



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.7.2006
COM(2006) 378 definitief

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen - Fraudebestrijding -
Jaarverslag 2005**

{SEC(2006)911}
{SEC(2006)912}

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	4
1. Balans van de algemene strategische aanpak 2001-2005 ter bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap	5
1.1. Een algemeen wetgevingsbeleid op het gebied van fraudebestrijding.....	5
1.2. Een nieuwe samenwerkingscultuur.....	8
1.3. Voorkomen en bestrijden van corruptie binnen de instellingen.....	9
1.4. De versterking van de strafrechtelijke dimensie	10
1.5. Conclusie.....	12
2. Resultaten van de fraudebestrijding: statistieken over door de lidstaten gemelde fraude en andere onregelmatigheden op grond van sectorale verordeningen	12
2.1. Traditionele eigen middelen.....	14
2.2. Landbouwwitgaven (EOGFL-Garantie)	15
2.3. Structurele maatregelen.....	15
2.4. Pretoetredingsfondsen	16
3. Door de lidstaten en de Commissie in 2005 genomen maatregelen	17
3.1. Maatregelen van de lidstaten.....	17
3.1.1. Nieuwe horizontale maatregelen.....	17
3.1.2. Nieuwe maatregelen ten aanzien van de eigen middelen van de Gemeenschap.....	18
3.1.3. Nieuwe maatregelen op het gebied van de landbouwwitgaven	19
3.1.4. Nieuwe maatregelen op het gebied van structurele initiatieven.....	19
3.2. Operationele maatregelen van de Commissie in het kader van de fraudebestrijding	20
3.3. Aanvullende maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.....	21
3.3.1. Stand van zaken m.b.t. de ratificering door de lidstaten van het verdrag van 26 juli 1995 over de bescherming van de financiële belangen van de Europees Gemeenschappen en de bijbehorende protocollen.....	21
3.3.2. Het douane-informatsiesysteem (DIS) en de ratificering van het verdrag over het gebruik van automatische dataverwerking bij de douane en van het bijbehorende protocol vooreen op te richten gegevensbank voor identificatie van douanebestanden (FIDE)	21
3.3.3. Overeenkomst met Philip Morris International.....	23
4. Terugvordering.....	23

4.1.	Nationale terugvorderingsprocedures in civiele of administratieve procedures	23
4.2.	Terugvordering door de instellingen.....	27
4.3.	“Task Force terugvordering” binnen het EOGFL-Garantie.....	28
4.4.	Hervorming van het financiële follow-up systeem bij onregelmatigheden op het gebied van het landbouwbeleid.....	30
5.	Certificatieprocedures van rekeningen.....	30
5.1.	Routekaart voor een positieve betrouwbaarheidsverklaring.....	30
5.2.	Certificering m.b.t. behoorlijk beheer van de openbare uitgaven van de lidstaten....	32

INLEIDING

De Gemeenschap en de lidstaten zijn samen verantwoordelijk voor de bescherming van de financiële belangen van de lidstaten en voor de fraudebestrijding. In overeenstemming met artikel 280 van het EG-Verdrag brengt de Commissie jaarlijks met de lidstaten verslag uit over de nieuwe maatregelen die ter vervulling van de verplichtingen zijn genomen. Dit verslag, dat wordt gepubliceerd, is gericht aan het Europees Parlement en aan de Raad.

In het **eerste punt** van het verslag geeft de Commissie een **overzicht van het algemene strategische aanpak voor de jaren 2001-2005** ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Over het geheel genomen stemt de tenuitvoerlegging van de doelstellingen en de acties tot tevredenheid, ondanks een aanzienlijk aantal hindernissen.

Het **tweede punt** geeft een samenvatting van de **resultaten van de statistieken over de op grond van de sectorale verordeningen gemelde onregelmatigheden**.

Punt drie omvat, naast een representatieve selectie van de **in 2005** door de lidstaten **genomen maatregelen**, tevens wat door de Commissie in het werk is gesteld om het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) beter te laten functioneren.

Met de lidstaten is unaniem overeengekomen dat aan twee punten in het bijzonder aandacht wordt besteed. Dit staat in het verslag onder punt 4 en 5. Het **vierde punt** geeft een overzicht van de maatregelen die zijn getroffen voor een **betere terugvordering** van niet ontvangen of ten onrechte betaalde bedragen. Herstel van de schade aan het Europees budget ten gevolge van fraude en andere onregelmatigheden is immers alleen mogelijk door te zorgen voor een adequaat financieel follow-up systeem.

Het **vijfde en laatste punt** is gewijd aan de **certificering van de rekeningen**. De Europese begroting wordt grotendeels samen met de lidstaten beheerd. In dit verband geeft het vijfde punt een korte vergelijking tussen de uitgangspunten en criteria voor controle en (indien van toepassing) de door de lidstaten gehanteerde certificeringsmodellen.

Het verslag beperkt zich tot een samenvatting en een overzicht van de maatregelen van de lidstaten en de daarmee bereikte resultaten. Tegelijkertijd publiceert de Commissie twee werkdocumenten¹, het ene geeft een overzicht van de inbreng van de lidstaten en het tweede bevat statistieken over de door de lidstaten gerapporteerde onregelmatigheden.

Op de internetsite van OLAF zijn de verslagen van de voorgaande jaren en tevens de werkdocumenten van de betrokken diensten van de Commissie te vinden².

¹ “Overzicht van de maatregelen van de lidstaten” en “Statistical Evaluation of Irregularities”.

² http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html

1. BALANS VAN DE ALGEMENE STRATEGISCHE AANPAK 2001-2005 TER BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAP

De bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap dient gestoeld te zijn op een sterk samenwerkingsverband tussen het nationale en het communautaire niveau. De Commissie heeft zich uitgesproken voor het instellen van een algemene strategische aanpak van deze bescherming die alle acties omvat die een bijdrage aan de gemeenschappelijke doelstelling kunnen leveren, om zodoende de bundeling van de inspanningen van alle bij de preventie betrokken nationale autoriteiten en instellingen te garanderen. Dit houdt onder meer in de operationele activiteiten, financiële follow-up, opgelegde sancties, preventie en voorbereiding van wetgeving in het kader van deze activiteiten, waarbij het niet uitmaakt of deze tot de eerste of tot de derde pijler behoren.

De Commissie heeft haar algemene beleidsdoelstellingen voor de jaren 2001-2005 vastgelegd in haar op 28 juni 2000³ aangenomen algemene strategische aanpak, die voortvloeit uit het in het Verdrag van Amsterdam opgenomen artikel 280 van het EG-Verdrag (EGV) en uit de oprichting in 1999 van het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF). De Commissie heeft vier hoofdlijnen voor de bescherming van de financiële belangen:

- een algemeen wetgevingsbeleid op het gebied van fraudebestrijding;
- een nieuwe samenwerkingscultuur;
- een interinstitutionele aanpak van preventie en bestrijding van fraude en corruptie;
- een versterking van de strafrechtelijke dimensie.

Deze algemene strategische aanpak is uitgewerkt in actieplannen voor de jaren 2001-2003⁴ en 2004-2005⁵.

1.1. Een algemeen wetgevingsbeleid op het gebied van fraudebestrijding

Inzet van beleid voor de Commissie was fraudebestrijding, uitgaande van een horizontale, gecoördineerde benadering van wetgeving in beide pijlers, die alle sectoren omvat waar corruptie en fraude kunnen voorkomen. Wetgeving betreffende fraudebestrijding moet niet alleen toezien op follow-up en samenwerking maar ook op preventie en opsporing.

In 2001 heeft de Commissie aangekondigd dat zij intern een instrument⁶ heeft ingevoerd voor “fraud-proofing” met het oog op kwalitatief hoogwaardiger wetgeving en contractbeheer om deze zodoende “fraudebestendig” te maken. Sinds

³ Mededeling van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding - Naar een algemene strategische aanpak, COM(2000)358 def.

⁴ Mededeling van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap – Fraudebestrijding – Actieplan 2001-2003, COM(2001) 254 def.

⁵ Mededeling van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap – Fraudebestrijding – Actieplan 2001-2003, COM(2004)544 def.

⁶ Mededeling van de Commissie over fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer van 7.11.2001, SEC(2001) 2029 def.

2003 gaat een interdepartementale groep jaarlijks na waar wetten en contractmodellen in de maak zijn die een grote bedreiging kunnen vormen voor de financiële belangen van de Gemeenschap. Bij deze projecten wordt het Europees Bureau voor Fraudebestrijding geraadpleegd nadat de procedures zijn uitgewerkt. Het bureau heeft in de periode 2004-2005 in totaal 28 initiatieven onderzocht.

Tijdens alle fasen van het geplande introductietraject van de euro zijn veel maatregelen genomen in de strijd tegen namaak van munten en biljetten. Door de Commissie is vooral het juridische kader van rechtsvordering en interventie verruimd, evenals het kader voor speciale internationale samenwerking.

In 2002⁷ heeft de Commissie in een mededeling die vooral was gericht op een verbeterde terugvordering van de voor 1999 ten onrechte uitgekeerde landbouwfondsen, de oprichting van een “task force Terugvordering” aangekondigd. Deze moet meer helderheid scheppen in de stand van zaken betreffende de niet-terugvordering en besluiten voorbereiden over de financiële aansprakelijkheid t.a.v. de formele procedures van aanzuivering van rekeningen binnen het EOGFL-Garantie (zie punt 4.2.).

Het nieuwe, in 2003 van kracht geworden Financieel Reglement⁸ betekent een aanzienlijke versterking van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap:

- Het zorgt voornamelijk voor een verbeterde terugvordering.
- Het reglement maakt het mogelijk om van een boekhouding op kasbasis over te schakelen naar een systeem op transactiebasis (periodetoerekening). Hiermee voldoet de Commissie sinds 2005 aan de meest strikte internationale eisen op het gebied van openbare boekhouding. Zij zorgt voor een beter dagelijks beheer van de fondsen en beperkt de kans op fouten of onregelmatigheden tot een minimum.
- Het zorgt voor een informatiesysteem waarmee, via een administratieve beslissing, inschrijvers met een strafblad en onbetrouwbare kandidaten of degenen die bedrieglijke of frauduleuze informatie hebben verstrekt, kunnen worden uitgesloten van openbare aanbestedingen. In de richtlijn die is aanvaard over de coördinatie van procedures voor het afsluiten van overheidsopdrachten⁹ is een vergelijkbaar instrument aangenomen. De Commissie heeft te kennen gegeven dat zij in het kader van de mededeling

⁷ Mededeling van de Commissie inzake verbetering van de terugvordering van tegoeden van de Gemeenschap die voortvloeien uit het directe en het gedeelde beheer van de uitgaven van de Gemeenschap, COM(2002) 671 def.

⁸ Verordening (EU, Euratom) n° 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europees Gemeenschappen, PB L 248 van 16.9.2002.

⁹ Met Richtlijn (EG) 2004/18 van het Europees Parlement en van de Commissie betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werk, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004) is een informatiesysteem in het leven geroepen waarmee inschrijvers met een strafblad kunnen worden geweerd bij overheidsopdrachten.

over de transparantie¹⁰ zal onderzoeken in hoeverre het mogelijk is het uitsluitingssysteem nog vaker te hanteren; Ook is zij van plan voorstellen in deze richting te doen in het gewijzigde voorstel over de herziening van het Financieel Reglement¹¹.

In 2004 heeft de Commissie voorstellen goedgekeurd voor verordeningen tot wijziging van de verordeningen betreffende de door OLAF¹² verrichte onderzoeken. Deze waren vooral bedoeld als toelichting op de regels betreffende informatie-uitwisseling tussen het bureau en de instanties, organen en instellingen van de Gemeenschap, waardoor het bureau zich kan richten op haar belangrijkste uitvoeringstaken, sneller onderzoek kan verrichten en doelmatiger kan werken. De voorstellen zijn tevens bedoeld om de rechtspositie te versterken van degenen die de onderzoeken ondergaan. Het Parlement en de Raad hebben n.a.v. die voorstellen verzocht om een aanvullende evaluatie van het door het Bureau geleverde werk, die door de Commissie in oktober 2004 is verstrekt¹³. De Rekenkamer heeft een speciaal verslag opgesteld over het beheer van het Bureau¹⁴, met verschillende aanbevelingen. Het Europees Parlement heeft in juli 2005¹⁵ een openbare hoorzitting gehouden over de versterking van OLAF. Daarbij is vastgesteld dat de operationele organisatie van het Bureau, dat onafhankelijk onderzoeken uitvoert maar administratief een onderdeel vormt van de Commissie, functioneert.

