



Brussel, 24.7.2013  
COM(2013) 548 final

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding  
Jaarverslag 2012**

{ SWD(2013) 283 final }

{ SWD(2013) 284 final }

{ SWD(2013) 285 final }

{ SWD(2013) 286 final }

{ SWD(2013) 287 final }

# INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding Jaarverslag 2012.....	5
Samenvatting.....	5
1. Inleiding.....	7
2. Fraude en andere onregelmatigheden.....	7
2.1. Totaal gemelde onregelmatigheden.....	7
2.2. Als fraude gemelde onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting.....	8
2.2.1. Inkomsten.....	9
2.2.2. Uitgaven.....	10
2.2.2.1. Natuurlijke hulpbronnen (landbouw en plattelandsontwikkeling en visserij).....	12
2.2.2.2. Cohesiebeleid (de programmeringsperioden 2007-2013 en 2000-2006).....	13
2.2.2.3. Pretoetredingsbeleid (pretoetredingssteun (PAA) en instrument voor pretoetredingssteun (IPA)).....	13
2.2.2.4. Uitgaven onder direct beheer van de Commissie.....	14
2.2.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).....	14
2.3. Niet als fraude gemelde onregelmatigheden.....	14
2.3.1. Inkomsten.....	15
2.3.2. Uitgaven.....	16
3. Terugvordering en andere preventieve en correctieve maatregelen.....	16
3.1. Uitgaven: preventieve mechanismen.....	17
3.1.1. Onderbrekingen in 2012.....	17
3.1.2. Schorsingen.....	18
3.2. Uitgaven: financiële correcties en terugvorderingen in 2012.....	18
3.3. Terugvordering met betrekking tot inkomsten uit de eigen middelen.....	18
3.3.1. Traditionele eigen middelen.....	19
4. Fraudebestrijdingsbeleid op EU-niveau.....	19
4.1. Door de Commissie in 2012 genomen beleidsmaatregelen voor fraudebestrijding ..	19
4.1.1. Voorstel voor de hervorming van OLAF (Verordening nr. 1073/1999).....	19
4.1.2. Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.....	20
4.1.3. Voorbereidend werk voor de instelling van een Europees openbaar ministerie.....	20
4.1.4. Initiatieven inzake corruptiebestrijding in de EU.....	21
4.1.5. Fraudebestrijdingsbeleid bij douane.....	21
4.1.5.1. Wederzijdse administratieve bijstand.....	21

4.1.5.2.	Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's) .....	21
4.1.5.3.	Het antifraude-informatiesysteem (AFIS).....	22
4.1.6.	Bestrijding van btw-fraude.....	22
4.1.7.	Fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten .....	22
4.1.8.	Strijd tegen de illegale handel in tabaksproducten.....	23
4.1.8.1.	Actieplan van de Commissie ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostgrens van de EU .....	23
4.1.8.2.	Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC): Protocol inzake de uitroeiing van de illegale handel in tabaksproducten .....	23
4.1.8.3.	Overeenkomsten met sigarettenfabrikanten.....	24
4.1.9.	Regels inzake overheidsopdrachten .....	24
4.1.10.	Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) .....	24
4.1.11.	De programma's Hercules en Pericles .....	25
4.1.11.1.	Uitvoering van de programma's Hercules II en Pericles .....	25
4.1.11.2.	Meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020 .....	25
4.2.	Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF).....	26
4.3.	Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding — Jaarverslag 2010	26
5.	Maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden .....	27
5.1.	Maatregelen ter bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden.....	27
5.2.	Maatregelen ter bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden op het gebied van landbouw .....	28
5.2.1.	Wetgevings- en administratieve maatregelen .....	28
5.2.2.	Nieuwe preventie- en opsporingsstrategieën .....	29
5.2.3.	Gebruik van fraude-indicatoren .....	29
5.2.4.	Tenuitvoerlegging van meldingsbepalingen .....	29
5.2.5.	Ontoereikende statistieken betreffende fraudeopsporing en -vervolging en bijbehorende terugvorderingen .....	30
5.3.	Operatie "Magna Grecia".....	30
5.4.	Uitvoering van de aanbevelingen uit 2011.....	30
6.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	32
6.1.	Twee tendensen op het gebied van beleids- en operationele ontwikkelingen .....	32
6.2.	Verschillende aanpakken voor fraude.....	32
6.3.	Aanname van gemeenschappelijke fraudevoorschriften.....	33
6.4.	De belangrijkste risico's zijn bevestigd .....	33

6.5.	Fraudebestrijdingsorganen en rechtshandhavingsinstanties blijven het meest doeltreffende middel voor het opsporen van frauduleuze onregelmatigheden... ..	34
6.6.	De bescherming tegen onrechtmatige betalingen van de EU, die wordt afgedwongen via bestaande preventieve en correctieve mechanismen die in de EU-verordeningen zijn vastgesteld, blijft toereikend .....	35
6.7.	Algemene conclusies.....	35
BIJLAGE 1	— Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden .....	36
BIJLAGE 2	— Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden .....	37
BIJLAGE 3	— In 2012 uitgevoerde financiële correcties onder gedeeld beheer (miljoen EUR) .....	38

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

## Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding Jaarverslag 2012

### SAMENVATTING

In samenwerking met de lidstaten presenteert de Commissie dit jaarverslag van 2012 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie op grond van artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het behandelt de maatregelen van de Commissie en de lidstaten voor de bestrijding van fraude en de resultaten ervan. Waar uit de analyse van deze informatie blijkt dat er problemen of risico's zijn, worden er aanbevelingen gedaan om deze aan te pakken.

### Recente maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU

De Commissie heeft in 2012 een aantal maatregelen voorgesteld of genomen om het juridisch en administratief kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU te verbeteren, zoals:

- een voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt;
- voorbereidend werk voor de instelling van een Europees openbaar ministerie;
- aanneming van het Protocol betreffende de uitbanning van illegale handel in tabaksproducten op basis van het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC) van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO); en
- fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten en regelingen voor administratieve samenwerking.

### Opsporing en melding van (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting

In 2012 werden 1 231 onregelmatigheden als fraude (zowel vermoedelijke als bewezen fraude) gemeld, goed voor 392 miljoen EUR. Dit is vergelijkbaar met de aantallen van het voorgaande jaar. De door de lidstaten gemelde frauduleuze onregelmatigheden blijven sterk verschillend. Dit kan wijzen op uiteenlopende interpretaties van het rechtskader en verschillende benaderingen om fraude op te sporen.

De niet als fraude gemelde onregelmatigheden zijn, voornamelijk in bedrag, toegenomen. Deze toename is hoofdzakelijk een gevolg van de onregelmatigheden waarmee grotere bedragen zijn gemoeid, maar is ook van het systematisch melden van onregelmatigheden wanneer programma's worden afgesloten.

