Cohesiebeleid

In 2011 zijn het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen in de sector cohesiebeleid gedaald met respectievelijk 46 % en 63 % (zie grafiek 3). Dat is een scherpe daling ten opzichte van het voorgaande jaar.

Net als bij de andere onregelmatigheden was deze verwacht omdat het effect van de oorzaken voor de scherpe stijging in 2010 is uitgewerkt⁹.

⁹ Het betreft de afsluiting van de programmeringsperiode 2000-2006 en de snellere verslaglegging over onregelmatigheden na de invoering van het IMS.

Grafiek 4: Cohesiebeleid: als fraude gemelde onregelmatigheden en overeenkomstige bedragen — 2007-2011



De tendensen van de voorgaande jaren zijn dit jaar bevestigd. Polen, Duitsland en Italië hebben de meeste zaken gemeld (149 van de 276) en Duitsland boekt de meeste successen inzake het afronden van strafprocedures om fraude te bewijzen en boetes op te leggen.

Zes lidstaten hebben in 2011 geen frauduleuze onregelmatigheden gemeld in de sector van het cohesiebeleid. Het gaat om België, Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Malta en Nederland. Het is nog niet duidelijk waarom dit het geval was in een grote lidstaat zoals Frankrijk.

Meestal gaat het bij de als fraude gemelde onregelmatigheden om het gebruik van valse of vervalste documenten (bewijsstukken, verklaringen of certificaten), voornamelijk met het oog op het subsidiabel maken van niet-subsidiabele uitgaven (waardoor de kosten van het projecten worden opgevoerd) of niet in aanmerking komende begunstigden. In drie gevallen ging het om corruptie met een geraamde financiële impact van 750 000 EUR.

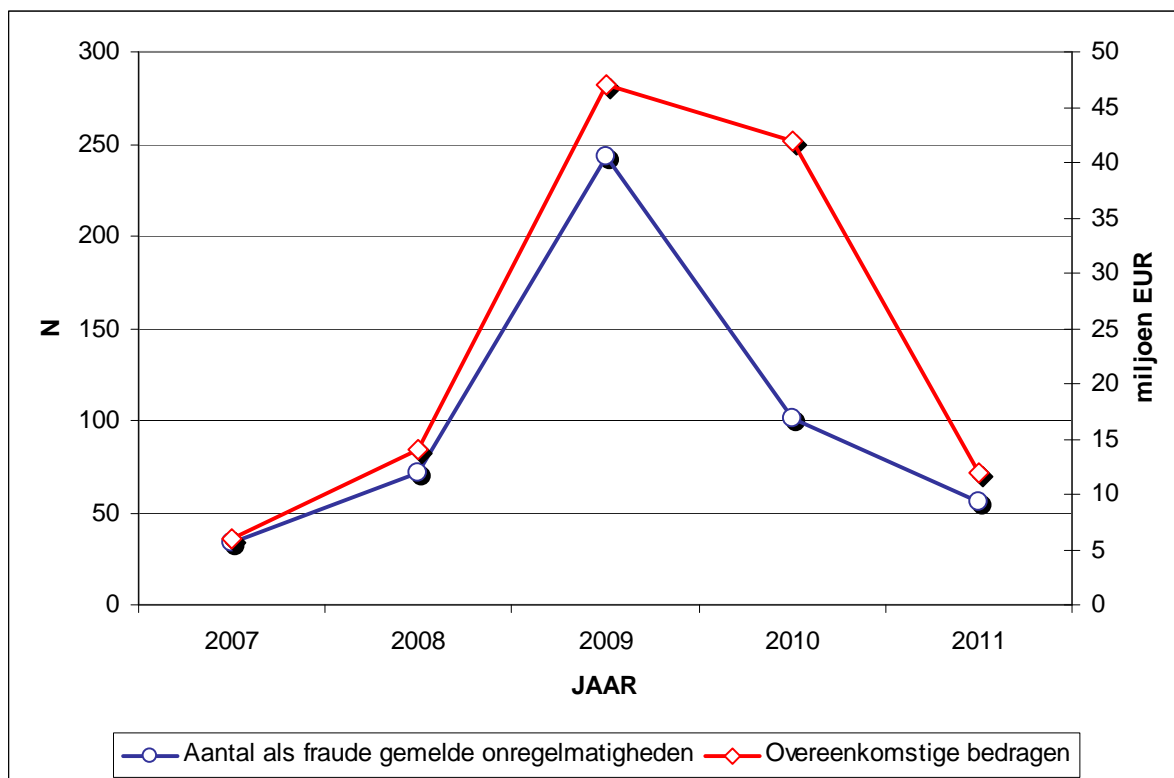
In de sectoren landbouw en cohesiebeleid worden de lidstaten uitgenodigd uitleg te geven over het beperkte aantal gemelde gevallen van "vermoedelijke fraude" en mee te delen hoe hun controlesystemen op fraudegevoelige gebieden worden toegespitst om de preventie en opsporing van fraude te verbeteren.

2.1.2.3. Pretoetredingssteun

In de sector pretoetredingssteun zijn het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen in 2011 significant blijven dalen, wat de tendens van 2010 bevestigt.

Dit houdt duidelijk verband met de uitfasering voor de EU-10- en EU-2-landen van de activiteiten die voor de periode 2000-2006 werden gefinancierd in het kader van de pretoetredingsprogramma's.

Grafiek 5: Pretoetredingssteun: als fraude gemelde onregelmatigheden en overeenkomstige bedragen — 2007-2011



Net als de voorgaande jaren houdt het merendeel van de zaken op het gebied van de pretoetredingssteun (programmeringsperiode 2000-2006) verband met Sapard (het speciaal toetredingsprogramma op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling). Polen heeft het grootste aantal gevallen gemeld, gevolgd door Roemenië.

In het geval van het instrument voor pretoetredingssteun (programmeringsperiode 2007-2013) waren de negen als fraude gemelde onregelmatigheden verdeeld over de vijf categorieën¹⁰. Turkije heeft voor alle vijf de categorieën onregelmatigheden gemeld, terwijl Italië één fraudezaak betreffende grensoverschrijdende samenwerking heeft vastgesteld in het kader van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking in het Adriatische gebied. Alleen Turkije meldt onregelmatigheden via het IMS, terwijl Kroatië dat ondanks de verstrekte opleiding en ondersteuning nog steeds niet doet.

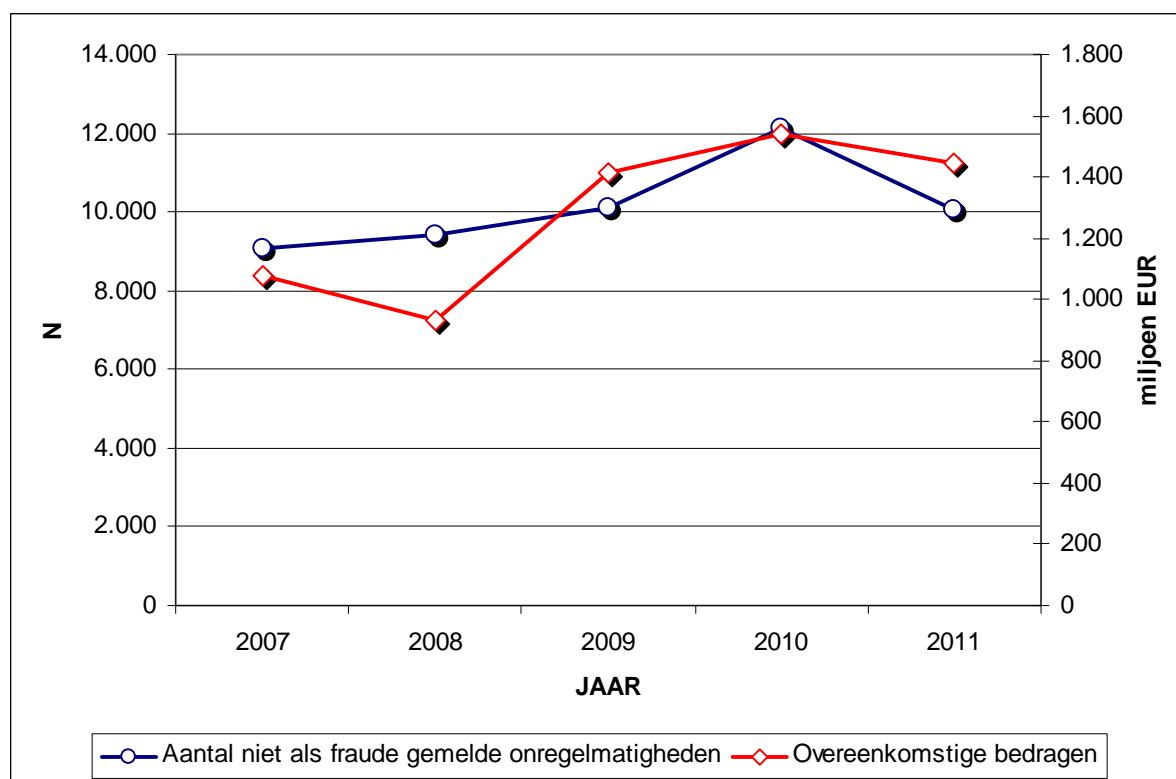
De Commissie nodigt Kroatië uit om de introductie van het IMS te voltooien en de kwaliteit van de meldingen te verbeteren. De Commissie nodigt de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië uit om het systeem in gebruik te nemen.