De Commissie heeft, in het licht van deze ontwikkelingen, op 24 mei 2006 een voorstel aangenomen dat een aanvulling vormt op wat al was bereikt in februari 2004. Dit laatste wordt vervangen en vervalt. Het betreffende voorstel gaat vooral in op governance en samenwerking tussen de instellingen en het Comité van toezicht, via de vergaderingen van dit comité met vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in het kader van de gestructureerde dialoog. Daarin wordt ook gesproken over het instellen van een adviseur-revisor die in bepaalde gevallen moet adviseren. Verder is het bedoeld het mandaat van de directeur-generaal van OLAF te verduidelijken.

Gebeurtenissen in 2005. In 2005 heeft de Commissie haar tweede verslag¹⁶ aangenomen over de toepassing door de lidstaten van de zgn. “zwarte lijst”-

¹⁰ Mededeling van de Commissie van de voorzitter, mevrouw Wallström, de heer Kallas, mevrouw Hübner en mevrouw Fischer Boel voor een Europees Transparantie-initiatief, SEC(2005) 1300.

¹¹ Op 18.5.2006 heeft de Commissie een gewijzigd voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europees Gemeenschappen, COM (2006) 213 def.

¹² Verordeningvoorstellen tot wijziging van verordening (EU) nr. 1073/1999 en (Euratom) nr. 1074/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), COM(2004) 103 en 104.

¹³ Werkdocument van de diensten van de Commissie, Extra beoordeling van de werkzaamheden van OLAF, SEC(2004)1370. Zie ook het verslag van de Commissie, “Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)“, COM(2003) 154 def.

¹⁴ Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 1/2005 over het beheer van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) vergezeld van de antwoorden van de Commissie, PB C 202 van 8.8.2005.

¹⁵ Hoorzitting van 12 en 13 juli 2005 genaamd “Versterking van OLAF herziening van de Verordening over het Europees Bureau voor fraudebestrijding”.

¹⁶ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad inzake de toepassing van Verordening (EG) nr. 1469/95 (Zwarte lijst), COM(2005) 520.

verordening¹⁷. Deze verordening voorziet in het identificeren van economische actoren die wat het EOGFL-Garantie betreft een risico vormen voor de begroting van de Gemeenschap, informatieverstrekking aan de Commissie en de lidstaten en de toepassing van preventiemaatregelen. Het verslag stelt vast dat deze verordening in de praktijk een bescheiden resultaat oplevert. De Commissie wil met dit verslag een brede discussie met de instellingen op gang brengen over de noodzaak van een eventueel aangepast uitsluitingsmechanisme en over de vraag in welke richting dit moet gaan.

1.2. Een nieuwe samenwerkingscultuur

De Commissie heeft sinds 2001 initiatieven genomen om de tien nieuwe lidstaten en de kandidaat-lidstaten te steunen bij het verwerken van het communautair acquis op het gebied van de bescherming van de financiële belangen. Door de tien nieuwe lidstaten en door Roemenië en Bulgarije zijn nationale diensten in het leven geroepen voor gecoördineerde fraudebestrijding (AFCOS). Deze zijn verantwoordelijk voor alle aangelegenheden op het gebied van wetgeving, administratie en uitvoering van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en doen, naar het zich laat aanzien, zeer nuttig werk. De integratie van tien nieuwe lidstaten, die zich op adequate wijze hadden voorbereid op hun nieuwe taak voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, is zonder noemenswaardige problemen verlopen. Met het oog op een betere begeleiding van de uitbreidingsprocedure in Roemenië en in Bulgarije heeft OLAF zijn activiteiten en operationele slagvaardigheid versterkt door in elk van beide landen een verbidingsfunctionaris te detacheren.

In de strijd tegen fraude en andere onwettige praktijken die een bedreiging vormen voor de financiële belangen van de Gemeenschap is er in 2004 door de Europese Gemeenschap en haar lidstaten een samenwerkingsovereenkomst¹⁸ gesloten met Zwitserland.

Daarnaast heeft de Commissie in 2004 een verordeningvoorstel ingediend met het oog op wederzijdse administratieve ondersteuning¹⁹. De "horizontale" verordening, die alle sectoren betreft in de strijd tegen de fraude in de Gemeenschap die nog niet onder een sectorale wetgeving vallen, moet zorgen voor een uitgebreide juridische basis.

Gebeurtenissen in 2005. Soms berokkenen internationale handelstransacties in strijd met de douanevoorschriften - waartoe tevens de regels behoren betreffende intellectuele eigendomsrechten - schade aan de economie en de financiële belangen van de lidstaten en aan de douane-inkomsten binnen het budget van de Europese

¹⁷ Verordening (EG) nr. 1469/95 van de Raad van 22 juni 1995 betreffende de maatregelen die moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde begunstigen van uit het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde verrichtingen, PB L 145 van 29.6.1995.

¹⁸ Besluit betreffende de ondertekening van de overeenkomst voor samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die hun financiële belangen schaden, COM(2004) 559 def en PB C 244 van 1.10.2004.

¹⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende wederzijdse administratieve bijstand ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude en andere onwettige activiteiten, COM(2004) 509 def.

Unie. De afgelopen jaren heeft de handel met China gezorgd voor een aantal problemen. Een in 2004 tot stand gekomen en getekende samenwerkingsovereenkomst met China, die in 2005 in werking is getreden, is gericht op een betere wederzijdse ondersteuning op douanegebied tussen de Gemeenschap en China. De praktische uitvoering ervan wordt door OLAF beheerd.

Binnen de kantoren van OLAF is een vaste technische infrastructuur (POCU) opgezet voor een betere samenwerking en ondersteuning tussen de gezamenlijke douanediensdiensten van de lidstaten. Met de POCU kunnen gemeenschappelijke douaneactiviteiten snel worden uitgevoerd en beter worden gecoördineerd, tegen minder kosten. Het eerste wapenfeit van de nieuwe infrastructuur was de operatie "FAKE". Deze in mei 2005 uitgevoerde operatie, die betrekking had op namaakproducten uit China, heeft zeer bevredigende resultaten opgeleverd (zie punt 3.2.).

De verordeningen betreffende de Structuurfondsen en het Cohesiefonds, op grond waarvan lidstaten verplicht zijn aan de Commissie te rapporteren als er mogelijk sprake is van onregelmatigheden ten opzichte van de sectorale verordeningen, zijn gewijzigd en herzien²⁰, met het oog op geharmoniseerde uitvoering. De harmonisatie zal verder gestalte krijgen via een wijziging van de verordening die van toepassing is op landbouwgebied.

Het statuut van het raadgevend comité coördinatie fraudebestrijding is gewijzigd bij Besluit van de Commissie²¹, om het aan te passen aan de sinds de oprichting ervan in 1994 opgetreden veranderingen, zoals de opneming van artikel 280 EG in het Verdrag van Amsterdam, de oprichting van OLAF in 1999 en de invoering van de euro. Dit comité, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Commissie zitting hebben, heeft tot taak om de Commissie bij te staan bij alle aangelegenheden betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

1.3. Voorkomen en bestrijden van corruptie binnen de instellingen

OLAF heeft zijn taken die het in 1999 van de wetgever heeft gekregen inzake het voorkomen en bestrijden van corruptie voortgezet. Het Europees Hof van Justitie heeft meerdere malen de wettigheid en de coherentie erkend van het interinstitutioneel kader voor interne onderzoeken, dat in het algemeen van toepassing is op alle instellingen, organen en instanties²².

²⁰ Verordening (EG) nr. 2035/2005 van de Commissie van 12 december 2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1681/94 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het structuurbeleid en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied, PB L 328 van 15.12.2005 en Verordening (EG) nr. 2168/2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1831/94 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het Cohesiefonds en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied.

²¹ Besluit van de Commissie van 25 februari 2005 tot wijziging van Besluit van de Commissie van 25 februari 2005 houdende wijziging van Besluit 94/140/EG tot oprichting van een raadgevend comité coördinatie fraudebestrijding, PB L 71 van 17.3.2005.

²² In haar uitspraak in zaak C-167/02 P, heeft het Hof op 30 maart 2004 het arrest bevestigd van het Gerecht van eerste aanleg T-17/00 van 26 februari 2002, waarbij het beroep van 71 leden van het Europees Parlement niet-ontvankelijk werd verklaard. Dit was ingediend tot nietigverklaring van het

Door de in 2001 door OLAF met de Dienst interne audit (IAS)²³ en met de IDOC²⁴ in 2004 gesloten memoranda van overeenstemming die de activiteiten van deze diensten omschrijven, is een vruchtbare samenwerking tot stand gekomen. In een aantal gevallen is door frequente contacten tussen OLAF en IDOC in de loop van 2005 gecoördineerd optreden mogelijk geworden.

In het kader van de hervorming van de administratie zijn er maatregelen getroffen om de ambtenaren en de andere functionarissen van de Commissie meer bewust te maken voor de beginselen van een goed beheer van projecten of voor mogelijke belangenconflicten. Ze moeten ook weten hoe zij moeten handelen bij vermoeden van ernstige strafbare feiten die de belangen van de Gemeenschap kunnen schaden.

Het op 24 mei 2006 door de Commissie aangenomen voorstel tot wijziging van het juridisch kader van door OLAF verrichte onderzoeken betreft hoofdzakelijk een betere informatieverstrekking door de instellingen en de mogelijkheid om in het kader van interne onderzoeken het eindverslag niet aan de bevoegde justitiële instanties door te geven als het minder ernstige zaken betreft, de financiële schade gering is en er intern maatregelen bestaan voor een doelgerichte follow-up, met doorgifte van dat verslag aan de betrokken instellingen, organen of instanties.

1.4. De versterking van de strafrechtelijke dimensie

De problemen i.v.m. de incompatibiliteit van de nationale juridische systemen en de behandeling van ingewikkelde en vaak grensoverschrijdende juridische zaken zijn voor de Commissie aanleiding geweest om deze op te nemen als vierde aandachtspunt in haar algemene strategische aanpak.

De Commissie heeft in 2001 bij het Europees Parlement en de Raad een voorstel voor een richtlijn ingediend voor de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap²⁵. De bedoeling van dat voorstel is om in een communautair instrument bepaalde strafrechtelijke bepalingen over te nemen (vooral over de definitie van onwettige handelingen, aansprakelijkheden en sancties en samenwerking met de Commissie) uit de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap²⁶ en de bijbehorende protocollen²⁷.

besluit van het Parlement van 18 november 1999 – tot wijziging van zijn Reglement – waarbij OLAF werd gemachtigd om ook binnen het Europees Parlement interne onderzoeken te verrichten. In 2003 heeft het Hof in de zaken C-11/00 en C-15/00 beslist dat OLAF bij vermoede fraude of onregelmatigheden bij de Europese Centrale Bank (ECB) of bij de Europese Investeringsbank (EIB) een onderzoek mocht instellen omdat Verordening (EG) nr. 1073/1999 van toepassing is. Tevens heeft het Hof de besluiten van de ECB en van de EIB waarbij werd bepaald dat dergelijke onderzoeken door de eigen interne diensten konden worden uitgevoerd, nietig verklaard.

²³ Memorandum van overeenstemming OLAF-IAS van 25.7.2001, SEC(2003) 884/2.

²⁴ Besluit van de Commissie C (2004)1588 def/4 van 28.4.2004

²⁵ COM (2001) 272 def, PB C 240E van 28.8.2001, gewijzigd in 2002 na de opmerkingen van de Rekenkamer en van het Europees Parlement, COM (2002) 577 def.

²⁶ Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995, PB C 316 van 27.11.1995.

²⁷ Eerste protocol bij de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, PB C 313 van 23.10.1996. betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de Overeenkomst aangaande de bescherming

Door de overeenkomst, het eerste protocol en het protocol over de bevoegdheid van het Hof van Justitie, die in 2002 van kracht zijn geworden, is een grondige juridische samenwerking mogelijk geworden op verscheidene gebieden. De Commissie roept de Raad op aan de lidstaten te vragen om zich meer in te zetten voor een krachtiger nationaal strafrecht, om zich nog eens te beraden over hun afwachtende opstelling ten opzichte van de instrumenten van de overeenkomst en om het tweede protocol te ondertekenen. Momenteel is de Commissie bezig met de voorbereiding van een tweede verslag²⁸ over de tenuitvoerlegging van de overeenkomst en de bijbehorende al van kracht zijnde protocollen, dat eind 2007 zou moeten zijn goedgekeurd en betrekking heeft op de vijftientig lidstaten.

Nu er binnen de EU bereidheid bestaat om het beginsel van wederzijdse erkenning, dat intussen als hoeksteen dient voor de juridische samenwerking op strafrechtelijk gebied, verder uit te werken, is er sprake van een intensieve wetgevende activiteit op de gebieden in verband met titel VI van het VEU. Dit heeft een positieve uitwerking, vooral op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Zo wordt het door het in 2002 aanvaarde kaderbesluit over het Europees aanhoudingsbevel²⁹ veel eenvoudiger om iemand aan te houden en tussen lidstaten over te dragen binnen strafrechtelijke procedures of een straf op te leggen of een maatregel op te leggen die de persoonlijke vrijheid aan banden legt.