### Preventieve en correctieve maatregelen

De Commissie nam in 2012 meerdere besluiten om te verzekeren dat de EU-middelen worden besteed volgens het beginsel van een gezond financieel beheer en dat haar financiële belangen naar behoren worden beschermd. Op het gebied van cohesiebeleid werden 187 besluiten genomen om de betalingen (voor meer dan 5 miljard EUR) te onderbreken. 70 betalingen

daarvan waren eind 2012 nog steeds onderbroken (goed voor ongeveer 1,7 miljard EUR). Er werden ook vier besluiten tot schorsing genomen (nog lopende op het einde van het jaar).

Er werden voor meer dan 3,7 miljard EUR financiële correcties uitgevoerd (voornamelijk nog steeds met betrekking tot de afsluiting van de programmeringsperiode 2000-2006) en terugvorderingsopdrachten uitgevaardigd voor een bedrag van 615 miljoen EUR.

De in 2012 genomen maatregelen bevestigen dat de bestaande mechanismen toelaten de financiële belangen van de EU op een doeltreffende manier te beschermen, maar dat het uiteindelijke risico dat de onrechtmatig betaalde sommen niet worden teruggevorderd, naar de verantwoordelijke lidstaat wordt verschoven.

### **Fraudebestrijding op het gebied van landbouw**

Voor dit jaarverslag werd de nadruk gelegd op de maatregelen en onregelmatigheden op het gebied van landbouw. Uit de analyse blijkt dat de financiële controle- en risicobeheerssystemen van de lidstaten zijn verbeterd. Het betreft onder meer wettelijke bepalingen en richtsnoeren, nationale of regionale strategieën, het gebruik van risico-indicatoren, administratieve procedures en samenwerking tussen nationale autoriteiten.

De statistische gegevens over fraudecontroles, strafzaken en resultaten die de lidstaten moeten verstrekken, zijn echter onvolledig. Hierdoor is het moeilijk om de kwaliteit van fraudeonderzoek en -vervolging in de lidstaten te analyseren en deze gegevens te gebruiken als basis voor toekomstig beleid.

## **1. INLEIDING**

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

In het Verdrag is bepaald dat de EU en de lidstaten een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude. De nationale autoriteiten beheren 80% van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen (TEM). De Commissie oefent op deze twee gebieden overkoepelend toezicht uit, stelt normen vast en controleert de naleving ervan. Nauwe samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten is dus essentieel om de financiële belangen van de EU doeltreffend te beschermen. Bijgevolg is een van de belangrijkste doelstellingen van dit verslag te beoordelen hoe doeltreffend deze samenwerking in 2012 was en hoe deze kan worden verbeterd.

In dit verslag worden de maatregelen beschreven die op EU-niveau in 2012 zijn genomen en worden een overzicht en beoordeling gegeven van de maatregelen van de lidstaten in de strijd tegen fraude. Het verslag omvat ook een analyse van de belangrijkste resultaten van nationale en Europese organen op het gebied van het opsporen en melden aan de Commissie van gevallen van fraude en andere onregelmatigheden die betrekking hebben op de uitgaven en inkomsten van de EU. De nadruk ligt op fraudeopsporing, aangezien de resultaten ervan aantonen in welke mate de systemen en fraudebestrijdingsautoriteiten fraude en onwettige activiteiten die nadelig zijn voor de EU-middelen kunnen bestrijden.

Het verslag gaat vergezeld van vijf werkdocumenten van de diensten van de Commissie<sup>1</sup>. In het document “Statistische analyse van de onregelmatigheden” zijn tabellen opgenomen die de belangrijkste resultaten van de fraudebestrijdingsmaatregelen van elke lidstaat samenvatten.

## **2. FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN**

### **2.1. Totaal gemelde onregelmatigheden**

In 2012 werden aan de Commissie 13 436 (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden gemeld, goed voor een totaalbedrag van ongeveer 3,4 miljard EUR, waarvan ongeveer 2,9 miljard EUR betrekking heeft op de uitgavensectoren van de EU-begroting. De opgespoorde onregelmatigheden vertegenwoordigen 2,3% van de betalingen aan de uitgavenzijde en 2,1% van het brutobedrag van de geïnde TEM.

De onregelmatigheden zijn ten opzichte van 2011 met 6% in aantal toegenomen, en met 77% voor wat het financiële bedrag betreft. Deze toename houdt met name verband met de niet als fraude gemelde onregelmatigheden omwille van specifieke omstandigheden (zie punt 2.3).

---

<sup>1</sup> (i) Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2012; (ii) Statistische evaluatie van voor 2012 gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid en de pretoetredingssteun; (iii) Aanbevelingen voor de follow-up van het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding, 2011; (iv) Methodologie van de statistische evaluatie van de voor 2012 gemelde onregelmatigheden; (v) Jaaroverzicht met informatie over de resultaten van het Hercules II-programma in 2012.

## 2.2. Als fraude gemelde onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen vallen onder de bredere definitie van fraude en mogen niet worden beschouwd als een maatstaf voor de omvang van fraude.

In 2012 meldden de lidstaten 1 194 onregelmatigheden als fraude, goed voor een totaalbedrag van 390 miljoen EUR. Daarnaast hadden 29 frauduleuze onregelmatigheden betrekking op middelen die onder de directe uitgaven worden beheerd, wat goed was voor 2 miljoen EUR. Tot slot werden 8 frauduleuze onregelmatigheden gemeld door kandidaatlanden voor ongeveer 1 miljoen EUR.

Het aantal in 2012 als fraude gemelde onregelmatigheden<sup>2</sup> en de impact ervan waren ongeveer vergelijkbaar met de aantallen van het voorgaande jaar. Er zijn echter aanzienlijke verschillen vastgesteld tussen sectoren, zoals geïllustreerd in tabel 1 en grafiek 1.