¹⁰ Grensoverschrijdende samenwerking, ontwikkeling van het menselijk potentieel, plattelandontwikkeling, regionale ontwikkeling en technische bijstand.

2.2. Analyse van door de lidstaten in 2011 niet als fraude gemelde onregelmatigheden

In 2011 nam het totale aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden af (zie grafiek 6). Met name in de sectoren van het cohesiebeleid en de pretoetredingssteun was de daling afgetekend.

Grafiek 6: Niet als fraude gemelde onregelmatigheden en overeenkomstige bedragen — 2007-2011



Aan de inkomstzijde is de financiële impact van de niet als fraude gemelde onregelmatigheden licht gestegen ten opzichte van 2010 (zie tabel 2).

Tabel 2: Niet als fraude gemelde onregelmatigheden — 2011

Sector	Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden		Geraamde financiële impact van de niet als fraude gemelde onregelmatigheden			
	2010	2011	2010		2011	
			(miljoen EUR)	% van de toewijzingen	(miljoen EUR)	% van de toewijzingen
Landbouw	1427	2256	62	circa 0,11 %	101	circa 0,18 %
Visserij	1	46	0,01	0 %	1,6	circa 0,24 %
Cohesiebeleid	6598	3604	1186	circa 2,41 %	1015	circa 2,00 %

Pretoetredingsfondsen	323	207	42	circa 2,59 %	48	circa 2,63 %
Directe uitgaven	1000	888	39,5	circa 0,27 %	49,9	circa 0,78 %
Totale uitgaven	9349	7001	1325,51	circa 0,94 %	1215,5	circa 0,86 %
Totale inkomsten¹¹ (traditionele eigen middelen)	3861	3973	253	(circa 1,21 % van het brutobedrag van de voor 2010 geïnde TEM)	278	(circa 1,24 % van het brutobedrag van de voor 2011 geïnde TEM)

In 2011 werden er op het gebied van de traditionele eigen middelen 3 973 niet-frauduleuze onregelmatigheden gemeld. Zowel het aantal zaken als de bedragen namen toe in vergelijking met 2010.

De douanecontrolestrategieën van de lidstaten moeten nog meer op risicovolle invoer worden gericht, zodat het opsporingspercentage van onregelmatigheden en fraude met TEM verder stijgt.

In de sector landbouw zijn in 2011 2 256 onregelmatigheden vastgesteld. Zowel het aantal zaken als de overeenkomstige bedragen zijn gestegen ten opzichte van 2010. Het grotere aantal zaken hangt samen met de toename van de uitgaven en met name met de extra inspanningen van de lidstaten en de Commissie om de procedure voor het melden van onregelmatigheden te verbeteren¹².

Ook de financiële impact van de niet als fraude gemelde onregelmatigheden in de landbouw is gestegen van 62 miljoen EUR in 2010 tot 101 miljoen EUR in 2011. Specifieke aandacht gaat uit naar de begrotingsjaren 2004-2006, die als afgesloten worden beschouwd omdat hiervoor de controle- en auditplannen volledig zijn uitgevoerd, terugvorderingsprocedures zijn ingeleid en onregelmatigheden zijn gemeld.

Op het gebied van het cohesiebeleid en de pretoetredingssteun kunnen de conclusies die bij de als fraude gemelde onregelmatigheden werden getrokken, ook de afname van het aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden verklaren (programmacyclus, uitwerking van de versnelling in de verslaglegging door de invoering van het IMS en de verbeteringen aan de beheers- en controlesystemen voor het cohesiebeleid, en de aflopende bijstand voor een aantal begunstigde landen in het kader van het pretoetredingsbeleid).

Het cohesiebeleid is nog steeds voor het grootste deel van de niet als fraude gemelde onregelmatigheden met de diverse uitgaven van de EU-begroting verantwoordelijk, hoewel

¹¹ Zie voetnoot 7.

¹² Opleidingen en documenten zoals "Informatiebulletins" en "Vragen en antwoorden" om gebruikers van IMS-module 1848 te informeren en op te leiden.

het overzicht minder uitgesproken is dan het voorgaande jaar (in 2011 circa 50 % van alle gemelde gevallen, in 2010 70 %).

In de meeste gevallen gaat het om inbreuken op de regels voor overheidsopdrachten en de subsidiabiliteit van uitgaven. De beheers- en controlesystemen op dit gebied kunnen dus nog worden verbeterd.

De lidstaten worden aangespoord de efficiëntie en doeltreffendheid van hun beheers- en controlesystemen voor het cohesiebeleid verder te verhogen.

De algemene kwaliteit van de meldingen verbetert gestaag dankzij de invoering en succesvolle ingebruikname van het IMS in elke lidstaat. Frankrijk heeft het systeem als laatste land in gebruik genomen (laatste kwartaal 2011). Er is dus nog ruimte voor verbetering, zeker wanneer Frankrijk het nationale IT-systeem PRESAGE in 2012 aansluit op het IMS.

Op het gebied van het cohesiebeleid nodigt de Commissie Frankrijk uit om tegen het einde van 2012 de invoering van het IMS-systeem te voltooien.

2.3. Analyse van de fraudegevallen en andere onregelmatigheden met rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven in 2011

Dit punt betreft de terugvorderingsopdrachten¹³ die door de diensten van de Commissie in verband met de onder "direct gecentraliseerd beheer" staande uitgaven zijn gegeven¹⁴.

Volgens het boekhoudsysteem op transactiebasis van de Commissie (ABAC) werden in het begrotingsjaar 2011 3 389 invorderingsopdrachten voor een totaalbedrag van 225 miljoen EUR uitgevaardigd. Bij deze invorderingsopdrachten werden 922 onregelmatigheden gemarkeerd als niet-frauduleus en 24 als frauduleus. Uit verdere analyse blijkt dat er ook bij 10 andere terugvorderingen sprake is van fraude. Deze 34 fraudezaken hebben samen een impact van 1,5 miljoen EUR. Ten opzichte van de totale begroting onder gecentraliseerd direct beheer in datzelfde begrotingsjaar is het aandeel fraudegevallen en onregelmatigheden bijzonder laag.

3. TERUGVORDERING

De in dit hoofdstuk vermelde gegevens over terugvorderingen zijn, voor de sectoren van de uitgavenbegroting, ontleend aan de in de jaarrekeningen van de Europese Unie gepubliceerde

¹³ Artikel 72 van het Financieel Reglement (Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad) definieert de opdracht tot invordering als de handeling waarbij de bevoegde gedelegeerde of gesubdelegeerde ordonnateur de rekenplichtige opdraagt een schuldvordering die hij heeft vastgesteld, in te vorderen.

¹⁴ Gecentraliseerd direct beheer betreft alle EU-uitgaven uit de door de EU-instellingen beheerde middelen (zoals administratieve uitgaven van de instellingen en programma's zoals Leonardo, Erasmus, het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling). Krachtens artikel 53 van het Financieel Reglement kan dit deel van de begroting worden uitgevoerd op gecentraliseerde basis (rechtstreeks door de diensten van de Commissie), of door overdracht van uitvoerende taken aan derde landen (gedecentraliseerd beheer) of aan internationale organisaties (gemengd beheer).

cijfers¹⁵. Hierdoor wijken ze zowel qua bereik als inhoudelijk af van de cijfers van de voorgaande jaren¹⁶.