Het in 2003 tussen OLAF en Eurojust gesloten memorandum van overeenstemming voorziet in wederzijdse informatie-uitwisseling en samenwerking met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. In 2004 hebben OLAF en Eurojust in dat verband de praktische uitvoeringsbepalingen ervan afgesproken. Een verbindingsgroep OLAF-Eurojust is in het leven geroepen om te zorgen voor de uitvoering van het memorandum. De groep is in 2005 regelmatig bijeen geweest. Eurojust heeft in dit verband in een aantal gevallen met OLAF en met de nationale instanties samengewerkt en daarbij meegewerkt aan de onderzoeken en de vervolging van dergelijke gevallen.

Het in 2004 tussen OLAF en Europol gesloten akkoord is gericht op betere strategische en technische informatie-uitwisseling en tevens op informatie-uitwisseling voor het beoordelen van gevaren en risicoanalyse op gebieden die van gemeenschappelijk belang zijn. De samenwerking tussen het Bureau en Europol, die in het bijzonder is gericht op bestrijding van smokkel en namaak van de Euro, is in 2005 versterkt. Het Bureau onderhoudt tevens contacten met internationale instanties als Interpol of de Werelddouaneorganisatie (WDO).

van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, PB C 151 van 20.5.1997. Tweede Protocol, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen - Gezamenlijke verklaring over artikel 13, lid 2 - Verklaring van de Commissie betreffende artikel 7, PB C 221 van 19.7.1997.

²⁸ Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de daarbij behorende protocollen, COM(2004) 709.

²⁹ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, PB L 190 van 18.7.2002

In 2001 heeft de Commissie een groenboek aangenomen³⁰ dat de discussie op gang moest brengen over de oprichting van een Europees openbaar aanklager om de criminaliteit die een bedreiging vormt voor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen doeltreffender te kunnen aanpakken. In artikel III-274 van het in juni 2004 door de Europese Raad goedgekeurde Verdrag voor een Europese Grondwet, dat nog niet door alle lidstaten is geratificeerd, staat dat de Raad met algemene stemmen, en na goedkeuring door het Europees Parlement, een Europees openbaar ministerie kan instellen vanuit Eurojust voor de bestrijding van overtredingen die de financiële belangen van de Unie schaden. Dit OM zal bevoegd zijn voor opsporing, vervolging en berechting van degenen die dergelijke overtredingen plegen en hun medeplichtigen.

Gebeurtenissen in 2005. In een mededeling³¹ heeft de Commissie aangegeven wat de gevolgen zijn van het principearrest van het Hof van Justitie over strafrechtelijke bepalingen ten aanzien van de eerste en de derde pijler³². Dit betrof in het bijzonder een voorstel voor een richtlijn over de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Overeenkomstig dit arrest moet een dergelijke bepaling, waarop noodzakelijkerwijs strafrechtelijk een beroep wordt gedaan om de juiste toepassing van het communautaire recht te waarborgen, alleen worden aangenomen in de eerste pijler. Hiermede komt een einde aan het mechanisme van de twee besluiten (richtlijn of verordening en kaderbesluit).

1.5. Conclusie

Vijf jaar na de invoering van de algemene strategische aanpak is de balans van de ondernomen acties positief. Voor alle zwaartepunten van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen is er duidelijk sprake van vooruitgang, zoals blijkt uit het overzicht hierboven. De versterking van de strafrechtelijke dimensie is echter vertraagd. Zo is bijvoorbeeld, in afwachting van de ratificering van het grondwettelijk verdrag, tijdelijk vertraging opgetreden bij het initiatief ter voorbereiding van de oprichting van een Europees openbaar aanklager.

Van alle initiatieven in de geplande periode is voor 31 december 2005 75% volledig gerealiseerd, 9% - waarvan de uitvoering doorgaat - gedeeltelijk binnen de gestelde tijd, 14% is naar 2006 overgeheveld en 10% is tijdelijk of definitief opgeschort, voornamelijk om redenen die buiten de Commissie liggen.

2. RESULTATEN VAN DE FRAUDEBESTRIJDING: STATISTIEKEN OVER DOOR DE LIDSTATEN GEMELDE FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN OP GROND VAN SECTORALE VERORDENINGEN

Door de communautaire wetgeving zijn lidstaten verplicht fraude en andere onregelmatigheden te melden die de financiële belangen op welk gebied van

³⁰ Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, COM(2001) 715.

³¹ Mededeling van de Commissie over de gevolgen van het arrest van het Hof van 13.9.2005, COM(2005) 583 def.

³² Arrest C-176/03 Commissie vs Raad.

communautaire activiteit dan ook schade³³. De statistieken in dit hoofdstuk hebben betrekking op door lidstaten gemelde verdenkingen van fraude en onregelmatigheden op grond van de sectorale verordeningen. De directe uitgaven van de Gemeenschap³⁴ blijven hierbij buiten beschouwing. Het samen met dit verslag door de diensten van de Commissie gepubliceerde document³⁵ biedt een gedegen analyse van de statistieken op basis van deze meldingen. In de tabel hieronder staat een kort overzicht van het aantal in 2005 gemelde onregelmatigheden en tevens de betreffende bedragen voor iedere sector³⁶.

Tabel – Aantal onregelmatigheden en bedragen - jaar 2005

TOTAAL 2005		
Sector	Aantal gemelde onregelmatigheden	Totaal financiële gevolgen (miljoen EUR)
Eigen middelen	4.982	322
EOGFL-Garantie	3.193	102
Structuurfondsen/ Cohesiefonds	3.570	601
Pretoetredingsfondsen	331	17
Totaal	12.076	1042

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen fraude en onregelmatigheid. Onder fraude wordt verstaan opzettelijke onregelmatigheden die een misdrijf opleveren, wat alleen door de rechter worden gekwalificeerd³⁷. Eerst na afloop van de juridische procedure is het mogelijk de werkelijke financiële gevolgen vast te stellen. In de sector eigen middelen bedraagt vermoedelijke fraude ongeveer 20% van het aantal in 2005 gemelde onregelmatigheden, voor een totaalbedrag van ongeveer 95,2 miljoen euro. In de sector landbouwuitgaven, is het aantal vermoedelijke fraudegevallen ongeveer 13% van het aantal gemelde onregelmatigheden, voor een totaalbedrag van

³³ In het bijzonder wordt verwezen naar art. 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 (PB L 67 van 14.3.1991), (EG) nr. 1681/94 van de Commissie van 11 juli 1994 (PB L 178 van 12.7.1994) en (EG) nr. 1831/94 van de Commissie van 26 juli 1994 (PB L 191 van 27.7.1994) voor wat betreft de uitgaven, en art. 6, lid 5, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 (PB L 130 van 31.5.2000) voor wat betreft de traditionele eigen middelen. Voor de landen die bijstand uit de pretoetredingsfondsen ontvangen, geldt een soortgelijke verplichting.

³⁴ Dit aspect komt aan de orde in het verslag over de operationele activiteiten van OLAF. Dit kan worden geraadpleegd op de Internet site van het bureau:
http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

³⁵ SEC(2006)

³⁶ De statistieken in dit hoofdstuk betreffen de uitgaven in verband waarmee de lidstaten fraude en onregelmatigheden rapporteren.

³⁷ Zie definitie in artikel 1 van het Akkoord over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen van 26 juli 1995, PB C 316 van 27.11.1995.

ongeveer 21,5 miljoen euro. Dit komt neer op ongeveer 0,05% van alle kredieten uit het EOGFL-Garantie. Bij de Structuurfondsen betreft ongeveer van 15 van de gemelde gevallen fraude, wat neerkomt op 0,53% van alle kredieten in het kader van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds bijeen. In de sector pretoetredingsfondsen betreft fraude ongeveer 18% van de gemelde onregelmatigheden, voor een bedrag van in totaal ongeveer 1,77 miljoen euro, d.w.z. 0,06% van alle uit de fondsen Phare³⁸, Sapard³⁹ en ISPA⁴⁰ toegekende kredieten. Dit is een schatting op basis van de door de lidstaten versterkte gegevens, die met het nodige voorbehoud moet worden bekeken.

2.1. Traditionele eigen middelen

Het aantal opgespoorde en gemelde gevallen van fraude en onregelmatigheden (zaken van meer dan 10.000 EUR) vertoont ten opzichte van 2004 (4.982 gevallen in 2005)⁴¹ een stijging van 55%. Het met deze onregelmatigheden gemoeide bedrag is ongeveer 322 miljoen euro in 2005, tegen 212 miljoen euro in 2004, d.w.z. een stijging van 52%.

Deze stijging valt mogelijk toe te schrijven aan een betere communicatie van bepaalde lidstaten en aan het feit dat bepaalde lidstaten in OWNRES zaken hebben ingevoerd betreffende niet-aangezuiverde doorvoer die, al is het aan de late kant, daarna zijn aangezuiverd. De toename met 55% op zich wettigt nog geen conclusies over de werkelijke stand van zaken betreffende fraude en andere onregelmatigheden.

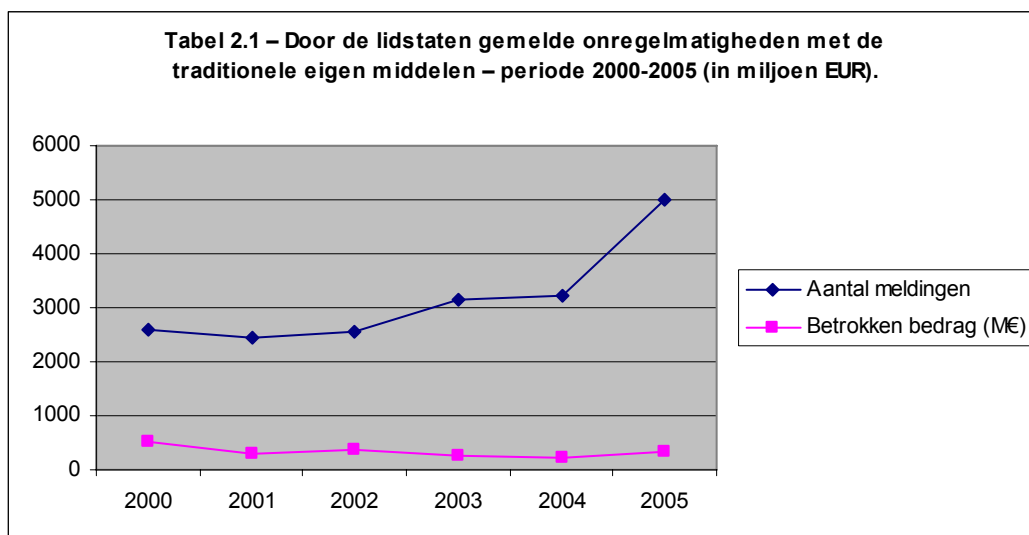
Onder onregelmatigheden behoren sigaretten tot de categorie meest aangetroffen producten, waarbij de melding vrijwel altijd smokkel ervan betrof. Ook het aantal met suiker verband houdende onregelmatigheden is in 2005 toegenomen; meestal betrof dat niet-geëxporteerde suiker die de bij de communautaire regeling toegestane norm overschreed. Ook werd een hoger aantal gevallen vastgesteld in de textielsector, voornamelijk in verband met de herkomstvermelding.

³⁸ Polen-Hongarije: hulp bij de economische herstructurering, Verordening (EG) nr. 3906/89, PB L 375 van 23.12.1989.

³⁹ SAPARD (pretoetredingsinstrument voor de landbouw), Verordening (EG) nr. 1268//1999, PB L 131 van 26.6.1999.