Tabel 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden in 2012<sup>3</sup>

Begrotingssector (uitgaven)	Als fraude gemelde onregelmatigheden	Verschil t.o.v. 2011	Bedragen	Verschil t.o.v. 2011	% van betalingen
	N	%	in miljoen EUR	%	%
<b>Natuurlijke hulpbronnen</b>	<b>208</b>	<b>49%</b>	<b>68,7</b>	<b>-7%</b>	<b>0,12%</b>
<i>Landbouw-marktsteun en directe betalingen</i>	143	77%	59	-16%	0,13%
<i>Plattelandsontwikkeling</i>	61	3%	9	125%	0,07%
<i>Visserij</i>	4	100%	0,7	2233%	0,14%
<b>Cohesiebeleid</b>	<b>279</b>	<b>1%</b>	<b>199,3</b>	<b>-2%</b>	<b>0,42%</b>
<i>Cohesie 2007-13</i>	198	13%	159,3	-7%	0,35%
<i>Structuurfondsen 2000-06 (inclusief cohesiefonds)</i>	81	-16%	40	27%	1,86%
<b>Pretoetreding</b>	<b>33</b>	<b>-41%</b>	<b>44,8</b>	<b>273%</b>	<b>39,04%</b>
<i>Pretoetredingssteun (2000-06)</i>	27	-43%	44,5	305%	9809,84%
<i>Pretoetredingsinstrument (2007-13)</i>	6	-33%	0,3	-70%	0,26%
<b>Directe uitgaven</b>	<b>29</b>	<b>-19%</b>	<b>2</b>	<b>11%</b>	<b>0,01%</b>
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>549</b>	<b>8%</b>	<b>314,8</b>	<b>8%</b>	<b>0,25%</b>

Begrotingssector (ontvangsten)	Als fraude gemelde onregelmatigheden	Verschil t.o.v. 2011	Bedragen	Verschil t.o.v. 2011	% van brutobedrag TEM geïnd voor 2012
	N	%	in miljoen EUR	%	%
<b>Ontvangsten (traditionele eigen middelen)</b>	<b>682</b>	<b>-6%</b>	<b>77,6</b>	<b>-29%</b>	<b>0,42%</b>

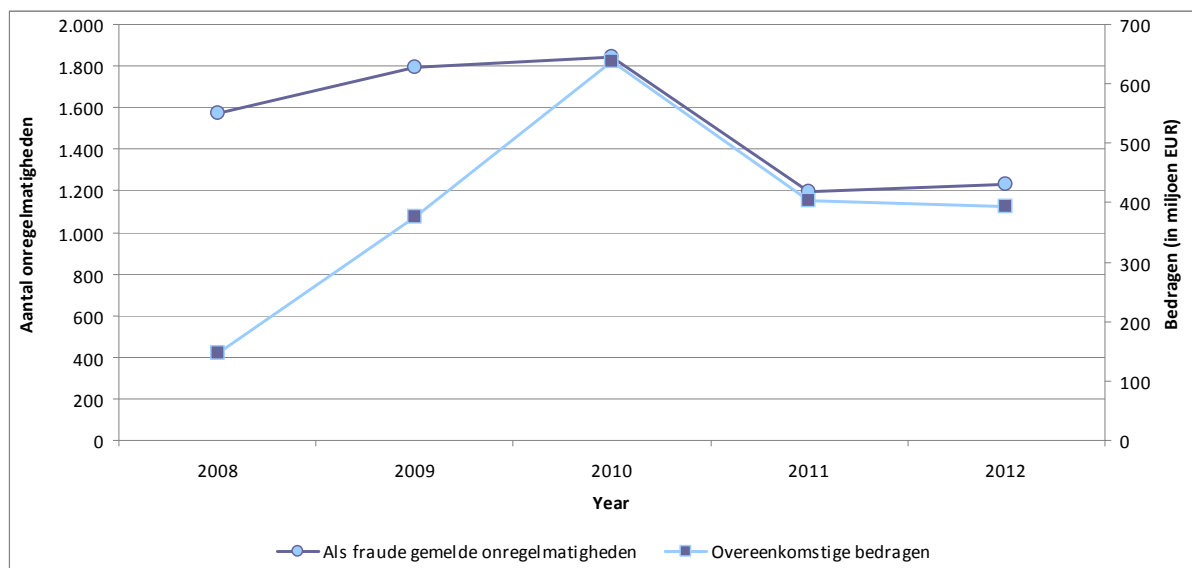
Een opsplitsing van alle in 2012 als fraude gemelde onregelmatigheden per lidstaat en begrotingssector (inkomsten en uitgaven) is opgenomen in bijlage 1.

<sup>2</sup> Zie bijlage IV (Methodologie) voor definities.

<sup>3</sup> Het hoge percentage bedragen van als fraude gemelde onregelmatigheden ten opzichte van de totale betalingen voor pretoetredingssteun (laatste kolom van tabel 1) is volledig te wijten aan het feit dat betalingen in 2012 voor deze sector zeer beperkt waren (met name 0,5 miljoen EUR) aangezien de bijstandsprogramma's bijna zijn voltooid. De in 2012 opgespoorde en als fraude gemelde onregelmatigheden hebben betrekking op activiteiten die tijdens de voorgaande begrotingsjaren werden gefinancierd.



Grafiek 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden en overeenkomstige bedragen — 2008-2012



### 2.2.1. Inkomsten

Het aantal gemelde gevallen van fraude aan de inkomstzijde voor 2012 (682) is 20 % lager dan het gemiddelde voor de jaren 2008-2012 (851). Het totale vastgestelde bedrag van de betreffende TEM voor 2012 (77,6 miljoen EUR) is 22 % lager dan het gemiddelde van 2008-2012 (100 miljoen EUR)<sup>4</sup>.

Zaken die het gevolg zijn van douanecontroles die bij de inklaring van goederen worden uitgevoerd, worden vaker als fraude geklasseerd dan wanneer de goederen na inklaring worden gecontroleerd. In 2012 werd een groot deel van de fraudezaken (32 %) opgespoord tijdens douanecontroles die bij de inklaring werden uitgevoerd. 51 % van alle TEM-bedragen die verband houden met fraudezaken, werd vastgesteld tijdens inspecties door fraudebestrijdingsdiensten.

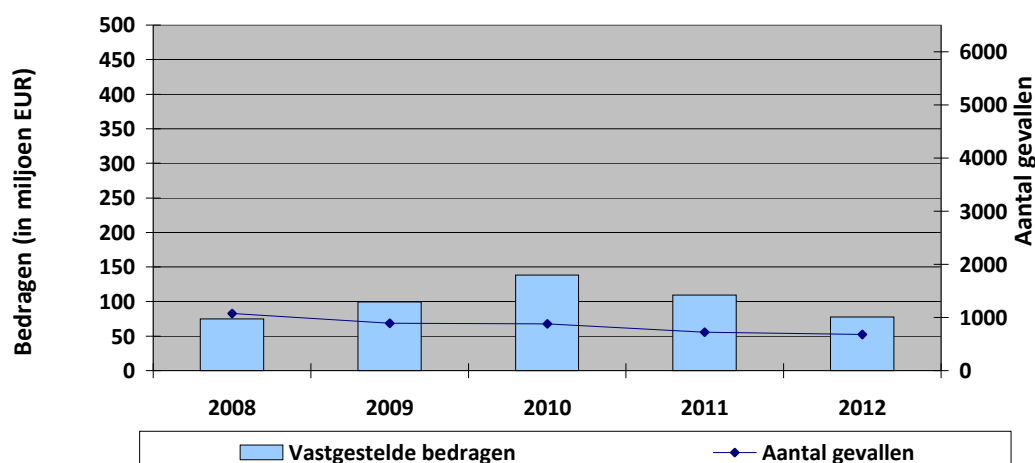
Uit analyse blijkt dat het aantal fraudezaken in 2008-2012 afneemt, zoals is geïllustreerd in de grafiek hieronder.