Tabel 3: Terugvorderingspercentages per sector — 2010–2011

BEGROTINGSSECTOR	CONTEXT	TERUGVORDERINGS- PERCENTAGE	
		2010	2011
TEM	Het terugvorderingspercentage bedraagt voor alle jaren samen (1989-2011) 50 %.	46 %	52 %
Landbouw en plattelandsontwikkeling ¹⁷	De hier vermelde percentages betreffen de mate waarin de door de Commissie besloten financiële correcties zijn uitgevoerd ¹⁸ .	85 %	77 %
Cohesiebeleid	De hier vermelde percentages betreffen de follow-up van de financiële correcties die de Commissie heeft uitgevoerd om uitgaven die niet aan de toepasselijke voorschriften en regelingen voldoen, uit te sluiten van financiering door de Unie. Zij kunnen eveneens worden toegepast nadat in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten ernstige tekortkomingen zijn geconstateerd. Het uitvaardigen van een invorderingsopdracht om onterecht betaalde bedragen terug te halen, is maar een van de middelen waarover de Commissie beschikt om	69 %	93 %

¹⁵ In het bijzonder de cijfers gepubliceerd in aanvullende aantekening 6 over financiële correcties en terugvorderingen. Het terugvorderingspercentage wordt berekend als de verhouding tussen de uitgevaardigde financiële correcties of terugvorderingsopdrachten van een begrotingsjaar en het aantal uitgevoerde.

¹⁶ De gegevens van de voorgaande jaren waren hoofdzakelijk gebaseerd op de onregelmatigheidsmeldingen van de lidstaten. Deze cijfers worden gepresenteerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie "Statistical Evaluation of Irregularities reported in 2011". Om een vergelijking te kunnen maken met de resultaten van de voorgaande jaren voor elk van de betrokken beleidsterreinen, is in tabel 3 het terugvorderingspercentage voor 2010 herberekend voor elke sector.

¹⁷ In deze categorie zijn ook een aantal instrumenten voor plattelandsontwikkeling in het kader van de pretoetredingssteun opgenomen.

¹⁸ Bedragen die niet jaar zelf worden terugbetaald, worden het volgende jaar terugbetaald.

	financiële correcties op te leggen.		
Overige beheersvormen ¹⁹	Betreft de terugvordering van bedragen die ten onrechte zijn betaald vanwege fouten of onregelmatigheden ontdekt door de Commissie of OLAF, de lidstaten en de Europese Rekenkamer, voor het gedeelte van de begroting dat niet onder gedeeld beheer wordt uitgevoerd.	92 %	92 %

3.1. Inkomsten (traditionele eigen middelen)

Op het gebied van de traditionele eigen middelen zijn de lidstaten verplicht om ten onrechte niet-geïnde bedragen in te vorderen en deze te melden in de OWNRES-databank. Het totale in te vorderen bedrag voor in 2011 opgespoorde onregelmatigheden is ongeveer 321 miljoen EUR (circa 1,43 % van de totale TEM die in 2011 werden geïnd). Voor de zaken die in 2011 werden ontdekt, hebben de lidstaten al 166 miljoen EUR ingevorderd, wat het invorderingspercentage voor 2011 op 52 % brengt. Daarnaast hebben de lidstaten hun invorderingsinspanningen voor zaken uit de voorgaande jaren voortgezet. In 2011 hebben de 27 lidstaten samen ongeveer 305 miljoen EUR ingevorderd voor zaken uit de periode 1989-2011.

De inspanningen van de lidstaten om TEM in te vorderen, worden gecontroleerd door middel van TEM-inspecties en via de verplichting om alle bedragen van meer dan 50 000 EUR die door de lidstaten uiteindelijk oninbaar worden verklaard, aan de Commissie te melden. De lidstaten worden financieel aansprakelijk gesteld voor niet-ingevorderde TEM als blijkt dat zij bij hun invordering fouten hebben gemaakt.

Meer dan 98 % van alle TEM wordt zonder problemen geïnd.

3.2. Door de lidstaten beheerde uitgaven

3.2.1. Natuurlijke hulpbronnen (landbouw en het Europees Visserijfonds)

In de landbouwsector werden controlebezoeken verricht in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures. Als gevolg daarvan heeft de Commissie voor 822 miljoen EUR aan financiële correcties uitgevoerd op een totaal van 1 068 miljoen EUR aan vastgestelde correcties (77 %).

Daarnaast hebben de lidstaten tijdens het begrotingsjaar 2011 173 miljoen EUR teruggehaald bij begunstigden van het Europees Landbouwarantieffonds (ELGF). Hierdoor hadden de lidstaten tegen het einde van het begrotingsjaar 2011 al 44 %²⁰ van de sinds 2007 aangegane schulden van het ELGF teruggevorderd. Het financiële goedkeuringsmechanisme (de

¹⁹ De categorie "andere beheersvormen" omvat ook dat deel van de EU-begroting dat onder direct beheer valt. Onder deze categorie vallen de pretoetredingssteun (exclusief plattelandsontwikkeling), waarvan de onregelmatigheden worden geanalyseerd in punt 2.1.2.3, en de door de Commissie uitgevaardigde invorderingsopdrachten die in punt 2.2 worden geanalyseerd.

²⁰ Dit percentage betreft enkel de teruggevorderde bedragen.

zogeneten 50/50-regel), ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 1290/2005²¹, is voor de lidstaten een krachtige stimulans om onrechtmatige betalingen zo snel mogelijk terug te vorderen van de begunstigen.

Niettemin bedroeg het door de nationale autoriteiten terug te halen aangegroeide ELGF-bedrag aan het einde van het begrotingsjaar 2011 nog 1,2 miljard EUR. Het ten bate van de EU-begroting terug te vorderen bedrag is echter lager, aangezien de lidstaten sinds 2006 op grond van de 50/50-regel al grote niet-teruggevorderde bedragen (0,45 miljard EUR) aan de EU-begroting hebben betaald.

In de periode 2008-2011 heeft de Commissie het nieuwe goedkeuringsmechanisme gecontroleerd door middel van inspecties ter plaatse bij nationale autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor 18 betaalorganen in 13 lidstaten en 90 % van de totale uitstaande schuld aan het einde van het begrotingsjaar 2011.

3.2.2. *Cohesiebeleid*

In 2011 heeft de Commissie op het gebied van het cohesiebeleid al 624 miljoen EUR van de in totaal 673 miljoen EUR aan vastgestelde financiële correcties uitgevoerd (93%).

Het gecumuleerde percentage van uitgevoerde financiële correcties (tot en met 2011) is gestegen tot 72 %, wat het uitstaande bedrag op 2,5 miljard EUR brengt.

De lidstaten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor het bij de begunstigen terugvorderen van ten onrechte betaalde bedragen, eventueel verhoogd met achterstandsrente. De door de lidstaten teruggevorderde bedragen zijn niet in dit verslag opgenomen, aangezien het hier enkel om de door de Commissie vastgestelde financiële correcties gaat.

Voor de periode 2007-2013 zijn de lidstaten wettelijk verplicht gegevens aan de Commissie mee te delen over de bedragen die vóór de voltooiing van het nationale terugvorderingsproces aan de cofinanciering werden onttrokken en over de bedragen die op nationaal niveau daadwerkelijk van de begunstigen zijn teruggevorderd. Deze gegevens (onvolledig in het geval van de totale bedragen betreffende terugvorderingen en financiële correcties) zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie "Statistical Evaluation of Irregularities reported in 2011".

3.2.3. *Overige beheersvormen*

Wat betreft het deel van de EU-begroting dat onder direct beheer valt, worden uitgaven die niet volgens de geldende regels en voorschriften zijn gebeurd, bij opdracht van de Commissie teruggevorderd of in mindering gebracht op de volgende kostenstaat²².

²¹ 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 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 EOGFL en het ELFPO.

²² Als de aftrek rechtstreeks door de begunstigde wordt gedaan in de kostenstaat, kan die informatie niet in het boekhoudsysteem van de Commissie worden vermeld.

Bij het deel van de begroting dat niet onder direct beheer valt, zijn er in totaal voor 377 miljoen EUR terugvorderingsopdrachten uitgevaardigd. Daarvan is 346 miljoen EUR teruggevorderd (92 %).