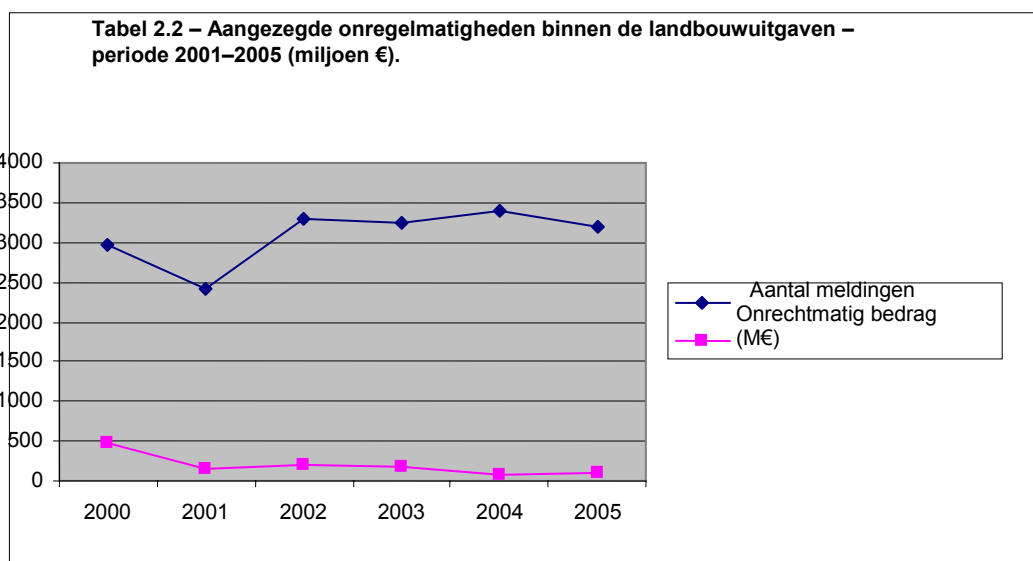
⁴⁰ ISPA (structureel pretoetredingsinstrument), Verordening (EG) nr. 1267//1999, PB L 131 van 26.6.1999.

⁴¹ De in het verslag van 2004 opgenomen cijfers zijn up to date.



2.2. Landbouwwitgaven (EOGFL-Garantie)

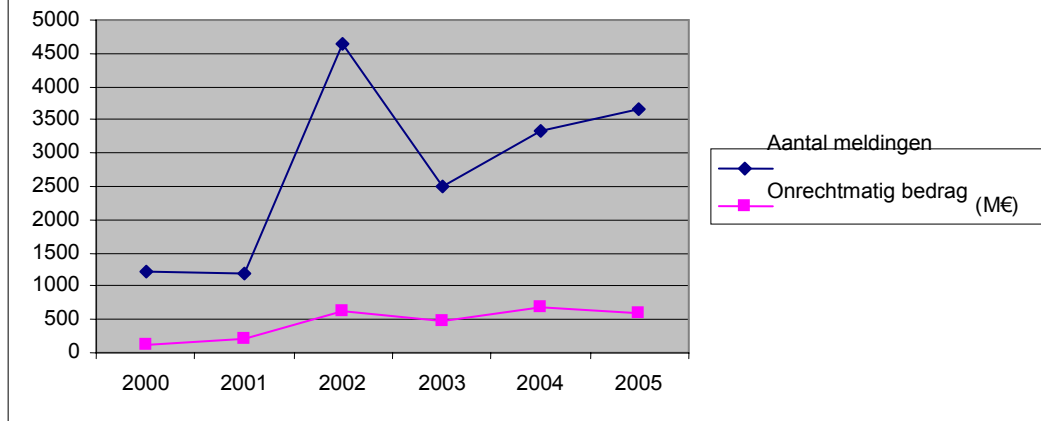
In 2005, was er, ten opzichte van het jaar daarvoor, sprake van een lichte daling van het aantal gemelde onregelmatigheden (3.193 gevallen in 2005, 3.401 in 2004). De financiële gevolgen namen echter toe (102 miljoen euro in 2005, 82 miljoen euro in 2004), d.w.z. ongeveer 0,21 % van de totale kredieten van het EOGFL-Garantie (47.819 miljoen euro voor 2005).



2.3. Structurele maatregelen

In 2005 steeg het aantal gemelde onregelmatigheden (3.570 gevallen, met inbegrip van het Cohesiefonds) ten opzichte van het voorgaande jaar (3.339 officieel gemelde onregelmatigheden in 2004), terwijl de financiële gevolgen afnamen (601 miljoen euro in 2005, 696 miljoen euro in 2004). De in 2005 door officieel gemelde onregelmatigheden veroorzaakte financiële schade bedraagt ongeveer 1,56% van de kredieten van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds (38.430 EUR) over 2005. De financiële gevolgen zullen pas bekend zijn na afsluiting van de programma's.

Tabel 2.3 – Aangezegde onregelmatigheden binnen de structurele maatregelen
– periode 2000-2005 (miljoen €)



2.4. Pretoetredingsfondsen

Via de meerjarige financieringsovereenkomsten voor de fondsen Phare, Sapard en Ispa en voor de aan Cyprus en Malta⁴² toegekende fondsen is een meldingssysteem in het leven geroepen voor onregelmatigheden, vergelijkbaar met dat van de Structuurfondsen.

Tabel 2.4. : Door lidstaten en toetredingslanden⁴³ gemelde onregelmatigheden en bedragen i.v.m. de pretoetredingsfondsen – jaren 2002-2005.⁴⁴

Jaar	PHARE ⁴⁵		SAPARD		ISPA		TOTAAL	
	Aantal gevallen	Onrechtmatig gebruik van EU-financiering (1.000 €)	Aantal gevallen	Onrechtmatig gebruik van EU-financiering (1.000 €)	Aantal gevallen	Onrechtmatig gebruik van EU-financiering (1.000 €)	Aantal gevallen	Onrechtmatig gebruik van EU-financiering (1.000 €)
2002		21,6	0	0	6	14,9	7	36,5
2003		544,1	34	4.121	18	835,9	104	5.501
2004		1.845	134	5.533,5	25	251,7	227	7.630,2
2005		6.106	167	3.754,4	25	6.938,7	331	16.799,1
Totaal		8.516,7	335	13.408,9	74	8.041,2	669	29.966,8

⁴² Verordening (EG) nr. 555/2000, PB L 68 van 16.3.2000.

⁴³ Bulgarije en Roemenië.

⁴⁴ De cijfers in het verslag over 2004 zijn bijgewerkt (het aantal toegekende gevallen per jaar is bijgesteld en tien nieuwe gevallen zijn officieel aangemeld in 2005 maar hebben betrekking op de periode 2002 – 2004).

⁴⁵ In deze kolom staan de door Cyprus en Malta verstrekte verslagen op grond Verordening nr. 555/2000.

Ten opzichte van 2004 is er sprake van een lichte verbetering t.a.v. het gehalte van gemelde onregelmatigheden, in het bijzonder ten aanzien van de door de nationale instanties ingeschatte onrechtmatige bedragen. Desondanks is het belangrijk op de ingeslagen weg door te gaan om het een ander grondiger te kunnen analyseren.

Het aantal binnen Phare en Sapard in 2005 gemelde onregelmatigheden is duidelijk gestegen t.o.v.. het in de voorgaande jaren gerapporteerde aantal gevallen. Het aantal ten aanzien van ISPA gemelde onregelmatigheden is echter. Dit valt wellicht toe te schrijven aan het feit dat ISPA een structuurfonds is geworden voor de nieuwe lidstaten bij de toetreding in 2004. Voor ISPA en Phare zijn de vermoedelijke financiële gevolgen van de onregelmatigheden toegenomen, voor Sapard zijn deze afgenomen. Over 2005 is het totaalbedrag betreffende onregelmatigheden 16.799.703 EUR, d.w.z. ongeveer 0,55% van de totaal toegekende bedragen (3.015,9 miljoen EUR).

3. DOOR DE LIDSTATEN EN DE COMMISSIE IN 2005 GENOMEN MAATREGELN

3.1. Maatregelen van de lidstaten

Hieronder volgen een aantal bepalingen ter verduidelijking. In een afzonderlijk document van de Commissie⁴⁶ staat een totaaloverzicht van de in 2005 door de lidstaten gerapporteerde nieuwe maatregelen.

3.1.1. Nieuwe horizontale maatregelen

De lidstaten hebben te kennen gegeven dat er een groot aantal horizontale maatregelen zijn genomen, d.w.z. maatregelen die een bijdrage leveren aan de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Deze blijven niet tot een bepaalde sector beperkt. Het betreft een zeer uiteenlopend scala maatregelen, soms vooral gericht op preventie of terugvordering, meestal echter op strafrechtelijke aspecten.

Griekenland meldt preventieve maatregelen tegen overtredingen van regels betreffende het afsluiten van *overheidscontracten* gericht op meer transparantie en gezonde mededinging. Bij wet zijn de bepalingen gewijzigd ter bestrijding van *witwassen van geld*, speciaal met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

In Hongarije zijn er betere regels opgesteld voor *terugvordering* van Europees fondsen en de daarmee verbandhoudende fondsen van de Hongaarse overheid. Door de nieuwe regels wordt een beroep op financiële garanties eenvoudiger als er sprake is van onrechtmatig gebruikte fondsen. Deze wet geldt met terugwerkende kracht en betreft alle Europees fondsen – ook die voor pretoetreding – waarvoor na 1 januari

⁴⁶ SEC(2006)...De lidstaten is verzocht uitsluitend melding te maken van maatregelen als deze betrekking hebben op de invoering van gemeen communautair recht. Aangezien de Commissie jaarlijks verslag uitbrengt, moet het ontbreken van nieuwe maatregelen in 2005 in bepaalde lidstaten niet worden uitgelegd als een afspiegeling van de wijze waarop globaal de financiële belangen van die lidstaat worden behartigd. Het kan juist wijzen op een krachtiger aanpak in de voorgaande periode.

2003 financieringovereenkomsten zijn afgesloten en de eigen communautaire middelen.

In Portugal is een wet aangenomen waardoor het *bankgeheim wordt opgeheven* als er sprake is van *fiscale overtredingen* en de dader onjuiste aangiften heeft gedaan.

In Frankrijk gelden, na een wetswijziging, de regels bij een *herhaalde overtreding* eveneens voor overtredingen gepleegd door een al eerder door een andere lidstaat veroordeelde persoon. Hierdoor kan beter worden opgetreden tegen wetsovertreders (met inbegrip van overtredingen die de financiële belangen van de Gemeenschap bedreigen) die in verschillende lidstaten operen.

In het strafrecht van Slowakije is een bepaling ingevoerd die *inbreuk op de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen als zodanig strafbaar stelt*. Op deze overtreding staat een straf van 6 maanden tot 12 jaar opsluiting.

Het wetboek van strafrecht van Letland is gewijzigd en kent voortaan een nieuwe overtreding: *fraude in een systeem voor automatische gegevensverwerking*, in aanvulling op al bestaande gronden van aanklacht (fraude, verzekeringsfraude).

3.1.2. *Nieuwe maatregelen ten aanzien van de eigen middelen van de Gemeenschap*

Na een grootscheepse herziening van het wetboek van strafrecht van Litouwen zijn twee nieuwe overtredingen in het wetboek opgenomen ter bestrijding van *smokkel* en *heling van smokkelwaar* in Litouwen of in een andere lidstaat van de Unie.

Spanje heeft wijzigingen doorgevoerd in de uitvoeringsbepalingen van de algemene belastingwetgeving om vooral *terugvordering* van door de importeur niet betaalde bedragen te verbeteren.

In Italië zijn er maatregelen genomen voor een betere *terugvordering* van belastingen en van aan publieke instanties verschuldigde bedragen.

Door een nieuwe wet in Ierland krijgen douanebeambten overal binnen het grondgebied van de staat duidelijk meer armslag bij *beslaglegging op geld waarmee mogelijk een overtreding is gepleegd of dat daardoor is verkregen*.

Bestrijding van *BTW-fraude* valt in principe onder nationale wetgeving. Uit mededelingen van verschillende lidstaten (België, Letland, Hongarije, Slovenië, Italië) blijkt dat er maatregelen ter bestrijding van dit type overtreding zijn genomen, in de vorm van een aanklacht of procedure. België heeft bijvoorbeeld twee nieuwe wetten aangenomen op dit vlak: een van die wetten voert een bepaling in ter preventie van misbruik van rechten op het gebied van BTW, een andere wet is gericht op de bestrijding van georganiseerd onvermogen door bedrieglijke overdracht van een aantal goederen. Een voorbeeld daarvan is overdracht van een winkelpand zonder betaling van nog verschuldigde BTW. Ierland laat weten nog steeds

bedenkingen te hebben tegen opname van BTW in het verslag op grond van artikel 280⁴⁷.

3.1.3. *Nieuwe maatregelen op het gebied van de landbouwwitgaven*

Spanje meldt nieuwe maatregelen ter verbetering van de *controles ter plaatse* in de sectoren melk en groenten & fruit.

In Italië zijn een aantal beslissingen genomen voor een verbeterde *terugvordering* van ten onrechte door ambtenaren van de betalingsdiensten van het EOGFL-Garantie uitbetaalde bedragen.

In het Hongaarse recht zijn diverse nieuwe overtredingen opgenomen die betrekking hebben op *overtreding van de boekhoudkundige verplichtingen*. Die zijn soms ongewild het gevolg van het niet naleven van procedures nadat landbouwhulp is toegekend. In bepaalde gevallen lopen de rechtspersonen ook het risico van een strafvervolgning.