De grootste aantallen van frauduleuze onregelmatigheden werden gemeld door Spanje, Italië, Duitsland en Griekenland (tussen 324 en 32), waarvan Spanje de koploper is voor de betrokken bedragen (tussen 38 miljoen EUR en 10 miljoen EUR)<sup>5</sup>, gevolgd door België en Italië.

<sup>4</sup> Ter wille van de vergelijkbaarheid zijn de cijfers van 2008-2011 gebaseerd op de gegevens die voor de verslagen van die jaren zijn gebruikt.

<sup>5</sup> Zie bijlage 1.

GRAFIEK 2: TEM – Fraudezaken en betreffende vastgestelde bedragen (2008-2012)



### 2.2.2. Uitgaven

Voor wat de uitgavenbegroting betreft, is het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden relatief weinig toegenomen. De schommeling in de betrokken bedragen is ook niet erg groot, aangezien een paar grotere onderzoeken de resultaten drastisch kunnen beïnvloeden (bv. voor wat de pretoetredingsfinanciering betreft, zie punt 2.2.5).

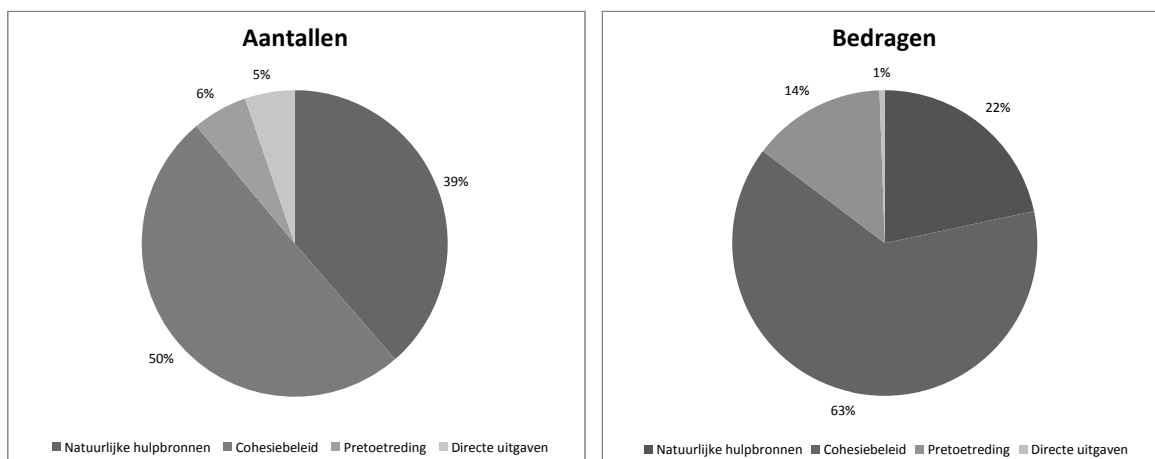
De gemelde onregelmatigheden hebben vaak betrekking op transacties die plaatsvonden in een ander begrotingsjaar dan het jaar waarin ze werden opgespoord of gemeld. Met een gemiddeld tijdsverloop van ongeveer 3,5 jaar tussen het moment waarop de fraude wordt gepleegd en wanneer de fraude aan de Commissie wordt gemeld<sup>6</sup>, kunnen deze ontwikkelingen moeilijk worden verklaard (bv. of de fraude het gevolg kan zijn van de economische crisis).

In grafieken 3 en 4 worden respectievelijk het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de betrokken bedragen in de uitgavensectoren weergegeven.

De meeste frauduleuze onregelmatigheden werden, net zoals de voorgaande jaren, opgespoord op het gebied van het cohesiebeleid: 50 % van het totale aantal en 63 % van de betrokken bedragen.

<sup>6</sup> Er verlopen gemiddeld twee jaar en zeven maanden tussen de aanvang van een fraudepraktijk en het moment waarop de fraude wordt opgespoord. Dan verlopen er gemiddeld zeven tot acht maanden voordat de onregelmatigheid aan de Commissie wordt gemeld.

### Grafieken 3 en 4: Als fraude gemelde onregelmatigheden per begrotingssector (uitgaven) – per aantal en bedrag



De vastgestelde werkwijzen voor het plegen van fraude waren ten opzichte van de voorgaande jaren niet erg verschillend. De meest terugkerende praktijken betreffen het gebruik van valse of vervalste documenten en verklaringen en verduistering van middelen (gebruik van middelen voor een ander dan het beoogde doel).

Slechts een zeer klein aantal van de als fraude gemelde onregelmatigheden betreffen corruptiezaken (9 in totaal), maar dit aantal is aan het stijgen. Vier lidstaten meldden dat zij dergelijke zaken hebben opgespoord: Italië (6), Cyprus, Estland en Spanje (1). Alle vastgestelde gevallen waren op het gebied van het cohesiebeleid.

De helft van de in 2012 als fraude gemelde onregelmatigheden werd opgespoord door fraudebestrijdingsorganen of tijdens strafonderzoeken of andere externe controles. De andere helft werd opgespoord door administratieve controlesystemen die in de sectorverordeningen zijn vastgesteld. Dit benadrukt hoe belangrijk externe controles zijn bij fraudebestrijding en dat een sterke coördinatie met beheers- en auditautoriteiten nodig is. Het toont ook aan dat deze laatste sterk is verbeterd, aangezien opsporing vroeger bijna uitsluitend een zaak voor politie-instansies en gerechtelijke autoriteiten was. In fraudebestrijdings- of strafonderzoeken worden gevallen van mogelijke fraude opgespoord waarbij de financiële bedragen aanzienlijk hoger zijn. Dit wijst erop dat de betreffende organen doelgericht tewerk gaan en ook ruimere onderzoeksbevoegdheden hebben.