3.2.3.1. Pretoetredingssteun

Op het gebied van de pretoetredingssteun zijn de begunstigde landen verantwoordelijk om ten onrechte uitgekeerde bedragen bij de begunstigten terug te halen en eventuele achterstandsrente te innen. De gegevens in dit verslag zijn gebaseerd op de door de begunstigde landen gemelde gevallen van vermoedelijke fraude en onregelmatigheden.

Bij de in 2011 gemelde gevallen is het terugvorderingspercentage significant verbeterd ten opzichte van de voorgaande jaren. In totaal werd bijna 26 miljoen EUR (46 %) teruggehaald.

Ook de totale gecumuleerde terugvordering (van alle gemelde bedragen, ook in de voorgaande jaren) is verbeterd: er is meer dan 100 miljoen EUR teruggevorderd en het terugvorderingspercentage bedraagt meer dan 60 %.

Deze positieve resultaten zijn rechtstreeks te danken aan de afsluiting van de programma's voor pretoetredingssteun.

3.2.3.2. Door de Commissie beheerde uitgaven

Voor de in 2011 uitgevaardigde terugvorderingsopdrachten die als frauduleuze of niet-frauduleuze onregelmatigheden werden opgegeven, werd het geld in bijna alle 922 gevallen van onregelmatigheden geheel of gedeeltelijk teruggehaald. Bij als fraude gemelde onregelmatigheden bedraagt het terugvorderingspercentage 50 %, bij de andere onregelmatigheden 64 %.

4. FRAUDEBESTRIJDINGSBELEID OP EU-NIVEAU

4.1. Door de Commissie in 2011 genomen beleidsmaatregelen voor fraudebestrijding

4.1.1. *Voorstel voor de hervorming van OLAF*

Momenteel wordt gewerkt aan een herziene versie van de basisverordening waarin de belangrijkste taken en bevoegdheden van OLAF op het gebied van administratieve onderzoeken zijn vastgesteld²³. Na een diepgaande denkoefening in 2010 heeft de Commissie in maart 2011 aan de medewetgevers – het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie – een gewijzigd voorstel voorgelegd om het wetgevingskader voor de werkzaamheden van OLAF te verbeteren.

Het gewijzigde voorstel moet de onderzoeken van OLAF efficiënter maken en tegelijkertijd de procedurele rechten van de betrokkenen verduidelijken.

Het voorstel is geanalyseerd door de Raad op werkgroepniveau en in juni 2012 besproken door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie tijdens een informele dialoog.

²³ Verordening nr. 1073/1999.

4.1.2. *Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie*

Met het oog op een betere fraudepreventie en -opsporing op het niveau van de Unie heeft de Commissie in juni 2011 een mededeling over haar fraudebestrijdingsstrategie²⁴ goedgekeurd. Deze strategie is in de eerste plaats ontwikkeld voor de diensten van de Commissie die de EU-middelen beheren en omvat de volgende prioriteiten:

- de opname van adequate fraudebestrijdingsbepalingen in de voorstellen van de Commissie betreffende uitgavenprogramma's in het nieuwe meerjarig financieel kader;
- de ontwikkeling van fraudebestrijdingsstrategieën voor de diensten van de Commissie met de hulp van OLAF;
- de herziening van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten om de regels te vereenvoudigen, terwijl het risico op fraude bij overheidsopdrachten in de lidstaten wordt beperkt.

In 2011 en begin 2012 werd vooruitgang geboekt met de opname van fraudebestrijdingsbepalingen in de uitgavenprogramma's, onder meer met de oprichting van een netwerk voor fraudepreventie en de ontwikkeling van een specifieke fraudepreventiewebsite, die toegankelijk is voor alle diensten van de Commissie. De strategie zal uiterlijk eind 2014 worden afgerond.

4.1.3. *Actieplan van de Commissie ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostgrens van de EU*

De smokkel in zwaar belaste goederen, in hoofdzaak sigaretten en alcohol, leidt tot een aanzienlijke derving van inkomsten voor de begrotingen van de Unie en haar lidstaten. Het directe verlies aan douane-inkomsten door sigarettensmokkel in de EU wordt geschat op meer dan 10 miljard EUR per jaar. Om dit probleem te helpen oplossen, heeft de Commissie in juni 2011 een actieplan gelanceerd om de strijd tegen sigaretten- en alcoholsmokkel aan de oostgrens van de EU op te voeren²⁵.

In het kader van dat actieplan worden bestaande initiatieven en problemen geanalyseerd en gerichte initiatieven voorgesteld die met de hulp van de lidstaten, Rusland en de landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne) uiterlijk in 2014 uitgevoerd moeten zijn. Het omvat onder meer steun voor de ontwikkeling van de rechtshandhavingscapaciteit en verlening van technische bijstand en opleidingen, versterking van de afschrikmiddelen en bewustmaking, en intensivering van de operationele samenwerking tussen de bevoegde diensten in de regio, onder meer door de uitwisseling van informatie en een hechtere internationale samenwerking.

Een aantal van deze maatregelen is ondertussen al genomen. Enkele voorbeelden zijn de gerichte regionale operationele conferentie over tabaksmokkel die eind juni 2011 in Roemenië heeft plaatsgevonden, de afvaardiging van een verbindingspersoon van OLAF naar de EU-delegatie in Kiev om de samenwerking met de bevoegde rechtshandhavingsdiensten van Oekraïne te versterken, en een eerste gezamenlijke douaneoperatie tegen de smokkel van

²⁴ COM(2011) 376 definitief.

²⁵ SEC(2011) 791.

tabaksproducten en synthetische drugsprecursoren aan de oostgrens van de EU (zie punt 4.2.5.3 van dit verslag).

De verwezenlijking van de doelstellingen van het actieplan was een van de prioriteiten in 2011 en blijft ook in 2012 belangrijk.

4.1.4. *Maatregelen van de Commissie ter bescherming van de financiële belangen van de Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken*

De lidstaten beschermen de EU-middelen op basis van nationale regels. Hierdoor varieert het percentage zaken waarin misbruik van EU-geld tot een veroordeling leidt aanzienlijk van 14 % in de ene lidstaat tot 80 % in de andere. Bovendien zijn de strafrechtelijke stelsels van de lidstaten slechts in beperkte mate geharmoniseerd²⁶, is de justitiële samenwerking onvoldoende doeltreffend en bestaat de neiging om strafvervolgning tot binnenlandse zaken te beperken, ten koste van de Europese dimensie.

Er zijn in het algemeen onvoldoende afschrikmiddelen tegen crimineel misbruik van EU-geld. De Commissie heeft daarom aangekondigd dat ze het juridische kader ter bescherming van de financiële belangen van de EU op verschillende gebieden zal versterken²⁷:

- door de voornaamste delicten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden (zoals fraude) en andere relevante strafbare feiten (zoals verduistering) te definiëren;
- via het procedurele kader, waar de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen alle bevoegde autoriteiten verbeterd moeten worden;
- via het institutionele kader voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Dit omvat de versterking van de bestaande organen — Eurojust en OLAF — en de instelling van een gespecialiseerd Europees openbaar ministerie.

Wat het eerste punt betreft, heeft de Commissie op 11 juli 2012 een wetgevingsvoorstel ingediend²⁸. Voor de andere gebieden onderzoekt de Commissie momenteel de verschillende opties voor voorstellen.

Voorts acht de Commissie het overeenkomstig haar werkprogramma noodzakelijk de eurobankbiljetten en -munten beter te beschermen door strafrechtelijke sancties. Dit kan inhouden dat alle lidstaten in de mogelijkheid worden gesteld dezelfde onderzoekstechnieken te gebruiken en dat minimumsancties worden ingesteld. De Commissie werkt aan een wetgevingsvoorstel ter zake.

²⁶ Tweede verslag over de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst inzake de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (COM(2008) 77).

²⁷ Mededeling van de Commissie betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken — Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen, COM(2011) 293, 26 mei 2011, en het bij de mededeling gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2011) 621.

²⁸ COM(2012) 363 final.

4.1.5. *Meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014–2020 — de programma's Hercules III en Pericles 2020*

Om de preventie en bestrijding van fraude te versterken, heeft de Commissie in december 2011 voorstellen goedgekeurd voor de financiering van twee programma's: Hercules III²⁹ en Pericles 2020³⁰. Beide voorstellen zijn in de context van het nieuwe meerjarig financieel kader voor 2014-2020 gelanceerd en zijn opvolgers voor bestaande programma's die eind 2013 aflopen.