Polen bericht dat een *overeenkomst van samenwerking* is gesloten *tussen douanediensdiensten en het agentschap van de landbouwmarkt* zodat documenten en informatie gemakkelijker kunnen worden uitgewisseld tussen beide autoriteiten.

Twee ministeriële besluiten in Portugal hebben geleid tot wijziging van de uitvoeringsbepalingen van de *controles op het gebied van milieueisen*.

3.1.4. *Nieuwe maatregelen op het gebied van structurele initiatieven*

Op grond van een verordening in Estland kan het uitkerende bevoegd gezag *betalingen opschorten* als bekend is dat het plaatselijke controlesysteem niet aan bepaalde eisen voldoet⁴⁸. Een andere verordening ziet erop toe dat binnen twee weken aan de financiële controleafdeling van het departement van financiën (AFCOS – afdeling samenwerking met OLAF) informatie wordt gegeven bij enig vermoeden van fraude of andere onregelmatigheden. Deze maatregel, gericht op een snellere interventie van de bevoegde autoriteiten, is bedoeld *ter preventie van onregelmatigheden* als dat nog mogelijk is en een verbeterde *terugvordering* als de bedragen al ten onrechte zijn uitbetaald.

Een ministerieel besluit⁴⁹ in Griekenland legt vast op welke wijze *terugvordering* plaatsvindt van onterechte of onrechtmatig uitbetaalde bedragen aan degenen voor wie deze uiteindelijk zijn bestemd en die komen uit de nationale begroting voor de

⁴⁷ Anders dan de Commissie, is Ierland van mening dat “alle maatregelen die betrekking hebben op belastingen dienen te worden genomen op grond van het juiste artikel van het verdrag, d.w.z. met algemene stemmen”. Daarom stelt Ierland zich nog steeds terughoudende op tegen opname van de BTW in het rapport op grond van artikel 280. Ierland is van mening dat dit niet het juiste artikel is om maatregelen mede te delen in de strijd tegen BTW-fraude.

⁴⁸ Namelijk de eisen van Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001, inhoudende de toepassingsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad betreffende de beheers- en controlesystemen van financiering door structuurfondsen, PB L/63 van 3.3.2001, en van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad, van 18 december 1995 m.b.t. de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, PB L 312 van 23.12.1995.

⁴⁹ Gezamenlijk ministerieel besluit nr. 190622/16.12.2005.

uitvoering van door de FSE gefinancierde programma's in het kader van het derde CB (Communautair Bestek). Een besluit tot terugvordering wordt genomen door de dienst die speciaal is belast met de uitvoering van de ESF-medefinanciering van het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale zaken, dat optreedt als uiteindelijke ontvanger van het operationeel programma "bevordering van werkgelegenheid en permanente educatie".

De overheid in Litouwen heeft maatregelen genomen ter ontwikkeling en verbetering van het systeem voor *risicoanalyse en beheer* op het gebied van de Structuurfondsen (programma's van doelstelling 1) en van het Cohesiefonds en tevens van de nationale fondsen voor medefinanciering.

3.2. Operationele maatregelen van de Commissie in het kader van de fraudebestrijding

Na de uiteenzetting van de beleidsmatige en de wetgevende maatregelen bij punt 1, bevat dit hoofdstuk voornamelijk de maatregelen van de Commissie op het operationele vlak in de strijd tegen fraude die in het bijzonder zijn gericht om het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) nog beter te kunnen laten functioneren.

Op bepaalde punten zijn op aanbeveling van de Rekenkamer verbeteringen ingevoerd om het dagelijkse werk op het bureau te stroomlijnen. OLAF heeft in het bijzonder maatregelen genomen om de binnenkomende gegevens efficiënter te kunnen beoordelen.

In 2005 heeft OLAF 257 onderzoeken in gang gezet (waaronder zg. "monitoring" zaken, waarbij het bureau zich beperkt tot de follow-up van de door instanties van lidstaten verrichte onderzoeken). Het bureau heeft 233 zaken afgerond, waarvan 133 als follow-up. Het aantal afgeronde onderzoeken waarbij follow-up nodig is neemt nog steeds toe, wat erop wijst dat het gehalte verbetert en dat de door OLAF onderzochte gevallen in toenemende mate van belang zijn

Daarnaast kan OLAF zaken beter coördineren en meer steun bieden bij wederzijdse hulp door het organiseren van "gezamenlijke surveillance-acties van de douane". Tevens stelt OLAF de lidstaten logistieke middelen ter beschikking, zowel logistiek (permanente technische infrastructuur - POCU) als technische (de virtuele eenheid voor gecoördineerd douaneoptreden - V-OCU) in haar eigen ruimtes. Sinds medio 2005 zijn door het bureau twee gezamenlijke douaneacties uitgevoerd en is bij vier andere door de lidstaten georganiseerde gezamenlijke douaneacties logistieke en /of technische ondersteuning verleend.

3.3. Aanvullende maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen

3.3.1. *Stand van zaken m.b.t. de ratificering door de lidstaten van het verdrag van 26 juli 1995 over de bescherming van de financiële belangen van de Europees Gemeenschappen⁵⁰ en de bijbehorende protocollen*

Op 17 oktober 2002 zijn in alle oude lidstaten van kracht geworden het verdrag van 26 juli 1995 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en tevens het eerste protocol, waarin actieve en passieve corruptie worden gedefinieerd en het protocol van 29 september 1996 met de uitleg van dit verdrag door het Hof van Justitie.

Nadat Luxemburg in 2005 het tweede protocol heeft geratificeerd, is dit nu door dertien oude lidstaten geratificeerd. Hiermee wordt het mogelijk sancties te treffen tegen rechtspersonen en zijn er uitgebreidere mogelijkheden om witwassen van geld in verband met fraude als aanklacht te hanteren. Oostenrijk en Italië hebben het protocol nog steeds niet ondertekend. Oostenrijk heeft gemeld dat er een nieuwe wet is aangenomen als een van de belangrijke maatregelen in 2005 ter verbetering van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Daarmee wordt in het Oostenrijkse strafrecht aansprakelijkheid van (privaat- of publiekrechtelijke) rechtspersonen en handelsverenigingen ingevoerd als de gepleegde overtreding een inbreuk inhoudt van de financiële belangen van de Gemeenschap. In Oostenrijk loopt de ratificatieprocedure van het tweede protocol.

Litouwen en Slowakije hebben, na de toetreding van de tien nieuwe lidstaten, het verdrag en de bijbehorende protocollen geratificeerd in 2004. In 2005 hebben ook Cyprus, Estland en Letland hun akte van bekrachtiging neergelegd

Eind 2005 hebben echter vijf van de tien nieuwe lidstaten (Tsjechische Republiek, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië) het verdrag nog steeds niet ondertekend. In het werkdocument van de diensten van de Commissie, dat samen met dit verslag⁵¹ wordt aangeboden, staat een overzicht van de stand van zaken betreffende de ratificatie.

3.3.2. *Het douane-informatiesysteem (DIS) en de ratificering van het verdrag over het gebruik van automatische dataverwerking bij de douane⁵² en van het bijbehorende protocol⁵³ vooreen op te richten gegevensbank voor identificatie van douanebestanden (FIDE)*

De Commissie (OLAF) is verantwoordelijk voor het douane-informatiesysteem (DIS)⁵⁴, zij beheert het systeem en verleent passende technische ondersteuning.

⁵⁰ Zie onder punt 1.4

⁵¹ SEC(2006)

⁵² Verdrag over het gebruik van automatische gegevensverwerking bij de douane, uitgewerkt op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, PB C 316 van 27.11.1995.

⁵³ Handeling van de Raad van 8 mei 2003 zijnde een protocol dat, voor zover het een gegevensbank betreft die is ontworpen voor identificatie van douanebestanden, van het verdrag over toepassing van gegevensverwerking bij de douanediens, PB C 139, van 13.6.2003.

⁵⁴ Het DIS gaat enerzijds uit van Verordening (EU) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 over de wederzijdse hulp tussen de administratieve instanties van de lidstaten en over de samenwerking

DIS is ontworpen voor de opslag van gegevens over goederen, transportmiddelen, personen en bedrijven als bijdrage aan de preventie, onderzoeken en vervolging bij overtreding van de douane- en landbouwwetgeving (1^e pijler) en bij ernstige overtredingen van de nationale wetgeving (3^e pijler). Doel van het systeem is het opzetten van een waarschuwingssysteem in de strijd tegen fraude. Tevens kunnen daarmee lidstaten die aan het systeem deelnemen een andere lidstaat verzoeken een van de volgende acties ondernemen: observatie en verslag, bescheiden surveillance en speciale controles.

Ten aanzien van de derde pijler, moeten de lidstaten het verdrag van 26 juli 1995 ondertekenen over het gebruik van informatietechnologie voor douanedoeleinden om toegang te krijgen tot het DIS-systeem. Voor de oude lidstaten is het DIS-verdrag voorlopig in werking getreden op 1 november 2000 en definitief per 25 december 2005, toen België het ratificatieproces heeft afgerond.

De nieuwe lidstaten kunnen vanaf 1 mei 2004 uitgaan van artikel 3, alinea 4 van het toetredingsverdrag om aan te sluiten bij de overeenkomst over de voorlopige toepassing van de DIS-overeenkomst.

Na de ratificatie door de Tsjechische Republiek, Estland en Polen is zodoende het verdrag in vrijwel alle lidstaten op 25 december 2005 in werking getreden. De ratificatie door Polen heeft plaatsgevonden in november 2005 en het verdrag is daar drie maanden later van kracht geworden, d.w.z. in 2006. Malta is momenteel het enige land dat nog niet met de ratificatieprocedure van het verdrag is gestart.

De Commissie (OLAF) is tevens verantwoordelijk voor de gegevensbank ter identificatie van douanebestanden (FIDE)⁵⁵ dat alle gegevens bevat van douaneonderzoeken. Het doel van deze bank is drieledig: i) vereenvoudigen van informatie-uitwisseling tussen de Europees diensten die onderzoek doen over hetzelfde onderwerp (persoon of bedrijf); ii) gezamenlijke acties mogelijk maken; en iii) zorgen voor meer samenwerking tussen de bevoegde Europees diensten op het gebied van douaneonderzoek.

FIDE gaat uit van het protocol tot wijziging van het verdrag over het gebruik van informatietechnologie voor douanedoeleinden. In 2005 hebben de Tsjechische Republiek, Estland, Spanje, Luxemburg, Neerland en Polen bij de zes lidstaten geschaard die het protocol⁵⁶ al hadden geratificeerd, zonder dat dit in dat stadium van kracht is geworden. Een overzicht van de stand van zaken ten aanzien van de ratificatie is te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat samen met dit verslag⁵⁷ wordt gepubliceerd.

onderling en de Commissie met het oog op een juiste toepassing van douanevoorschriften en voorschriften op landbouwgebied (PB L 82 van 22.3.1997) en anderzijds van het verdrag van 26 juli 1995 over toepassing van automatische gegevensverwerking bij de douane, uitgaande van artikel K.3 van het Verdrag.

⁵⁵ Voor verdere gegevens, zie ook de website van OLAF.

⁵⁶ Cyprus, Duitsland, Hongarije, Litouwen, Slovenië en Slowakije.

⁵⁷ SEC(2006)...

3.3.3. *Overeenkomst met Philip Morris International*

In 2005 hebben negen lidstaten (Denemarken, Ierland, Cyprus, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Polen, Slovenië en Slowakije) zich gevoegd bij de in 2004 getekende overeenkomst tussen de Commissie, tien lidstaten⁵⁸ en de sigarettenfabrikant Philip Morris International. De overeenkomst biedt een efficiënt systeem in de bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten. Het zorgt voor betere uitwisseling van gegevens tussen de partijen voor wat betreft beslaglegging op verdachte sigarettenzendingen (van het merk Philip Morris) en de geregelde contacten over operaties die met de overeenkomst verband houden.

4. TERUGVORDERING

Terugvordering in het kader van communautaire uitgaven betekent het terughalen van ten onrechte uitgekeerde bedragen als gevolg van (formele of substantiële) fouten, onregelmatigheden of, wat minder vaak voorkomt, gevallen van fraude. Het wil een bijdrage leveren aan het, voor zover mogelijk, herstellen van de door de financiële belangen van de Gemeenschap geleden schade. In dit hoofdstuk staan – in grote lijnen – enkele kenmerken van de verschillende terugvorderingsprocedures in de lidstaten en informatie over belangrijkste resultaten van de “Task Force terugvordering” voor landbouw die is opgericht voor onderzoek naar de aanzienlijke achterstand bij het afwerken van terugvorderingszaken van voor 1999.