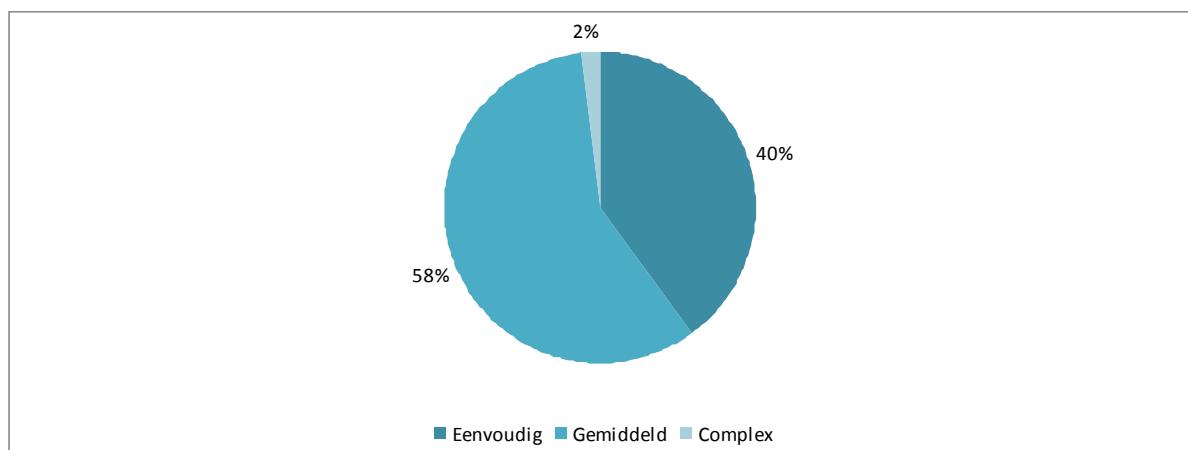
De door de lidstaten als fraude gemelde onregelmatigheden kunnen worden opgesplitst volgens mate van complexiteit. Voor 2012 kan 2% van de gemelde zaken worden beschouwd als zijnde ingewikkeld<sup>7</sup>, 40% als eenvoudig<sup>8</sup> en 58% als gematigd ingewikkeld<sup>9</sup>. Het aandeel ingewikkelde zaken blijft ongewijzigd ten opzichte van de voorgaande jaren, maar de nationale autoriteiten hebben relatief meer “eenvoudige” en minder “gematigde” zaken vastgesteld. Deze verschuiving naar eenvoudiger fraudezaken kan wijzen op pogingen tot fraude als gevolg van de economische crisis door begunstigden die in normale omstandigheden geen overtreding zouden hebben begaan. Deze tendens zal de komende jaren in het oog moeten worden gehouden, gezien het tijdsverloop tussen de opsporing en het moment waarop de fraude werd gepleegd.

<sup>7</sup> Overtreding duurde langer en werd begaan door minstens drie personen.

<sup>8</sup> Eenmalige overtreding door slechts één persoon.

<sup>9</sup> Eenmalige gebeurtenis door meerdere personen of een langdurige overtreding, maar begaan door een enkele persoon.

**Grafiek 5: Als fraude gemelde onregelmatigheden – complexiteit**



Het aantal opgespoorde fraudegevallen blijft variëren tussen de lidstaten (zie bijlage 1). De lidstaten met het hoogste aantal opgespoorde en gemelde frauduleuze onregelmatigheden zijn Italië, Polen, Roemenië, Denemarken en Duitsland (tussen 109 en 51). Voor wat de betrokken bedragen betreft, werden de hoogste cijfers gemeld door Italië, Roemenië en de Tsjechische Republiek (tussen 119 en 54 miljoen EUR). Finland, Griekenland, Luxemburg en Malta hebben geen frauduleuze onregelmatigheden opgespoord en gemeld. België, Cyprus, Frankrijk, Nederland en Oostenrijk hebben er slechts enkele (minder dan drie voor alle uitgavensectoren) gemeld. Deze verschillen zijn te wijten aan verschillende factoren, zoals een erg verschillende aanpak door niet alleen de lidstaten, maar ook de verschillende overheden in hetzelfde land. Sommige lidstaten zetten heel wat middelen in voor de strijd tegen fraude, andere verkiezen financiële correcties zonder verder onderzoek van het mogelijk strafbaar feit.

Van alle als fraude gemelde onregelmatigheden in de voorbije vijf jaar, werd 5% als fraude bewezen (verhouding van de bewezen fraude)<sup>10</sup>.

#### 2.2.2.1. Natuurlijke hulpbronnen (landbouw en plattelandsontwikkeling en visserij)

De in 2012 als fraude gemelde onregelmatigheden zijn in deze sector met bijna 50% toegenomen ten opzichte van 2011 (zie tabel 1). De reden hiervoor is dat Denemarken 56 zaken heeft gemeld, die allen dezelfde werkwijze vertonen en betrekking hebben op hetzelfde onderzoek.

De door Denemarken gemelde resultaten hebben uitsluitend betrekking op het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF), waarvoor bijgevolg de aantallen en bedragen zijn toegenomen ten opzichte van 2011. De tendens voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) blijft stabiel.

Bijna de helft van de als fraude gemelde onregelmatigheden betreft het overschrijden van grenzen, quota's of drempels en gevallen van te hoge of fictieve aangiften.

Het aandeel ingewikkelde opgespoorde fraudezaken is kleiner dan in de andere sectoren (ongeveer 1%), terwijl het aandeel eenvoudige zaken groter is (44%). In tegenstelling tot de andere sectoren nam het aandeel eenvoudige zaken in 2012 af (van 59% naar 44%).

<sup>10</sup> De verhouding van de bewezen fraude is het totale aantal gevallen van bewezen fraude ten opzichte van het totale aantal als fraude gemelde onregelmatigheden (gevallen van vermoedelijke of bewezen fraude) tijdens de periode van vijf jaar.

De verhouding van de bewezen fraude in de landbouwsector is een beetje hoger dan het algemene gemiddelde: ongeveer 6 % van alle in de periode 2008-2012 gemelde zaken.

#### 2.2.2.2. Cohesiebeleid (de programmeringsperioden 2007-2013 en 2000-2006)

Het cohesiebeleid blijft de sector van begrotingsuitgaven waar het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden het hoogste is, maar dit is de laatste 3 jaar stabiel gebleven.

Het grootste aantal in 2012 als fraude gemelde onregelmatigheden werd opgetekend voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), terwijl de laatste vijf jaar het Europees Sociaal Fonds (ESF) op de eerste plaats kwam. Voor wat de betrokken bedragen betreft, was het EFRO altijd overheersend, aangezien de financiering voor ondersteunde EFRO-projecten hoger is.

Voor wat de autoriteiten die de frauduleuze onregelmatigheden opspoorde, betreft, werd het grootste deel (59 %) van de gevallen voor het eerst vastgesteld door het controlesysteem dat in de EU-wetgeving is vastgesteld, in plaats van door de organen die strafonderzoeken voeren of de fraudebestrijdingsorganen. Dit is een opvallend verschil met de vorige programmeringsperiode (2000-2006), toen fraudegevallen bijna uitsluitend werden opgespoord na fraude- of strafonderzoeken.