Hercules III is een financieringsprogramma met als specifieke doelstelling de bestrijding van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Het ondersteunt de aanschaf van gespecialiseerde apparatuur en databanken voor nationale rechtshandavingsinstanties en opleidingen voor fraudebestrijdingsspecialisten. Het totale voorgestelde budget voor de periode van zeven jaar bedraagt 110 miljoen EUR.

De nieuwe elementen in het Hercules III-voorstel moeten zorgen voor een rationalisering van de doelstellingen en een vereenvoudiging van de uitvoering in vergelijking met het huidige programma. Voor de technische bijstand aan de lidstaten voorziet het voorstel in een verhoging van het medefinancieringspercentage van 50 % tot 80 % op vraag van een groot aantal stakeholders, zodat ook lidstaten met een beperktere medefinancieringscapaciteit hun voordeel uit deze programma's kunnen halen.

Het programma Pericles is gericht op het verlenen van opleidingen en bijstand voor de bescherming van de eurobiljetten en -munten tegen fraude en valsemunterij. Er wordt steun verstrekt voor multidisciplinaire en transnationale workshops, vergaderingen en seminars, doelgerichte plaatsing en uitwisseling van personeel van nationale overheidsorganen in de EU en wereldwijd, en tevens voorzien in technische, wetenschappelijke en operationele ondersteuning.

Ook het Pericles 2020-voorstel bevat nieuwe elementen, zoals de mogelijkheid om specifieke apparatuur aan te schaffen en een verhoging van het medefinancieringspercentage (tot 90 % in uitzonderlijke gevallen). Het totale voorgestelde budget voor de periode van zeven jaar bedraagt 7,7 miljoen EUR.

Beide voorstellen zullen in 2012 door het Europees Parlement en de Raad worden behandeld.

4.1.6. *Nieuwe organisatie van OLAF en zijn onderzoeksprocedures*

In maart 2011 heeft OLAF een interne doorlichting georganiseerd om met name zijn organisatiestructuur en onderzoeksprocedures te verbeteren.

Als gevolg daarvan geldt bij OLAF sinds 1 februari 2012 een nieuw organigram. Dankzij de nieuwe structuur zijn de algemene kosten en administratieve lasten verminderd, werkt 30 % meer medewerkers mee aan de onderzoeken en is de rol OLAF als dienst van de Commissie die verantwoordelijk is voor het algemene fraudebestrijdingsbeleid, bevestigd. De onderzoeksprocedures werden gestroomlijnd en er werd een nieuwe reeks prioriteiten voor het onderzoeksbeleid vastgesteld.

²⁹ COM(2011) 914 definitief.

³⁰ COM(2011) 913 definitief.

4.2. Andere door de Commissie in 2011 genomen beleidsmaatregelen met betrekking tot fraudebestrijding

4.2.1. Mededeling van de Commissie over corruptiebestrijding in de EU

De uitvoering van het rechtskader voor corruptiebestrijding door de lidstaten blijft ongelijkmatig en als geheel onbevredigend. Daarom heeft de Commissie een algemeen EU-beleid inzake corruptiebestrijding voor de komende jaren voorgesteld³¹. Daarin heeft ze opgeroepen de aandacht voor corruptie op verscheidene beleidsterreinen te verscherpen en een aantal maatregelen aanbevolen zoals nauwere samenwerking, modernisering van de EU-regels voor de verbeurdverklaring van criminele vermogensbestanddelen, herziening van de wetgeving voor overheidsopdrachten, betere misdaadstatistieken en veelvuldiger gebruik van voorwaarden in het samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid.

Vanaf 2013 zal de Commissie om het andere jaar een EU-corruptiebestrijdingsverslag uitbrengen. Dit verslag moet de strijd tegen corruptie intensiveren en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten versterken. Daarnaast is het een geschikt medium om tendensen in de EU te belichten, goede praktijken uit te wisselen en het terrein voor te bereiden voor nieuwe beleidsmaatregelen van de EU.

4.2.2. Modernisering van de regels inzake overheidsopdrachten

Op basis van de resultaten van een openbare raadpleging heeft de Commissie op 20 december 2011 voorstellen³² aangenomen om de richtlijnen voor overheidsopdrachten te moderniseren. Dit moet ervoor zorgen dat de lidstaten doeltreffende mechanismen instellen om ondeugdelijke handelspraktijken te voorkomen en de transparantie te verhogen. De Commissie is van mening dat dergelijke maatregelen niet alleen bijdragen tot eerlijke mededinging tussen inschrijvers, maar ook verzekeren dat overheidsinstanties het geld van de belastingbetalers efficiënt besteden.

Tegelijkertijd heeft de Commissie fundamentele transparantiemaatregelen en procedurevoorwaarden voor de gunning van concessieopdrachten³³ voorgesteld met het oog op de uitsluiting van deelnemers die werden veroordeeld voor corruptie, witwaspraktijken en fraude, en ter voorkoming van belangenconflicten.

4.2.3. Cohesiebeleid

Wat het cohesiebeleid na 2013 betreft, is de Commissie van oordeel dat meer aandacht moet worden besteed aan de fraudebestrijdingsaspecten, onder meer door de invoering van een systeem van nationale accreditatie, een beheersverklaring en een jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen om de betrouwbaarheid te vergroten. Specifiek voor het financiële beheer en de

³¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité van 6 juni 2011 over corruptiebestrijding in de EU — COM(2011) 308 definitief.

³² Voorstel voor een Richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten, COM(2011) 896 definitief — 2011/438 (COD), en het voorstel voor een Richtlijn betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, COM(2011) 895 definitief — 2011/439 (COD):http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm.

³³ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessieopdrachten, COM (2011) 897 definitief – 2011/0437 (COD).

controle van de programma's heeft de commissie voorgesteld dat de beheersautoriteit doeltreffende fraudebestrijdingsmaatregelen neemt die in verhouding staan tot de geïdentificeerde risico's³⁴.

4.2.4. *Directe uitgaven*

Inzake de preventie en opsporing van en het onderzoek naar fraude op het gebied van de directe uitgaven en externe steun heeft de Commissie voorgesteld een nieuwe standaardclausule³⁵ voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie op te nemen in alle nieuwe MFK-voorstellen voor de periode 2014-2020 met het oog op een grotere consistentie bij de uitgavenprogramma's.

4.2.5. *Douane*

4.2.5.1. Antifraude Transit Informatiesysteem

Om de strijd tegen douanefraude op te kunnen voeren, moeten alle betrokken autoriteiten op de hoogte worden gehouden van de bewegingen van doorvoergoederen binnen de EU. Daartoe heeft de Commissie (OLAF) een centrale databank ontwikkeld en beschikbaar gesteld — het Antifraude Transit Informatiesysteem of ATIS. Sinds 1 september 2011 hebben de Commissie, de lidstaten en de EVA-landen³⁶ in realtime toegang tot ATIS.

4.2.5.2. Wederzijdse administratieve bijstand en bijbehorende fraudebestrijdingsafspraken met derde landen

Met het oog op een correcte toepassing van de douanewetgeving bevatten verschillende overeenkomsten, zoals preferentiële handels- en/of samenwerkingsovereenkomsten, niet-preferentiële overeenkomsten en douaneovereenkomsten, bepalingen over wederzijdse administratieve bijstand en over de voorkoming en bestrijding van, en het onderzoek naar inbreuken op de douanewetgeving.

Eind 2011 waren er 43 overeenkomsten met in totaal 58 landen van kracht. Daarnaast waren er onderhandelingen aan de gang met India, Canada, Singapore, Maleisië, de Mercosur-regio, Georgië, Moldavië en zes EPA-regio's (Economic Partnership Agreement).

4.2.5.3. Gezamenlijke douaneoperaties (GDO)

De douaneautoriteiten van de lidstaten en ook van een aantal niet-EU-landen voeren in samenwerking met OLAF op gezette tijdstippen gezamenlijke operaties van beperkte duur uit om de smokkel van gevoelige goederen en fraude in bepaalde risicogebieden en/of op geïdentificeerde handelsroutes te bestrijden. De Commissie (OLAF) neemt het initiatief voor deze gezamenlijke douaneoperaties en/of verleent de nodige ondersteuning.