4.1. **Nationale terugvorderingsprocedures in civiele of administratieve procedures**

Op het gebied van de indirecte uitgaven, d.w.z. door lidstaten voor rekening van de Gemeenschappen beheerde fondsen - voornamelijk de structuur- en cohesiefondsen en ook het EOGFL-Garantie - zijn de lidstaten zelf verantwoordelijk voor incasso. Zij dienen de incassobedragen te claimen bij degene die deze uiteindelijk heeft ontvangen en deze door te sluizen naar de Commissie.

Met de lidstaten is overeengekomen dat deze rapporteren over de regels betreffende administratieve en civiele terugvorderingsprocedures. De gegevens hierover zijn door de Commissie verzameld via een vragenlijst. Uit de reacties van de lidstaten heeft de Commissie een globaal overzicht gekregen van de nationale terugvorderingsprocedures en de (tijdelijke of permanente) juridische en administratieve obstakels die eventueel een probleem vormen.

Meer gegevens over de terugvorderingsprocedures van de lidstaten afzonderlijk zijn te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie, dat samen met dit verslag⁵⁹ wordt gepubliceerd. Wat hierna volgt is slechts een korte samenvatting.

Terugvorderingsproblemen. Aan de overheid te wijten onregelmatigheid – “goed vertrouwen”. In de meeste lidstaten⁶⁰ bepaalt het nationale recht dat bij

⁵⁸ België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Finland.

⁵⁹ SEC(2006)

⁶⁰ België, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Italië, Cyprus, Letland, Oostenrijk, Portugal, Finland en Zweden. In Polen: op fiscaal gebied. In Groot-Brittannië: op landbouwgebied.

terugvordering bij een debiteur die te goeder trouw heeft gehandeld volgens een door een administratieve overheid abusievelijk verstrekte informatie, deze een beroep kan doen op het feit dat hij “vertrouwen heeft gehad” in de ontvangen instructies en kan betrokkene zodoende bezwaar maken tegen de terugvordering. In één lidstaat⁶¹ kan een debiteur, ook al bestaat het beginsel van goed vertrouwen niet, er zich op beroepen te goeder trouw te hebben gehandeld. De meeste lidstaten geven hierbij als belangrijkste voorwaarde bij een beroep op deze uitzondering aan dat de overheid⁶² verkeerde informatie heeft verstrekt die de debiteur te goeder trouw heeft gevolgd⁶³. Sommige lidstaten sommen nog andere criteria op, zoals het ontbreken van zwaarwegende redenen om het ontvangen voorschot⁶⁴ op te nemen, gebruik van de fondsen zoals in de bedoeling lag⁶⁵, het gegeven dat de debiteur zijn situatie heeft aangepast aan het bezit van het in te vorderen bedrag (hij heeft het geïnvesteerd)⁶⁶ ofwel een debiteur⁶⁷ die kan aantonen welk openbaar lichaam verantwoordelijk is voor het feit dat hij in dit geval te goeder trouw heeft gehandeld. Slechts vier lidstaten⁶⁸ hebben te kennen gegeven dat beroep op goed vertrouwen mogelijk is bij ernstig of opzettelijk verzuim; het is dan aan de rechter om te beoordelen of die exceptie kan worden verleend op grond van de werkelijke feiten. In de meeste rechtssystemen die het begrip goed vertrouwen niet kennen, kan de debiteur vordering ter compensatie indienen tegen de instantie die onjuiste informatie⁶⁹ heeft verstrekt.

Te goeder trouw handelende derde. In nationale rechtssystemen wordt vaak toegestaan dat een te goeder trouw handelende derde, die schade lijdt door een terugvordering, onder bepaalde voorwaarden⁷⁰ beroep kan instellen. In lidstaten die dat recht niet kennen, kan een derde een vordering voor schadeloosstelling aanhangig maken tegen degene die deze schade heeft veroorzaakt, d.w.z. de overheid die verkeerde informatie heeft verstrekt.

⁶¹ Slowakije.

⁶² België, Tsjechische Republiek, Estland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Letland, Litouwen, Oostenrijk en Polen.

⁶³ Duitsland, Estland, Cyprus, Italië, Oostenrijk, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. In Frankrijk en Finland verlangt de wet en de rechtspraak meer dan goede trouw alleen en wordt geëist dat de debiteur niet had kunnen voorzien dat de situatie is gewijzigd.

⁶⁴ België.

⁶⁵ Oostenrijk.

⁶⁶ Zweden.

⁶⁷ Portugal. De Portugese wet vereist echter niet dat aan alle voorwaarden tegelijk wordt voldaan; indien een van de gronden waarop iemand zich beroept bij goed vertrouwen bijzonder zwaarwegend is kan dit een compensatie vormen voor een ander motief dat ontbreekt.

⁶⁸ Denemarken, Cyprus Polen en Zweden.

⁶⁹ Tsjechische Republiek, Litouwen, Hongarije, Nederland en Slowakije.

⁷⁰ In Zweden is schuldterugvordering bij een derde die te goeder trouw heeft gehandeld niet mogelijk. Bezwaar tegen terugvordering van een derde die de te goeder trouw heeft gehandeld is in Frankrijk, Italië, Finland, Schotland en Slovenië is bezwaar van een te goeder trouw handelende derde in sommige gevallen mogelijk, als deze schade heeft geleden. In Spanje kan in dat geval bezwaar worden gemaakt als de betrokkenen onbekend was met het communautaire recht omdat dit nog niet in het Spaanse recht is overgezet. In België is bezwaar tegen terugvordering mogelijk in landbouwzaken. In Polen en in Slowakije kan een derde bezwaar maken indien betrokkene rechten kan doen gelden op een zaak die met beslag wordt bedreigd. In het Oostenrijkse recht, kan het terugvorderingsbedrag worden verlaagd als het noodzakelijk blijkt een derde die te goeder trouw heeft gehandeld in bescherming te nemen (bijv. voor overgemaakte salarissen).

Bij begrippen als ‘wettig vertrouwen’ en ‘derden die te goeder trouw handelen’ hoort de kanttekening dat, bij terugvordering van ten onrechte door de Gemeenschappen betaalde bedragen, de lidstaten verplicht zijn deze uit te leggen volgens communautair recht, en daarbij in het bijzonder rekening moeten houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Coördinatie van terugvorderingsprocedures. Indien er bij meervoudige gezamenlijke financiering tussen instanties geen gecoördineerd systeem van terugvorderingsprocedures bestaat, kan dit een ernstige belemmering betekenen bij het invorderen van gelden. Zeven lidstaten⁷¹ hebben laten weten dat zij een coördinatie-instrument hebben ingesteld voor gecoördineerde terugvordering en de instanties kunnen, van geval tot geval, samenwerken in twee andere lidstaten⁷². In Denemarken is één overheidsinstantie verantwoordelijk voor de terugvordering door overheidsorganen van landen opgehaalde of ingevorderde schulden. Verder hebben twee lidstaten te kennen gegeven dat informatie-uitwisseling mogelijk is door het raadplegen van verschillende gegevensbanken⁷³.

Administratieve terugvorderingsprocedure. Administratieve terugvordering gebeurt in de 25 lidstaten volgens zeer uiteenlopende procedures. Als een schuld eenmaal is vastgesteld via een administratieve terugvorderingsprocedure, wordt de ontvanger meestal in eerste instantie verzocht het ten onrechte ontvangen bedrag terug te storten. De naam die aan deze administratieve maatregel wordt gegeven loopt nogal uiteen in de lidstaten. Dit gebeurt soms door een debetnota, een terugvorderingsbesluit dat door de administratieve instantie wordt bekendgemaakt, een schriftelijke herinnering, een factuur of een verzoek tot betaling. Iedere lidstaat heeft zijn eigen administratieve procedure om de ontvanger **vrijwillige terugbetaling** te vragen voordat wordt overgegaan tot dwangmiddelen. In sommige lidstaten⁷⁴ staat in de wet dat de ontvanger gehoord moet worden voordat, hoe dan ook, actie tot terugvordering in gang wordt gezet.

Als de debiteur een verzoek tot vrijwillige betaling ontvangt, heeft hij meestal een bepaalde **termijn** om het verschuldigde bedrag te betalen. Deze termijn kan worden bepaald bij wet, door een administratief besluit van het bevoegd gezag of zoals de praktijk bepaalt. Gemiddeld is de termijn bij vrijwillige betaling ongeveer een maand (uit informatie van de lidstaten blijkt de termijn te liggen tussen 15 dagen en twee maanden) al geven sommige rechtssystemen geen exacte termijn aan. Frankrijk en Finland spreken over een « redelijke termijn ».

Uit informatie van vrijwel alle lidstaten blijkt dat administratieve **dwangmaatregelen** worden genomen als de debiteur niet uit zichzelf binnen de gestelde termijn betaalt. Deze maatregel kan verschillende vormen aannemen en wordt toegepast onder verschillende benamingen in de 25 lidstaten. Terugvorderingsbevel, laatste betalingsbevel, aanmaning tot betaling en uitvoeringsbevel zijn de meest gebruikte termen. Over het algemeen wordt bij ingebrekestelling een termijn aangehouden van één maand, al hanteren sommige

⁷¹ België (Wallonië), Estland, Griekenland, Letland (inzake structuurfondsen), Oostenrijk en Polen (in landbouwzaken), Slowakije.

⁷² Cyprus en het Verenigd Koninkrijk.

⁷³ Finland en het Verenigd Koninkrijk.

⁷⁴ Griekenland, Portugal en Finland.

lidstaten kortere termijnen. Meestal is de termijn wettelijk bepaald, soms wordt deze van geval tot geval bepaald.⁷⁵

Gedwongen tenuitvoerlegging. Als de debiteur niet betaalt, zijn er twee mogelijkheden: het opleggen van dwangmiddelen na een gerechtelijk vonnis of op grond van een andere wettelijke basis. In de meeste lidstaten kunnen deze beslissing genomen worden zonder tussenkomst van de rechter, vooral als het om fiscale zaken gaat. Hierbij is meestal de financiële of de fiscale instantie tot incasso gemachtigd. Meestal kunnen dwangmaatregelen worden verkregen op gezag van een competente gerechtelijke instantie (administratieve⁷⁶ of civiele⁷⁷ rechter).

Procedures bij administratieve geschillen. Zodra er tegen een debiteur een procedure aanhangig is gemaakt om hem tot betaling te dwingen, kan betrokkene **bij een gerechtelijke instantie beroep aantekenen** tegen het bevel tot terugvordering. In bijna alle lidstaten is de administratieve rechter hiertoe bevoegd. Slecht in een beperkt aantal lidstaten moet de debiteur een civiele rechter adiëren⁷⁸.

Indien de debiteur niet tevreden is over de uitspraak van de betreffende rechter, kan hij **beroep** instellen. In sommige rechtssystemen⁷⁹ heeft dit een schorsende werking op de uitvoering van het terugvorderingsbevel. In een aantal lidstaten kan de rechter de uitvoering alleen opschorten op uitdrukkelijk verzoek van de betrokken debiteur⁸⁰.

Tijdens de gerechtelijke procedure kan de rechter **voorlopige en beschermende maatregelen** nemen om ervoor te zorgen dat na het eindvonnis de terugvordering daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Hiertoe behoort onder meer conservatoir beslag, inschrijving van de hypotheek, bankgarantie, verbod tot het instellen van vorderingen op het vermogen van de debiteur, inbeslagname om slechts enkele voorbeelden te noemen.

Voorrechten van openbare schuldeisers. Op sommige openbare schulden, zoals belasting- en douaneschulden rusten soms bijzondere⁸¹ voorrechten - in het bijzonder bij een collectieve procedure – waarbij de houder voldoening kan krijgen, ook al gaan de totale schulden de waarde van het vermogen te boven. Uit analyse van bijdragen van de lidstaten blijkt dat op openbare schulden in verband met (nationale of communautaire) subsidies geen voorrechten rusten en dat deze op dezelfde wijze worden behandeld als andere schulden, tenzij contractueel waarborgen zijn overeengekomen.

Terugvordering via verrekening. Het begrip verrekening – dat in rechtssystemen op verschillende manier wordt geduid – wordt in het algemeen beschouwd als tegen elkaar uitvlakken van wederzijdse geldelijke verplichtingen van beide partijen. Het is

⁷⁵ Ierland, Hongarije en Finland.

⁷⁶ Estland, Griekenland, Nederland, Portugal en Finland.

⁷⁷ Tsjechische Republiek, Italië, Cyprus, Letland, Oostenrijk, Polen, Slowakije en Zweden.

⁷⁸ België, Spanje, Ierland, Italië en Oostenrijk (in bepaalde gevallen).

⁷⁹ België, Duitsland, Cyprus, Ierland, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Geen opschortende werking : Tsjechische Republiek, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen, Portugal en Slowakije.

⁸⁰ Spanje, Griekenland, Luxemburg, Tsjechische Republiek.