De inspanningen die de Commissie de laatste jaren heeft geleverd om het bewustzijn over fraude in deze sector te verhogen, hebben bij de nationale autoriteiten vruchten afgeworpen, hoewel deze tendens de komende jaren moet worden versterkt<sup>11</sup>. Voor wat de financiële bedragen betreft, hebben de belangrijkste resultaten, met name ongeveer 64 % van het totaal, nog altijd betrekking op straf- en fraudebestrijdingsonderzoeken.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat er minder tijd verloopt tussen de opsporing en de melding van fraudezaken: gemiddeld acht en een halve maand. Anderzijds werden onregelmatige praktijken gemiddeld twee jaar en zeven maanden nadat ze werden aangevat, opgespoord

De verhouding van de bewezen fraude voor het cohesiebeleid is lager dan het gemiddelde: ongeveer 4 % van alle in de periode 2008-2012 als fraude gemelde onregelmatigheden.

#### 2.2.2.3. Pretoetredingsbeleid (pretoetredingssteun (PAA) en instrument voor pretoetredingssteun (IPA))

Op het gebied van pretoetredingssteun bleef het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden dalen in 2012. Dit bevestigt de neerwaartse tendens sinds 2009. De EU-12-lidstaten zijn de PAA aan het afbouwen en dit proces is bijna voltooid, met uitzondering van een aantal projecten en de resterende betalingen voor het programma inzake communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie (CARDS).

Deze daling van het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden ging gepaard met een aanzienlijke stijging van de betrokken bedragen als gevolg van twee zaken die door Roemenië werden gemeld en goed waren voor in totaal 38,5 miljoen EUR.

---

<sup>11</sup> De diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor het cohesiebeleid voeren sinds 2008 samen met OLAF een gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie uit. De hoofddoelstelling van deze strategie is het versterken van de capaciteit van de lidstaten om fraude te voorkomen en op te sporen.

Zonder deze twee uitzonderlijke zaken zou ook voor de bedragen de neerwaartse tendens zijn bevestigd.

Bijstand voor plattelandsontwikkeling blijft het gebied met het hoogste aantal als fraude gemelde onregelmatigheden.

De in de huidige programmeringsperiode als fraude gemelde onregelmatigheden met betrekking tot IPA kende een lichte daling in 2012. De achterstand in de uitvoering kan hiervan de oorzaak zijn.

#### 2.2.2.4. Uitgaven onder direct beheer van de Commissie

Uitgaven onder direct beheer van de Commissie worden geanalyseerd op basis van gegevens over terugvorderingsopdrachten die door de diensten van de Commissie worden uitgevaardigd voor uitgaven die onder centraal beheer worden beheerd.

Volgens het boekhoudstelsel op transactiebasis van de Commissie (ABAC) hebben de diensten van de Commissie in 2012 26 terugvorderingen geclassificeerd als vermoedelijke fraude en vervolgens aan OLAF gemeld. Daarnaast werden 1 648 terugvorderingen geclassificeerd als onregelmatigheden. Deze zaken hebben een financiële impact van ongeveer 2,7 miljoen EUR.

#### 2.2.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)

OLAF opende in 2012 431 onderzoeken en 287 coördinatiezaken en sloot er 465 (waarvan 100 met aanbevelingen).

Er werden 54 aanbevelingen voor gerechtelijk optreden toegezonden aan nationale autoriteiten en ongeveer 284 miljoen EUR werd aanbevolen voor terugvordering, waarvan 165,8 miljoen met betrekking tot inkomsten en 118,2 miljoen tot uitgaven (zie tabel 2).

**Tabel 2: Voor terugvordering aanbevolen bedragen in 2012 naar aanleiding van OLAF-onderzoeken**

Sector	Aanbevolen bedrag
	in miljoen EUR
Douanefraude	165,8
Structuurfondsen	63,3
Landbouwfondsen	33,4
Externe hulp	15,6
Gecentraliseerde uitgaven	5,0
EU-financiering via internationale organisaties en instanties	0,8
EU-personeel	0,1
<b>TOTAAL</b>	<b>284,0</b>

### 2.3. Niet als fraude gemelde onregelmatigheden

In 2012 werden 12 137 niet als fraude gemelde onregelmatigheden (niet-frauduleuze onregelmatigheden) gemeld aan de Commissie (ongeveer 6 % meer dan in 2011). Deze hadden een financiële impact van ongeveer 2,9 miljard EUR (meer dan het dubbele dan in 2011). De sterkste stijgingen werden opgetekend op het gebied van het cohesiebeleid en van de directe uitgaven (zie punt 2.3.2). Dit wordt in tabel 3 weergegeven.

Tabel 3: Niet als fraude gemelde onregelmatigheden in 2012<sup>12</sup>

Begrotingssector (uitgaven)	Niet als fraude gemelde onregelmatigheden	Vershil t.o.v. 2011	Bedragen	Vershil t.o.v. 2011	% van betalingen
	N	%	in miljoen EUR	%	%
<b>Natuurlijke hulpbronnen</b>	<b>2.347</b>	<b>9%</b>	<b>128</b>	<b>37%</b>	<b>0,23%</b>
<i>Landbouw-marktsteun en directe betalingen</i>	1.036	-22%	63	80%	0,14%
<i>Plattelandontwikkeling</i>	1.228	77%	51	-7%	0,42%
<i>Overige/n.b.</i>	9	-91%	1	-50%	n.b.
<i>Visserij</i>	74	63%	13	713%	2,67%
<b>Cohesiebeleid</b>	<b>4.078</b>	<b>13%</b>	<b>2.296</b>	<b>126%</b>	<b>4,79%</b>
<i>Cohesie 2007-13</i>	3.216	150%	1.577	164%	3,45%
<i>Structuurfondsen 2000-06 (inclusief cohesiefonds)</i>	862	1206%	719	77%	32,34%
<b>Pretoetreding</b>	<b>220</b>	<b>6%</b>	<b>46</b>	<b>-4%</b>	<b>40,08%</b>
<i>Pretoetredingssteun (2000-06)</i>	204	4%	45	-5%	9809,84%
<i>Pretoetredingsinstrument (2007-13)</i>	17	89%	1	30%	1,14%
<b>Directe uitgaven</b>	<b>1.648</b>	<b>14%</b>	<b>119</b>	<b>92%</b>	<b>0,69%</b>
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>8.293</b>	<b>12%</b>	<b>2.589</b>	<b>112%</b>	<b>2,06%</b>