³⁴ Zie met name artikel 114, lid 4, onder c), van het voorstel, COM(2011) 615.

³⁵ Zie bijvoorbeeld het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een consumentenprogramma 2014-2020, COM(2011) 707 definitief, 9.11.2011, en het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon 2020 — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020), COM(2011) 809 definitief, 30.11.2011.

³⁶ Uitgezonderd Zwitserland.

In april 2011 hebben Hongarije en de Commissie (OLAF) in samenwerking met Europol een gezamenlijke douaneoperatie met als codenaam Fireblade georganiseerd. Alle lidstaten van de EU en ook Kroatië, Oekraïne en Moldavië werden uitgenodigd hieraan deel te nemen. De actie heeft geleid tot de inbeslagname van meer dan 28 000 stuks/paar nagemaakte textielproducten en accessoires die per spoor via de oostgrens de EU werden binnengesmokkeld. De financiële impact van deze inbeslagnames bedroeg ten minste 1 miljoen EUR aan marktwaarde van de vastgehouden namaakgoederen en 1,5 miljoen aan ontdoken douanerechten en heffingen voor de gesmokkelde sigaretten die tijdens de operatie werden ontdekt.

In oktober 2011 hebben de Poolse douaneautoriteiten in nauwe samenwerking met OLAF een gezamenlijke douaneoperatie met als codenaam Barrel georganiseerd. Vierentwintig lidstaten, Kroatië, Turkije, Noorwegen en Zwitserland hebben aan de operatie deelgenomen. Het ging om de eerste gezamenlijke douaneoperatie voor het goederenvervoer per spoor tegen de smokkel van tabaksproducten en synthetische drugsprecursoren aan de oostgrens van de EU. Hierbij werden op goederentreinen met hout en staal ongeveer 1,2 miljoen sigaretten ontdekt en in beslag genomen. Het verlies aan ontdoken douanerechten en heffingen zou ten minste 205 000 EUR hebben bedragen.

4.2.6. *Btw*

Op basis van de resultaten van een openbare raadpleging³⁷, maar ook van besprekingen met de lidstaten en adviezen van de Europese instellingen heeft de Commissie in december 2011 de mededeling "De toekomst van de btw — Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel dat is afgestemd op de interne markt"³⁸ goedgekeurd.

Er zal worden gekeken naar nieuwe mogelijkheden om de fraudebestrijding te versterken, zoals betere de administratieve samenwerking met derde landen, een mechanisme om snel nieuwe fraude aan te pakken en bestudering van nieuwe systemen voor de inning van belastingen.

De Commissie zal ook technische bijstand en steun voor capaciteitsopbouw verlenen om de lidstaten te helpen hun belastingdiensten doeltreffender, efficiënter en fraudebestendiger te maken. Daarnaast werkt de Commissie aan een permanent EU-forum waar belastingdiensten, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de Commissie van gedachten kunnen wisselen over met het beheer van het btw-stelsel samenhangende fraudekwesaties.

4.2.7. *Internationale conventies, instrumenten en regelingen voor administratieve samenwerking*

In een context van mondialisering vindt fraude steeds vaker over internationale grenzen heen plaats. Daarom wereldwijd moet nauwer worden samengewerkt met landen en internationale organisaties, die EU-middelen ontvangen en/of met partnerdonoren van de Europese Unie.

Er is een sterk juridisch kader en duidelijke verbintenissen van de partnerlanden nodig om te verzekeren dat deze landen de middelen die ze van de Unie ontvangen, goed beheren en met de EU samenwerken om fraude en corruptie te bestrijden. Om dat kader tot stand te brengen,

³⁷ COM(2010) 695. De openbare raadpleging liep tot 31 mei 2011.

³⁸ COM(2011) 851.

heeft de Europese Commissie een reeks controle- en fraudebestrijdingsbepalingen voorgesteld in nieuwe of herziene bilaterale overeenkomsten.

In 2011 werden dergelijke bepalingen³⁹ voorgesteld in de ontwerpovereenkomsten met begunstigde landen zoals Afghanistan en Kazachstan en in de ontwerp-associatieovereenkomsten met drie landen van het Oostelijk Partnerschap, nl. Armenië, Azerbeidzjan en Georgië. Er werden ook meer gestroomlijnde bepalingen voorgesteld voor informatie-uitwisseling met vooraanstaande donorlanden zoals Australië. De Europese Dienst voor extern optreden en de Europese Commissie zullen erop aandringen dat dergelijke bepalingen bij de onderhandelingen in 2012 in de nieuwe overeenkomsten met deze landen worden opgenomen.

In 2011 is de Commissie (OLAF) gestart met een grootschalige campagne voor meer samenwerking en uitwisseling van informatie over fraudebestrijding met internationale organisaties zoals de Integrity Vice-Presidency van de Wereldbank.

4.2.8. Strijd tegen de illegale handel in tabaksproducten op internationaal niveau

De Commissie heeft het standpunt van de EU gecoördineerd en de EU samen met het voorzitterschap van de Raad vertegenwoordigd tijdens de onderhandelingen over het Protocol inzake de uitroeiing van de illegale handel in tabaksproducten op basis van het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC) van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

De intergouvernementele onderhandelingsgroep (Intergovernmental Negotiation Body – INB) is vijf keer samengekomen, de laatste keer (INB5) van 28 maart tot 4 april 2012 in Genève. Na intensieve onderhandelingen tijdens INB5 werd overeenstemming bereikt over een ontwerpprotocol inzake de uitroeiing van de illegale handel in tabaksproducten.

Dit ontwerpprotocol zal ter overweging en goedkeuring worden voorgelegd aan de Conferentie van de Partijen bij het WHO FCTC, die in november 2012 in Seoul (Zuid-Korea) bijeenkomt.

4.3. Uitvoering van fraudebestrijdingsprogramma's

4.3.1. Hercules II

De focus van het programma Hercules II lag ook in 2011 op de verbetering van transnationale en multidisciplinaire samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie ter bestrijding en voorkoming van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt.

Bijzondere nadruk was er voor de opsporing en voorkoming van de onwettige invoer van illegale of namaakproducten, met inbegrip van sigaretten en andere tabaksproducten (5,1 miljoen EUR); conferenties, seminars en opleidingen (4,8 miljoen EUR); uitgaven voor het gebruik van externe databanken in het kader van onderzoeken (circa 2,9 miljoen EUR); en academisch onderzoek (0,7 miljoen EUR).

³⁹ Deze bepalingen betreffen de uitgaven van de EU en verschillen wat dat betreft van de in punt 4.2.5.2 vermelde bepalingen betreffende douanerechten (inkomsten).

4.3.2. *Pericles*

Het programma Pericles is gericht op opleidingen en technische bijstand aan nationale overheden verantwoordelijk voor de bescherming van de eurobankbiljetten en -munten tegen fraude en valsemunterij. In 2011 heeft de Commissie (OLAF) deelgenomen aan 15 Pericles-activiteiten zoals conferenties, seminars en uitwisselingen van personeel georganiseerd door lidstaten en/of de Commissie (OLAF). De Pericles-strategie is toegespitst op de lidstaten van de Unie en erop gericht de regionale samenwerking op cruciale terreinen te versterken. In 2011 bedroegen de in het kader van het programma Pericles toegewezen middelen 1 miljoen EUR, voor 100 % vastgelegd.

4.3.3. *Het antifraude-informatiesysteem (AFIS)*

Het antifraude-informatiesysteem (AFIS) omvat een reeks fraudebestrijdingsinstrumenten voor de tijdige en veilige uitwisseling van fraudegerelateerde informatie tussen de bevoegde nationale en Europese overheidsdiensten. AFIS wordt beheerd door de Commissie (OLAF) en beslaat twee grote gebieden: de wederzijdse bijstand in douanezaken (gezamenlijke douaneoperaties, beveiligd e-mailverkeer, antifraude-informatiesysteem enz.) en het beheer van onregelmatigheidsmeldingen door de lidstaten en de begunstigde landen.

Het aantal gebruikers van AFIS is gestaag toegenomen tot bijna 10 000 ambtenaren van meer dan 1 200 bevoegde autoriteiten van lidstaten, derde partnerlanden, internationale organisaties, diensten van de Commissie en andere EU-instellingen.