⁸¹ Verschillende lidstaten hebben aangegeven dat er op belasting- of douaneschulden voorrechten rusten : Tsjechische Republiek, Spanje, Frankrijk, Ierland, Cyprus, Litouwen, Hongarije, Nederland, Slowakije.

een zeer efficiënte manier om openbaar geld terug te halen, als dit mogelijk is binnen de nationale wetgevingen en de debiteur beschikt over een lening of een vordering (of een combinatie van beide) t.o.v. de publieke instantie die voor verrekening in aanmerking komt.

Ten aanzien van **overheidsmiddelen van de lidstaten** in het algemeen kennen alle rechtssystemen, op twee uitzonderingen⁸² na, het compensatie-instrument, ook al verschilt de definitie en de toepassing ervan van land tot land. De meeste lidstaten verklaren dat compensatie wordt gehanteerd voor alle openbare fondsen, op alle gebieden en voor alle sectoren⁸³. Andere passen verrekening toe tussen openbare fondsen van een zelfde gebied of sector⁸⁴. In een aantal lidstaten kan dit instrument uitsluitend worden gebruikt bij het invorderen van belasting⁸⁵.

Alle lidstaten, op twee⁸⁶ na, verklaren ten aanzien van de **communautaire middelen** dat zij dit instrument als het mogelijk is toepassen voor een snellere terugvordering. In de praktijk bestaan er grote verschillen in de toepassingswijze. Soms is dit mogelijk, bijvoorbeeld voor schulden en vorderingen die zijn ontstaan binnen één programma of project⁸⁷ of waarbij één betalingsinstantie⁸⁸ optreedt of bij schulden die door dezelfde instantie⁸⁹ wordt beheerd. In een aantal lidstaten wordt verrekening ruimer toegepast, tussen bijv. schulden en vorderingen van betalingsinstanties die een coördinatieinstrument⁹⁰ hebben opgezet. Twee lidstaten⁹¹ lieten weten dat terugvordering van belastingschulden door een communautair fonds mogelijk is, maar details hierover ontbreken.

4.2. Terugvordering door de instellingen

Op terreinen waar middelen direct worden beheerd door de instellingen wordt terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen rechtstreeks door deze instellingen uitgevoerd, zonder tussenkomst van de lidstaten.

De financiële voorschriften en de uitvoeringsbepalingen stellen de verschillende fasen van de terugvorderingsprocedure vast: preventie en vaststelling van de schuld door de opdrachtgever (waarbij zekerheid dient te bestaan over de aard, en deze contant en opeisbaar moet zijn), opstellen van een terugvorderingsbevel (richtlijnen van de opdrachtgever aan de rekenplichtige om over te gaan tot terugvordering), gevolgd door een debetnota aan de debiteur en, tenslotte, terugvordering door de rekenplichtige. De rekenplichtige gaat vervolgens over tot terugvordering, eventueel met verrekening t.o.v. iedere debiteur die zelf een vordering heeft die vaststaat, contant en opeisbaar is t.o.v. de Gemeenschappen.

⁸² Malta en Litouwen.

⁸³ Denemarken, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië en Slowakije.

⁸⁴ Letland, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

⁸⁵ België, Tsjechische Republiek, Nederland en Zweden.

⁸⁶ Malta en Litouwen, waar dit instrument in het geheel niet bestaat.

⁸⁷ Denemarken (voor het sociale fonds), Estland, Portugal.

⁸⁸ België, Oostenrijk en Finland.

⁸⁹ Tsjechische Republiek, Griekenland, Letland, Nederland.

⁹⁰ Frankrijk, Italië, Polen, Slovenië en Slowakije.

⁹¹ Denemarken (voor landbouwzaken) en Hongarije.

De debiteur kan een onderbouwd, schriftelijk verzoek indienen voor een extra betalingstermijn, indien hij bereid is tot betaling van rente en zekerheidstelling.

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 opdrachtgever onmiddellijk dat de vordering via dwangmiddelen moet worden ingevorderd.

Dit kan op twee manieren, die elkaar uitsluiten, voor het verkrijgen van een exequatur waardoor tenuitvoerlegging op het vermogen van de debiteur mogelijk is:

- een beslissing tot exequatur ingevolge artikel 256 EG (in dat geval wordt de vaststelling van de schuld formeel door de instelling omgezet in een beslissing tot exequatur),
- een titel verkregen door tussenkomst van een nationale of communautaire gerechtelijke instantie.

De opdrachtgever heeft geen keuze tussen beide opties. Indien de vordering van de Commissie valt binnen het toepassingsgebied van de beslissing tot exequatur in de zin van artikel 256 EU (subsidies die aan bepaalde criteria voldoen) dient terugvordering via een dergelijke beslissing plaats te vinden. Zodoende is het mogelijk de tijd tussen het vaststellen van de vordering en de daadwerkelijke terugvordering aanzienlijk wordt bekort.

4.3. “Task Force terugvordering” binnen het EOGFL-Garantie

De Commissie heeft in 2002⁹² de oprichting aangekondigd van een “Task Force terugvordering” (TFR) die achterstallige dossiers moet onderzoeken inzake terugvorderingszaken binnen het EOGFL-Garantie. Opdracht aan TFR was het voorbereiden van besluiten over de financiële aansprakelijkheid in het kader van de formele aanzuivering van rekeningen voor niet geïncasseerde bedragen i.v.m. onregelmatigheden die voor 1999 in een bepaald gebied aan de Commissie zijn gerapporteerd.

Uit de door TFR in 2004 op basis van ter plaatse uitgevoerde accountantsonderzoeken zijn voorstellen geformuleerd t.a.v. de financiële aansprakelijkheid voor een totaal niet-ingevorderd bedrag van ongeveer 765 miljoen euro i.v.m. 431 onregelmatigheden (van elk meer dan 500.000 EUR). Deze voorstellen zijn in 2005 nauwkeurig samen met alle betrokken lidstaten onderzocht tijdens officiële bilaterale vergaderingen in overeenstemming met het vigerende juridisch kader. Daarbij is vooral beoordeeld of en in hoeverre de lidstaten hun formele verplichtingen zijn nagekomen.

TFR heeft in 2005 eveneens 32 nog niet eerder onderzochte gevallen behandeld waarbij het om bedrag meer dan 500.000 EUR ging. Voor die gevallen zijn de officiële brieven over de financiële aansprakelijkheid naar de betreffende lidstaten gezonden, met de voorstellen van de Commissie over de uit te voeren financiële correcties, voor een totaalbedrag van ongeveer 92 miljoen EUR.

⁹² Zie verwijzing naar punt 1.1.

In 3.227 gevallen, met een bedrag van minder dan 500.000 EUR elk, die allen voor 1999 zijn gemeld, is in 2005 een documentaire accountantscontrole gestart met behulp van "SAGE" (geautomatiseerd systeem voor beheer en beoordeling). Uitvoering van de formele aanzuiveringsprocedure van de rekeningen voor deze gevallen geschiedt volgens het door Verordening (EG) 1290/2005⁹³ van de Raad ingevoerde instrument, dat vanaf 16 oktober 2006 van kracht is. De tabel hieronder geeft een overzicht van het werk dat door TFR is verricht en de betreffende bedragen.

Overzicht van na door de lidstaten op grond van Verordening (EU) 595/91 gemelde onregelmatigheden (EOGFL-Garantie) niet-teruggevorderde bedragen						
	Totaal		Gevallen > 500 000 EUR		Gevallen < 500 000 EUR	
	Geval- -len	Bedrag (mln EUR)	Geval- -len	Bedrag (mln EUR)	Geval- -len	Bedrag (mln EUR)
Beginsituatie eind 2002. Voor 1999 gemelde gevallen die door Task Force terugvordering (TFR) zijn onderzocht	4 228	1 212	419	1 035	3 809	177
Situatie eind 2004 na de audits van de TFR	3 690	1 059	463	857	3 227	202

Voor alle 463 gevallen van meer dan 500.000 EUR elk, zijn de accountantsonderzoeken in de loop van 2005 afgerond. Bij deze gevallen gaat het om een totaalbedrag van 857 miljoen EUR aan niet geïnde vorderingen.

Ontwikkeling in 2005		
	Gevallen	Bedrag (mln EUR)
A. Afgeronde accountantsonderzoeken en bilateraal overleg met de lidstaten in de aanzuiveringsprocedure van rekeningen (gevallen van meer dan 500 000 EUR elk).	431	765

⁹³ Verordening (EG) 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, PB L/209 van 11.8.2005. Zie punt 4.3.

B. Afgerond accountantsonderzoek maar nog niet met de lidstaten in de aanzuiveringsprocedure van rekeningen (gevallen van meer dan 500 000 EUR) elk.	32	92
C. Gevallen van minder dan 500 000 EUR nog niet door TRF zijn behandeld of onderzocht en waarvoor nog geen aanzuiveringsprocedure van rekeningen in gang is gezet	3 227	202

In 2006 wordt door de Commissie een formeel besluit genomen in de aanzuiveringprocedure van rekeningen (EOGFL-Garantie) voor de meeste gevallen van meer dan 500.000 EUR.

4.4. Hervorming van het financiële follow-up systeem bij onregelmatigheden op het gebied van het landbouwbeleid

Middels Verordening 1290/2005⁹⁴ heeft de Raad in 2005 een besluit genomen over de gemeenschappelijke financiering van het landbouwpolitiek in de komende jaren d.m.v. het instellen van twee verschillende Europees landbouwfondsen, namelijk het Europees landbouwgarantiefonds (ELGF) voor de financiering van bijv. marktmaatregelen en directe betalingen, en het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO).

Artikel 32 en 33 van deze nieuwe verordening houdt een volledige herziening in van het financieel follow-up systeem voor onregelmatigheden die deze beide nieuwe fondsen (ELGF en ELFPO) betreffen en betekent voortaan een vereenvoudiging van de follow-up procedure bij terugvordering. In deze artikelen wordt bepaald dat de financiële gevolgen voor 50% voor rekening komen van de betreffende lidstaat en voor 50% helft ten koste van het budget van de Gemeenschap indien geen terugvordering heeft plaats gevonden binnen vier jaar nadat de overheid of de rechter deze heeft vastgesteld of binnen acht jaar, als er sprake is van een voor een nationale jurisdictie aanhangig gemaakte vordering (voor ELGF en ELFPO) of voor de afronding van een landbouwontwikkelingsprogramma (voor ELFPO).

5. CERTIFICATIEPROCEDURES VAN REKENINGEN

5.1. Routekaart voor een positieve betrouwbaarheidsverklaring

De Rekenkamer heeft weliswaar erkend dat de Commissie en de lidstaten vorderingen hebben gemaakt bij het verbeteren van het begrotingscontrolesysteem, maar heeft voor de elfde maal op rij slechts een gedeeltelijk positieve betrouwbaarheidsverklaring afgegeven voor de betalingskredieten van de begroting van de Gemeenschap. Volgens de verslagen van de Rekenkamer ligt het

⁹⁴ Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, PB L 209 van 11.08.2005.

hoofdprobleem bij de fondsen die gezamenlijk met de lidstaten worden beheerd. De Rekenkamer doet in haar advies nr. 2/2004⁹⁵ een voorstel voor het uitwerken van een intern controlesysteem met gemeenschappelijke criteria en uitgangspunten, dat redelijkerwijs het innen van de opbrengsten en het doen van de uitgaven veilig stelt, zoals dat wettelijk is voorgeschreven. Het dient tevens rekening te houden met evenwicht tussen kosten en baten van de interne controle. Het verkrijgen van een positieve betrouwbaarheidsverklaring is een van de strategische doelstellingen van de Commissie Barroso⁹⁶. In dat licht heeft de Commissie, die het advies volgt van de Rekenkamer, in juni 2005 een routekaart⁹⁷ aangenomen die aanbevelingen doet voor een geïntegreerd communautair controlesysteem. Hierin verwijst de Commissie naar het voorstel van het Europees Parlement - bij de kwijting in 2003 - voor een bepaling gericht op “publiceren ex ante in een officiële verklaring en een jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring ex post over de wettigheid en de rechtmatigheid van de daaronder vallende operaties van de hoogste autoriteit die in elk van de lidstaten is belast met het beleid en het beheer (minister van financiën). Deze routekaart ging vergezeld van een “beoordeling van de verschillen tussen het interne controlesysteem binnen de diensten van de Commissie en de uitgangspunten betreffende controle uiteengezet in advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer⁹⁸ (“gap assessment”).