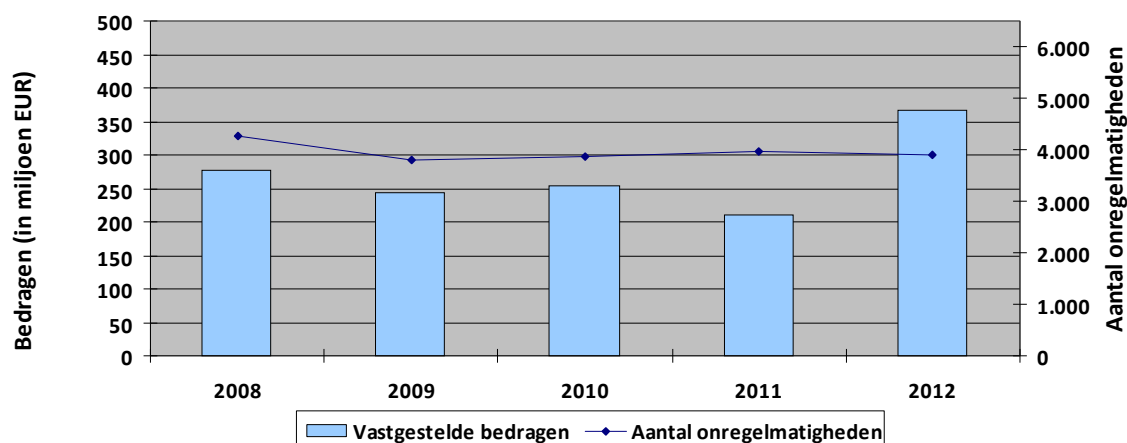
Begrotingssector (uitgaven)	Niet als fraude gemelde onregelmatigheden	Vershil t.o.v. 2011	Bedragen	Vershil t.o.v. 2011	% van brutobedrag TEM geïnd voor 2012
	N	%	in miljoen EUR	%	%
<b>Ontvangsten (traditionele eigen middelen)</b>	<b>3.912</b>	<b>-2%</b>	<b>370</b>	<b>33%</b>	<b>1,69%</b>

Bijlage 2 bevat een opsplitsing van alle in 2012 niet als fraude gemelde onregelmatigheden per lidstaat en volgens de inkomsten en uitgaven.

### 2.3.1. Inkomsten

Voor wat de TEM betreft, bleef het aantal in 2012 niet als fraude gemelde onregelmatigheden stabiel, maar het totale vastgestelde bedrag is 20 % hoger dan het gemiddelde voor de jaren 2008-2012.

GRAFIEK 6: TEM – Zaken van niet als fraude gemelde onregelmatigheden en betreffende bedragen (2008-2012)



In 2012 waren de controles na inklaring de belangrijkste methode voor het opsporen van onregelmatigheden, zowel voor wat het aantal opgespoorde gevallen betreft als de vastgestelde TEM-bedragen.

<sup>12</sup> Zie voetnoot nr. 3.

De Commissie heeft de laatste jaren haar TEM-inspecties toegespitst op de douanecontrolestrategieën van de lidstaten en op de nauwkeurige controle van de maatregelen die de lidstaten hebben genomen naar aanleiding van de waarnemingen tijdens de inspecties. De Commissie heeft een verschuiving in de strategieën van de lidstaten waargenomen van douanecontroles die bij de inklaring van goederen worden uitgevoerd, naar controles na de inklaring. Dit wordt bevestigd door de gegevens die de lidstaten hebben doorgegeven. Terwijl douanecontroles na de inklaring een doeltreffende methode zijn voor de opsporing van onregelmatigheden, blijven douanecontroles bij de inklaring belangrijk voor de opsporing van fraudegevallen (zie punt 2.2.1).

### 2.3.2. *Uitgaven*

Voor wat de gebieden onder de uitgavenbegroting betreft, tekent de stijging van het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden zich voornamelijk op in de sector van de directe uitgaven. Dit kan bijna volledig worden verklaard doordat de directoraten-generaal van de Commissie beter gebruikmaken het ABAC-systeem, dat meer nauwkeurige informatie heeft verstrekt. Er dient te worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot alle andere sectoren, alle onregelmatigheden in de directe uitgaven zijn geregistreerd zonder een drempel.

Voor wat de toename in de bedragen betreft, zijn er twee gebieden belangrijk: (i) directe uitgaven, waarin een enkele onregelmatigheid van ongeveer 40 miljoen EUR (nu gecorrigeerd en voorwerp van maatregelen) zorgt voor de variatie ten opzichte van 2011 en (ii) cohesiebeleid, waarin het aanzienlijke bedrag deels wordt verklaard door de ruimere uitvoering van de programmeringsperiode 2007-2013, maar nog meer door de onregelmatigheden die de auditdiensten van de Commissie de laatste jaren hebben vastgesteld, maar pas in 2012 door de bevoegde nationale diensten werden gemeld. Ongeveer 1,5 miljard EUR heeft betrekking op door de Tsjechische Republiek en Spanje niet als fraude gemelde onregelmatigheden (nogmaals, financiële correcties en correctieve maatregelen werden afgesproken en uitgevoerd). In het geval van de Tsjechische Republiek is bijna de helft van deze bedragen afkomstig van financiële correcties die naar aanleiding van audits van de diensten van de Commissie werden toegepast. Voor wat Spanje betreft, houdt de helft van de bedragen verband met meldingen van onregelmatigheden voor de programmeringsperiode 2000-2006, die op verzoek van de Commissie in het kader van de afsluitingsprocedure werden gedaan<sup>13</sup>.

## **3. TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRECTIEVE MAATREGELEN**

Het is belangrijk voor de bescherming van de financiële belangen van de EU om mechanismen te gebruiken om fraude en andere onregelmatigheden te voorkomen en corrigeren zodat de begroting wordt uitgevoerd in overeenstemming met de beginselen van een gezond financieel beheer<sup>14</sup>.

De Commissie kan onder gedeeld beheer de volgende maatregelen aannemen:

---

<sup>13</sup> Dit betreft meestal onregelmatige bedragen die niet zijn opgenomen in de certificatieaangifte en dus geen mogelijk verlies zijn voor de EU-begroting.

<sup>14</sup> De gegevens in dit deel geven de in de jaarrekeningen van de Commissie gepubliceerde cijfers weer, met name de gegevens in Toelichting nr. 6 van de rekeningen van de Unie, in afwachting van de audit van de Europese Rekenkamer.