In 2011 werd AFIS gefinancierd uit een werkingsbudget van 6 miljoen EUR. Het leeuwendeel daarvan ging naar onderhouds-, ontwikkelings- en productiediensten (4,8 miljoen EUR), en het resterende bedrag naar technische bijstand, opleidingen en hardware (1,2 miljoen EUR). De AFIS-begroting 2011 werd volledig uitgevoerd, bij een vastleggingspercentage van 99 %.

4.4. Resolutie van het Europees Parlement van 6 april 2011 over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding — Jaarverslag 2009

Het Europees Parlement heeft zijn resolutie over het verslag van de Commissie van 2009 op 6 april 2011 goedgekeurd⁴⁰. De resolutie bevat specifieke verzoeken, opmerkingen en voorstellen die de gehele begroting betreffen. Ze is gericht aan de Commissie en de lidstaten en behandelt een ruim scala aan onderwerpen zoals de publicatie van de begunstigden van EU-middelen, nationale beheersverklaringen en overheidsopdrachten. De resolutie bevat kritiek op de situatie van de terugvordering van EU-middelen in alle sectoren en het lage aantal onregelmatigheden dat door een aantal lidstaten in bepaalde sectoren wordt gemeld.

Het Europees Parlement verheugde zich over de invoering van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) en erkende dat vooruitgang was geboekt op bepaalde gebieden, zoals de grotere algemene discipline bij de lidstaten bij de rapportage van onregelmatigheden in de landbouw. Het nam ook akte van de succesvolle resultaten van de gezamenlijke douaneoperatie Diabolo II, die door de Europese Commissie (OLAF) werd gecoördineerd.

De Commissie heeft een vervolgverslag aan het Parlement voorgelegd over de praktische maatregelen die ze naar aanleiding van de resolutie wil nemen. De Commissie heeft er met

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0142+0+DOC+XML+V0//NL>

name op gewezen dat ze een aantal vereenvoudigingen heeft aangenomen voor alle gebieden onder gedeeld beheer om de werklast voor de lidstaten te verminderen. Als tegenprestatie wordt van hen verwacht dat ze de kwaliteit, tijdigheid en volledigheid van hun onregelmatigheidsmeldingen verbeteren.

4.5. Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)

Krachtens artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie organiseren de lidstaten in samenwerking met de Commissie een nauwe en regelmatige samenwerking tussen hun bevoegde autoriteiten. Die vindt plaats binnen het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding⁴¹.

Het Comité is in 2011 twee keer bijeengekomen⁴². Daarbij werd het op de hoogte gesteld van de vorderingen in het fraudebestrijdingsprogramma van de Commissie en heeft het zelf een aantal suggesties gedaan. De volgende onderwerpen zijn daarbij aan bod gekomen: de daadwerkelijke uitvoering van de EU-wetgeving inzake fraudebestrijding en de toepassing ervan op nationaal niveau, de jaarlijkse verslaglegging en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de Commissie, met name inzake vermoedelijke en bewezen fraudezaken en onregelmatigheden, en risicoanalyses.

Het Comité heeft met name gezocht naar manieren om de fraudebestrijdingsmaatregelen in de lidstaten te versterken, met name door een speciale subgroep van COCOLAF voor structurele initiatieven op te richten. De lidstaten hebben gewezen op de toegevoegde waarde van dergelijke bijeenkomsten, met name voor de uitwisseling van goede praktijken.

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

5.1. Resultaten van de vragenlijst over de controles ter bestrijding van onregelmatigheden en fraude ten nadele van de financiële belangen van de EU op het gebied van het cohesiebeleid

Elk jaar kiezen de Commissie en de lidstaten een speciaal thema (bijvoorbeeld in verband met risicogebieden) dat in het fraudebestrijdingsverslag van het daaropvolgende jaar wordt uitgewerkt op basis van de antwoorden op een vragenlijst die door de Commissie aan de lidstaten wordt voorgelegd. Dat thema vergemakkelijkt de uitwisseling van informatie en goede praktijken tussen de lidstaten en de follow-up van fraudebestrijdingsmaatregelen.

Het speciale thema van dit jaar betreft de controles die worden uitgevoerd om onregelmatigheden en fraude ten nadele van de financiële belangen van de EU op het gebied van het cohesiebeleid te bestrijden⁴³. Het omvat informatie over fraudebestrijdingsonderzoeken, wetgevings- en administratieve maatregelen en strategieën, het gebruik van fraude-indicatoren, de bedragen die in het kader van de onderzoeken werden

⁴¹ COCOLAF is opgericht in 1994 bij Besluit 94/140/EG van de Commissie van 23 februari 1994, gewijzigd bij Besluit 2005/223/EG van de Commissie van 25 februari 2005, PB L 71 van 17.3.2005, blz. 67-68.

⁴² Eén extra ad-hocvergadering vindt in de loop van het jaar plaats en één vergadering van de werkgroep Risicoanalyse.

⁴³ Een diepgaandere analyse van de nationale praktijken is opgenomen in het desbetreffende werkdocument van de diensten van de Commissie.

teruggevorderd en informatie over het personeel dat toegewezen is aan en betrokken bij fraudebestrijdingsonderzoeken.

Alle lidstaten hebben verslag uitgebracht over de wetgevings- of administratieve maatregelen die ze in de periode 2007-2011 hebben genomen. De lidstaten achten dat deze in belangrijke mate hebben bijgedragen tot een betere preventie van fraude op het gebied van het cohesiebeleid en/of tot verbeteringen aan het risicobeheerssysteem.

De maatregelen houden onder meer verband met de regels voor subsidiabiliteit, inspecties en controles ter plaatse, de melding en verwerking van fraude en algemene onregelmatigheden, terugvorderingsprocedures, vergelijkende controles ter opsporing en voorkoming van dubbele financiering van projecten, procedures voor overheidsopdrachten, de invoering van sancties, acties ter bestrijding van fraude en corruptie, oprichting van coördinatie-instanties ter bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, deelname van medewerkers aan opleidingen en seminars, en vervolging van begunstigden en andere partijen betrokken bij gevallen van vermoedelijke fraude en corruptie.

Wat de doeltreffendheid en efficiëntie betreft, hebben vrijwel alle lidstaten⁴⁴ melding gemaakt van een krachtige en proactieve aanpak waarbij, dankzij de genomen preventieve maatregelen, meer onregelmatigheden vóór de betaling zijn opgemerkt. Hierdoor zijn uiteindelijk ook minder onregelmatigheden gemeld. Sommige lidstaten⁴⁵ hebben gewezen op een scherpe daling van het aantal opgespoorde gevallen van vermoedelijke fraude, minder fouten bij aanbestedingen en meer transparantie in het hele proces. Wat de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging betreft, hebben de meeste lidstaten⁴⁶ meer goedgekeurde subsidiabele bedragen gemeld.

Inzake de naleving van de regels hebben sommige lidstaten⁴⁷ gewezen op de preventieve impact van de richtsnoeren van de Commissie voor overheidsopdrachten⁴⁸, de nota van de Commissie over fraude-indicatoren⁴⁹, de nationale bepalingen voor overheidsopdrachten, de handleiding en richtsnoeren voor de aangifte van onregelmatigheden en de bepalingen van de artikelen 27 tot 36 (onregelmatigheden) van Verordening (EG) nr. 1828/2006.

De meeste lidstaten⁵⁰ hebben aangegeven dat ze nationale of regionale strategieën of "bepaalde soorten operaties"⁵¹ gebruiken, zoals ingestelde maatregelen of plannen voor de preventie van fraude en ter opsporing van fraude met middelen uit het Cohesiefonds. De overige lidstaten⁵² waren tevreden met de bestaande situatie en hebben geen nieuwe strategieën geïntroduceerd of gepland om het risico op fraude te verminderen.

⁴⁴ Uitgezonderd Griekenland en Frankrijk.

⁴⁵ BG, CZ, EL, EE en UK.

⁴⁶ DE, ES, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, PL, PT, RO, FI en UK.

⁴⁷ BG, DE, EE, EL, ES, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, SI, SK, SE en UK.

⁴⁸ Richtsnoeren voor het vaststellen van financiële correcties voor door de structuurfondsen of het Cohesiefonds medegefinancierde uitgaven, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten: COCOF 07/0037/03-EN.

⁴⁹ Informatieve nota over fraude-indicatoren voor het EFRO, ESF en CF (COCOF 09/0003/00-EN).