De ECOFIN-Raad heeft op grond van deze documenten van de Commissie en na overleg met een groep deskundigen uit de nationale overheidsdiensten van de lidstaten op 8 november 2005 conclusies aangenomen. Daarin staat: “de huidige verklaringen op operationeel niveau kunnen een belangrijk middel vormen voor de Commissie en in laatste instantie, voor de Rekenkamer; deze verklaringen kunnen nuttig zijn en een evenwichtige verhouding tussen kosten en baten bieden; ze kunnen mogelijk door de Commissie en, uiteindelijk door de Rekenkamer, in aanmerking worden genomen om positieve betrouwbaarheidsverklaring te kunnen afgeven”. De Raad verzoekt de Commissie een beoordeling te geven van de al bestaande controles en van de betrouwbaarheid van de bestaande verklaringen.

In januari 2006 heeft de Commissie, die de conclusies van de Raad ter harte heeft genomen, haar actieplan opgesteld voor een geïntegreerd controlesysteem⁹⁹ en stelt daarbij dat het van belang is dat de lidstaten “ervoor zorgen dat hun kredietbeheer uit naam van de Commissie de kans op onrechtmatige uitgaven tot een aanvaardbaar niveau verkleint en dit aan de nationale en communautaire accountants kunnen aantonen”. Aangezien de communautaire fondsen voor 80% gezamenlijk worden beheerd met de lidstaten, ligt de nadruk vooral op vereenvoudiging van de wetgeving voor de programmaperiode 2007-2013 en op harmonisatie van de door de Commissie en de lidstaten gehanteerde uitgangspunten en controlecriteria. Daarbij dienen de

⁹⁵ Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over één controlemodel (single audit) en voorstel voor een communautair intern controlesysteem, PB C 107 van 30.4.2004.

⁹⁶ Strategische doelstellingen 2005-2009, COM(2005) 12 van 26.1.2005.

⁹⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement en aan de Rekenkamer over een routekaart als kader voor een geïntegreerd intern controlesysteem, COM(2005) 252.

⁹⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie over de beoordeling van de verschillen tussen het interne controlesysteem binnen de diensten van de Commissie en de voor controle, zoals uiteengezet in advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer “Voorstel voor een intern communautair controlesysteem”, SEC(2005) 1152.

⁹⁹ Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd intern controlesysteem: analyse van de verschillen en actieplan voor de diensten van de Commissie, SEC(2006) 9.

controlesresultaten benut te worden, te worden gelet op de rentabiliteit en het gebruik van de huidige declaraties over het beheer van de operationele organen van de lidstaten. Deze vormen een belangrijke garantie, in de eerste plaats voor de Commissie en uiteindelijk ook voor de Rekenkamer.

5.2. Certificering m.b.t. behoorlijk beheer van de openbare uitgaven van de lidstaten

De Commissie en de lidstaten zijn het eens over het gezamenlijke belang van het verzamelen van gegevens over de certificeringssystemen t.a.v. behoorlijk beheer van de openbare uitgaven in de lidstaten en willen proberen daaruit de beste praktijken halen. Een dergelijke exercitie kan bovendien nuttig zijn om te onderzoeken of het uitgangspunt van artikel 280 van het verdrag, over gelijkwaardige bescherming, in de praktijk wordt gebracht.

Uit de antwoorden op de aan de lidstaten gezonden vragenlijst is een overzicht gedistilleerd van de nationale praktijken in dit verband, waarvan hierna een overzichtstabel volgt.

In deze tabel staan in vereenvoudigde vorm de antwoorden van de lidstaten. Een meer genuanceerd overzicht met gedetailleerde antwoorden is te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie, dat tegelijkertijd met dit verslag wordt gepubliceerd.

	Certificering van de nationale rekeningen door een interne instantie ¹⁰⁰	Certificatie van de nationale rekeningen door een externe instantie ¹⁰¹
BE	Nee	Nee ¹⁰² .
CZ	Ja	Nee ¹⁰³ .
DK	Ja	Ja
DE	Nee	Ja
EE	Ja	Ja
EL	Nee	Nee

¹⁰⁰ Interne instantie: persoon, afdeling of dienst die administratief afhankelijk is van de dienst die is belast met beheer en/of betaling van het te certificeren budget.

¹⁰¹ Externe instantie: persoon, afdeling of dienst die administratief afhankelijk is van de dienst die is belast met beheer en/of betaling van het te certificeren budget. De door de door de externe instanties goedgekeurde verslagen bestemd voor het nationaal parlement worden beschouwd als certificatiesystemen van rekeningen.

¹⁰² Voor de begroting van een aantal regio's bestaat wél certificering van rekeningen door een externe instantie.

¹⁰³ Certificatie is niet verplicht, maar de hoogste controlerende instantie van de Tsjechische Republiek brengt aan het Parlement advies uit over de uitvoering van de begroting en over de eindafrekening. Deze adviezen gelden echter niet als accountantscontrole.

ES	Nee	Nee ¹⁰⁴ .
FR	Nee	Ja
IE	Ja	Ja
IT	Nee	Ja
CY	Nee	Ja
LV	Ja	Ja
LT	Ja	Ja
LU	Ja	Ja
HU	Ja	Ja
MT	Nee	Ja
NL	Ja	Ja
AT	Nee	Nee ¹⁰⁵ .
PL	Nee	Ja
PT	Nee	Ja
SL	Nee	Ja
SK	Ja	Ja
FI	Ja	Ja
SE	Nee	Ja
UK	Ja	Ja

Certificering door een interne instantie

Ongeveer de helft van de lidstaten die hebben gereageerd op de vragenlijst kennen een certificeringsprocedure via een interne instantie, die de rechtmatigheid en de

¹⁰⁴ Certificatie is niet verplicht, maar de Rekenkamer belast de algemene rekeningen van de staat en de overige organen van de publieke sector. Dit geldt tevens voor het economische beheer van de publieke sector, t.a.v. van rechtmatigheid en de rationaliteit (efficiency en zuinigheid).

¹⁰⁵ Er geldt geen verplichting om betrouwbaarheid van de rekeningen van het federale niveau en de deelstaten te laten certificeren door de Oostenrijkse rekenkamer; deze controleert of de overheidsmiddelen zijn besteed in overeenstemming met de beginselen van betrouwbaarheid, wettigheid, regelmatigheid, zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

deugdelijkheid van de openbare uitgaven¹⁰⁶ waarborgt Hierbij geeft alleen Letland uitdrukkelijk aan dat de betreffende certificering ook van toepassing is op door de nationale overheidsinstanties beheerde fondsen, afkomstig van de Gemeenschap. Overigens dient daarbij te worden opgemerkt dat deze certificering wordt afgegeven op beheersniveau en niet door een externe accountant¹⁰⁷. In een aanzienlijk aantal gevallen brengen de met afgifte van het certificaat belaste instanties een advies uit over de bedragen die in aanmerking komen voor terugvordering door de betalende instanties¹⁰⁸. Soms wordt op nationaal niveau¹⁰⁹ een certificering afgegeven door een interne instantie; in andere gevallen gebeurt dit op afdelingsniveau of door de beherende instantie¹¹⁰. Het Verenigd Koninkrijk en Slowakije vormen in dit verband een uitzondering. Daar worden certificeringen op verschillende niveaus afgegeven (nationaal, regionaal en per fonds). Deze door interne instanties afgegeven certificeringen worden slechts in bepaalde gevallen¹¹¹ voorgelegd aan de nationale parlementen.

Een aantal lidstaten¹¹² kent een intern controlesysteem voor de rechtmatigheid en de deugdelijkheid van de nationale rekeningen al is een certificering van een interne instantie geen wettelijke vereiste. Twee daarvan hebben aangegeven dat de communautaire fondsen¹¹³ vallen onder de een accountantscontrole.

Uit de reactie van de lidstaten met een intern controlesysteem en accountantscontrole komt naar voren dat INTOSAI de meest gehanteerde norm is.

Certificering door een externe instantie

De meeste lidstaten, behalve Italië en Oostenrijk, geven aan dat zij wettelijk verplicht zijn jaarlijks bij een interne instantie een certificaat aan te vragen voor de rechtmatigheid van de openbare uitgaven. Opgemerkt dient te worden dat Griekenland, Spanje en Italië een afwijkende regeling hebben. In deze landen brengt de nationale Rekenkamer een jaarverslag uit i.p.v. een certificering.

Meestal is die externe instantie een publiekrechtelijk orgaan rechtsorgaan dat de hoogste controlerende instantie vormt van de staat. In de meeste landen¹¹⁴ worden certificaten afgegeven op nationaal niveau. Deze hebben betrekking op de volledige begroting¹¹⁵ en worden altijd voorgelegd aan de nationale parlementen om zodoende de rechtmatigheid en de deugdelijkheid van de nationale rekeningen te waarborgen.

¹⁰⁶ Denemarken, Estland, Ierland, Letland, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

¹⁰⁷ Alleen in Estland, Nederland en Slowakije wordt certificering afgegeven door een interne accountant.

¹⁰⁸ Denemarken, Estland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

¹⁰⁹ Tsjechische Republiek, Litouwen, Luxemburg, Hongarije en Nederland.

¹¹⁰ Estland, Ierland, Letland en Finland.

¹¹¹ Tsjechische Republiek, Litouwen, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

¹¹² Tsjechische Republiek, Litouwen, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

¹¹³ Litouwen, Griekenland en Malta.

¹¹⁴ De enige uitzonderingen zijn België (federaal en regionaal niveau), Duistland (landelijke certificering en op het niveau van de Länder), Finland (certificering door de openbare rekenplichtige) en het Verenigd Koninkrijk (landelijke en projectcertificering).

¹¹⁵ Voor Polen geldt met name dat certificering alleen plaatsvindt voor landbouwuitgaven.

Slechts in een beperkt aantal landen geven de instanties een advies over de bedragen die in aanmerking komen voor terugvordering¹¹⁶.

Controle op de communautaire fondsen (fondsen onder gedeeld beheer)

In hun antwoorden op de vragenlijst hebben de lidstaten aangegeven dat ruim de helft van de in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1663/95 betreffende het EOGFL-Garantie genoemde nationale certificeringsorganen voldoet aan de voorwaarden die de nationale overheidsinstanties hanteren voor officieel erkende certificeringsorganen van nationale rekeningen¹¹⁷. Indien aan die voorwaarden niet wordt voldaan, verklaren de lidstaten dat uit het feit dat er geen wettelijke basis voor aanwezig is en dat deze instanties in het leven zijn geroepen speciaal voor het beheer en de controle van communautaire fondsen. Met uitzondering van Estland, Nederland en Zweden adviseren deze organen in alle gevallen eveneens over bedragen die in aanmerking komen voor terugvordering door de betalende instanties.

Bij structuurfondsen is slechts een klein deel van de nationale diensten die bevoegd zijn voor het afgeven van geldigheidscertificeringen bij afsluiting van een programma volgens artikel 3 van Verordening (EG) 1260/1999 en artikel 15 Verordening (EG) 438/2001¹¹⁸ tevens bevoegd is om de nationale rekeningen te certificeren¹¹⁹.

De meeste lidstaten¹²⁰ hebben aangegeven dat de certificerende instanties advies uitbrengen over de bedragen die in aanmerking komen voor terugvordering.

Conclusies

In de meeste landen wordt voor nationale rekeningen door de nationale voorschriften een certificering vereist van een externe, onafhankelijk instantie. Dit is vrijwel altijd het hoogste landelijke controleorgaan (ISC). De door dit orgaan uitgevoerde controles betreffen vrijwel altijd de volledige begroting, waarbij de verslagen of de gecertificeerde rekeningen aan de nationale parlementen worden voorgelegd.

Er is minder vaak sprake van een verplichte certificering door een interne instantie. Dit geldt slechts voor een tiental staten. Deze situatie is dus heterogener dan voor certificering door een externe instantie. In een enkel geval wordt de certificering niet afgegeven door een accountant, maar door de afdeling die verantwoordelijk is voor beheer.

Deze documenten kunnen, naar het oordeel van de Commissie, voor zover ze tevens betrekking hebben op communautaire fondsen, een extra zekerheid betekenen waaruit blijkt dat de Europees fondsen goed worden gebruikt. De Rekenkamer kan

¹¹⁶ Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Luxemburg, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

¹¹⁷ Tsjechische republiek, Griekenland, Frankrijk, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, bepaalde Länder in Oostenrijk, Polen, Slovenië, Slowakije Finland en het Verenigd Koninkrijk.

¹¹⁸ Met uitzondering van en certificaat bij afsluiting van een programma afgegeven door een onafhankelijk persoon of instantie, worden de uitgavenverklaringen gecertificeerd door de betalende overheidsinstantie die jaarlijks meerdere malen aan de Commissie worden voorgelegd.

¹¹⁹ Italië, (voor het gedeelte nationale cofinanciering), Letland, Nederland, Slowakije.

¹²⁰ Denemarken, Duitsland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

daarbij wellicht in overweging nemen om deze in aanmerking te nemen, als waarborg van rechtmatigheid en deugdelijkheid van de rekeningen van de Europese begroting.