⁵⁰ BG, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK en FI.

⁵¹ DE, EL en LV.

⁵² NL en UK.

De meeste lidstaten⁵³ hebben te kennen gegeven dat ze algemene indicatoren gebruiken om hun controles aan te passen en dat deze helpen om fraude op te sporen en de resultaten van fraudebestrijdingscontroles te verbeteren.

Alle lidstaten hebben verslag uitgebracht over de uitgevoerde fraudeonderzoeken en de afgeronde strafzaken betreffende projecten van het cohesiebeleid uit de programmeringsperiodes 2000-2006 en 2007-2013. Sommige lidstaten hebben de in de EU-verordeningen vastgestelde verplichte inspecties ter plaatse opgenomen in de administratieve fraudeonderzoeken. Een aantal speurt naar mogelijke fraude via inspecties ter plaatse, controles van ingediende betalingsaanvragen, voorafgaande controles bij aanbestedingen en steekproeven van systeemcontroles en ervaring. Bij een vermoeden van onregelmatigheden worden extra controles uitgevoerd en wordt eventueel een verslag overhandigd aan de wetshandhavingsautoriteiten.

Alle lidstaten achtten hun financiële controle voldoende doelgericht om fraude op te sporen.

Enkele grote lidstaten⁵⁴ hebben slechts een zeer beperkt aantal lopende strafrechtelijke onderzoeken gemeld. Sommige lidstaten⁵⁵ hebben waardevolle informatie over de uitgevoerde fraudeonderzoeken en afgeronde strafzaken verschaft, terwijl andere⁵⁶ geen gegevens hebben verstrekt over de afgeronde strafzaken en bijbehorende rechterlijke beslissingen. Tot slot blijkt uit de informatie van de lidstaten over de bedragen die in het kader van fraudeonderzoeken tijdens de programmeringsperiodes 2000-2006 en 2007-2013 zijn teruggevorderd, dat de rapportage over het terugvorderingsproces ten minste misleidend kan worden genoemd en moet worden verbeterd. De cijfers in het IMS konden bijvoorbeeld op geen enkele manier in verband worden gebracht met de hier gerapporteerde gegevens. Twee lidstaten⁵⁷ hebben grote bedragen gemeld en slecht een derde van de respondenten⁵⁸ heeft aangegeven dat bedragen van meer dan 1 miljoen EUR als gevolg van fraudeonderzoeken werden teruggevorderd. Bij een andere derde⁵⁹ werden lage bedragen opgegeven voor deze verslagperiode, terwijl sommige lidstaten⁶⁰ helemaal geen cijfers of "niet van toepassing" hebben ingevuld.

De antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst wijzen op verbeteringen in het financiële controle- en risicobeheerssysteem dat fraude ten nadele van het cohesiebeleid moet voorkomen. Het betreft onder meer wettelijke bepalingen en richtsnoeren, nationale of regionale strategieën, het gebruik van risico-indicatoren, administratieve procedures en samenwerking tussen nationale autoriteiten.

Wel moet de follow-up van de administratieve en strafrechtelijke fraudeonderzoeken worden verbeterd, onder meer bij het terughalen van de bijbehorende bedragen⁶¹.

⁵³ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, IE, HU, MT, PL, RO, SI, SK en UK.

⁵⁴ DE, FR en ES.

⁵⁵ BG, CZ, EE, HU, PL, PT, SK en SE.

⁵⁶ DE, EL, ES, FR, IT, LT, LU, HU, AT en RO.

⁵⁷ IT en PT.

⁵⁸ BG, EE, ES, IT, LV, LT, PT, SK, FI en UK.

⁵⁹ BE, CZ, IE en RO.

⁶⁰ DE, EL, FR, HU, MT, AT, SE en SI.

⁶¹ Zie de tabellen 1 en 2 op blz. 9-11 in het desbetreffende werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag, waarin de door de lidstaten gemelde gegevens zijn samengevat.

Er is ook duidelijk behoefte aan betere fraudestatistieken zodat de Commissie en de lidstaten hun inspanningen op risicosectoren kunnen toespitsen. De Commissie is van plan om in dit verband meer de nadruk te leggen op de rapportage hierover.

De lidstaten worden uitgenodigd gevolg te geven aan de uitkomst van strafrechtelijke onderzoeken en hun fraudestatistieken te verbeteren.

5.2. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2010

In haar verslag betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie van 2010 heeft de Commissie een aantal aanbevelingen aan de lidstaten gedaan, met name over gemelde zaken van fraude en andere onregelmatigheden, de terugvordering van onregelmatig betaalde bedragen en het gebruik van de centrale gegevensbank van uitsluitingen (Central Exclusions Database – CED) overeenkomstig artikel 95 van het Financieel Reglement.

De Commissie heeft toegezien op de uitvoering van deze aanbevelingen door de lidstaten in het kader van de verslaglegging over 2011. Er werden bescheiden verbeteringen vastgesteld, met name bij de uitvoering van het IMS. Slechts één lidstaat⁶² moet de invoering nog voltooien. Op het gebied van de meldingsverplichtingen⁶³ voor de landbouwsector hebben de betrokken lidstaten enige vooruitgang geboekt, met name betreffende de persoonsgegevens van daders van (al dan niet frauduleuze) onregelmatigheden en hun conformiteitspercentage, maar afgaande op de zeer beperkte meldingen van vermoede fraude door de grote lidstaten is er nog ruimte voor verbetering.

Op het gebied van de inkomsten hebben de lidstaten bevestigd dat hun bestaande nationale strategieën de risico's voor de totaliteit van de douanerechten consequent beoordelen en dat de nodige proactieve en preventieve maatregelen ter bestrijding van mogelijke fraude zullen worden genomen.

Wat de aanbeveling voor de oprichting van de centrale databank met uitsluitingen (CED)⁶⁴ betreft, is er al een klein aantal lidstaten⁶⁵ dat de databank gebruikt en voortgangsverslagen heeft verstrekt; andere hebben ter voorbereiding hun contactpersonen aangewezen of overwogen het gebruik van de databank voor de volgende programmacyclus⁶⁶. Tot op heden zijn in dit verband geen gevallen gemeld aan de Commissie.

6. CONCLUSIES

Dit verslag geeft aan dat in 2011 vooruitgang is geboekt bij de aanneming door de Commissie en de lidstaten van beleidsmaatregelen die de financiële belangen van de EU beter zullen beschermen. De volledige uitvoering van deze maatregelen zal een nauwe samenwerking

⁶² FR.

⁶³ De volledige antwoorden van de lidstaten op de aanbevelingen zijn opgenomen in het derde werkdokument van de diensten van de Commissie bij dit verslag.

⁶⁴ Op grond van artikel 95 van het Financieel Reglement betreffende kandidaten en inschrijvers die zich in een van de in dezelfde richtlijn voor uitsluiting vastgestelde situaties bevinden.

⁶⁵ BG, CZ, MT, AT en PL.

⁶⁶ De tabel op blz. 6 van het desbetreffende werkdokument van de diensten van de Commissie bij dit verslag geeft overzicht van de situatie voor alle lidstaten.

tussen de EU-instellingen en de lidstaten vergen en de Commissie zal hierop toezicht blijven uitoefenen.

De analyse van de onregelmatigheden in 2011 brengt een algemene daling van het aantal gemelde onregelmatigheden aan het licht, maar ook verbeteringen in de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde EU-middelen. Deze daling was verwacht na de versnelling in de meldingen van de voorbije jaren, die zelf ook het gevolg was van betere controles en instrumenten.

Duidelijk is ook dat voor alle onderdelen van de begroting nog extra inspanningen nodig zijn om de geboekte vooruitgang te bestendigen en voorbereid te zijn op een mogelijk negatieve impact van de huidige financiële crisis in de vorm van een stijging van het aantal fraudezaken ten nadele van de EU-begroting. De Commissie beveelt alle lidstaten dan ook aan om adequate fraudebestrijdingsmaatregelen te nemen die gericht zijn op zowel preventie als opsporing, zeker de landen waar dergelijke resultaten lijken te ontbreken of onvoldoende zijn.

Op basis van de ontvangen gegevens is ook duidelijk dat verdere inspanningen nodig zijn, met name voor de terugvordering, waar de procedures nog steeds relatief lang duren.