- Preventieve maatregelen: **onderbreking** van betalingen (door de uiterste betaaltermijn tot zes maanden te verlaten)<sup>15</sup>; **opschorting** van alle of een deel van de tussentijdse betalingen aan een lidstaat<sup>16</sup>.
- Correctieve maatregelen: indien de betreffende lidstaat niet de gevraagde maatregelen treft, kan de Commissie beslissen om een **financiële correctie** op te leggen<sup>17</sup>. Uitgaven die niet volgens de geldende regels zijn gebeurd, worden ofwel **teruggevorderd** ofwel **in mindering gebracht** bij het volgende verzoek om betaling.

De gegevens over de rechtstreekse terugvorderingen door de lidstaten van begunstigen zijn slechts gedeeltelijk beschikbaar<sup>18</sup> en zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie “Statistical evaluation of irregularities reported for 2012”.

Gegevens over de andere beheersmethoden dan gedeeld beheer (met name directe uitgaven) hebben voornamelijk betrekking op terugvorderingsopdrachten van de diensten van de Commissie of lagere terugbetalingen van kostennota's.

### 3.1. Uitgaven: preventieve mechanismen

#### 3.1.1. Onderbrekingen in 2012

Op het gebied van het cohesiebeleid nam de Commissie in 2012 187 besluiten om betalingen (voor meer 5 miljard EUR) te onderbreken. 70 betalingen waren eind 2012 nog steeds onderbroken (goed voor meer dan 1,7 miljard EUR).

In tabel 4 zijn de onderbrekingszaken die in 2012 werden behandeld, opgenomen<sup>19</sup>. Hieruit blijkt dat er heel wat preventieve actie is ondernomen, met name voor het EFRO/Cohesiefonds, wat goed is voor meer dan 60 % van de zaken en ongeveer 80 % van de totale betrokken bedragen.

<sup>15</sup> Gevallen in de programmeringsperiode 2007-2013 waarin de beheers- en controlesystemen van de lidstaat erg ontoereikend waren, of indien gecertificeerde uitgaven in verband worden gebracht met ernstige onregelmatigheden.

<sup>16</sup> Toegepast in drie gevallen: a) bewijs van ernstige ontoereikendheid van het beheers- en controlesysteem zonder dat er correctieve maatregelen zijn genomen; b) gecertificeerde uitgaven worden in verband gebracht met ernstige onregelmatigheden; of c) een ernstige inbreuk door een lidstaat op zijn beheers- en controleplichten.

<sup>17</sup> De procedure van de financiële correcties is driedelig: (a) *in uitvoering*: voorwerp tot verandering niet formeel aanvaard door de lidstaat; (b) *bevestigd/beslist*: akkoord van de lidstaat of beslist via een besluit van de Commissie; (c) *uitgevoerd*: de financiële correctie is uitgevoerd en onrechtmatige uitgaven zijn gecorrigeerd.

<sup>18</sup> Latere wijzigingen aan het rechtskader hebben de meldingsvoorschriften voor de huidige programmeringsperiode grondig veranderd.

<sup>19</sup> Van de 116 zaken die in 2012 voor het EFRO werden behandeld, waren er 69 nieuwe besluiten tot onderbreking in de loop van het jaar.

**Tabel 4: Onderbrekingszaken die de diensten van de Commissie in 2012 hebben behandeld**

Programmeringsperiode 2007-13	EFRO/Cohesiefonds		ESF		EVF		Totaal	
	Aantal gevallen	Bedrag (in miljoen EUR)	Aantal gevallen	Bedrag (in miljoen EUR)	Aantal gevallen	Bedrag (in miljoen EUR)	Aantal gevallen	Bedrag (in miljoen EUR)
Afgesloten vóór 31.12.2012	83	2.588	24	725	10	47	117	3.359
Open op 31.12.2012	33	1.493	13	156	24	104	70	1.753
<b>Totaal in 2012</b>	<b>116</b>	<b>4.081</b>	<b>37</b>	<b>881</b>	<b>34</b>	<b>151</b>	<b>187</b>	<b>5.112</b>

### 3.1.2. Schorsingen

Een besluit tot schorsing voor twee EFRO-/Cohesiefondsprogramma's in Duitsland en Italië waren eind 2012 nog steeds lopende. Twee besluiten tot schorsing werden genomen in 2012 voor ESF-betalingen aan de Tsjechische Republiek (eind 2012 nog lopende) en Slowakije.

### 3.2. Uitgaven: financiële correcties en terugvorderingen in 2012

In 2012 nam de Commissie veel meer correctieve maatregelen tegenover de lidstaten (+30 % voor "bevestigd/beslist" en +137 % voor "uitgevoerd"), hoofdzakelijk op het gebied van het cohesiebeleid (zie tabel 5).

**Tabel 5: Financiële correcties en terugvorderingen per begrotingssector — 2011-2012**

Begrotingssector	Bevestigd/beslist (in miljoen EUR)				Uitgevoerd (in miljoen EUR)			
	Financiële correcties	Terugvorderingen	Totaal	Verschil t.o.v. 2011	Financiële correcties	Terugvorderingen	Totaal	Verschil t.o.v. 2011
<b>Landbouw</b>	<b>551</b>	<b>307</b>	<b>858</b>	<b>-24%</b>	<b>669</b>	<b>327</b>	<b>996</b>	<b>14%</b>
ELGF	475	162	637	-24%	610	161	771	24%
Plattelandsontwikkeling	76	145	221	-24%	59	166	225	-19%
<b>Cohesiebeleid</b>	<b>1.619</b>	<b>22</b>	<b>1.641</b>	<b>127%</b>	<b>3.071</b>	<b>14</b>	<b>3.085</b>	<b>360%</b>
EFRO	958		958	126%	2.416		2.416	477%
Cohesiefonds	203		203	1094%	207		207	80%
ESF	425		425	87%	430		430	142%
FIOV/EVF	2		2	-33%	1		1	-101%
EOGFL Oriëntatie	31	3	34	3300%	17	3	20	1900%
Andere		19	19	-62%		11	11	-79%
<b>Intern beleid</b>	<b>1</b>	<b>252</b>	<b>253</b>	<b>-6%</b>	<b>1</b>	<b>229</b>	<b>230</b>	<b>-14%</b>
<b>Extern beleid</b>		<b>107</b>	<b>107</b>	<b>0%</b>		<b>99</b>	<b>99</b>	<b>29%</b>
<b>Administratie</b>		<b>7</b>	<b>7</b>	<b>-13%</b>		<b>9</b>	<b>9</b>	<b>350%</b>
<b>Totaal in 2012</b>	<b>2.172</b>	<b>695</b>	<b>2.867</b>	<b>30%</b>	<b>3.741</b>	<b>678</b>	<b>4.419</b>	<b>137%</b>
Totaal in 2011	1.406	768	2.174		1.106	733	1.839	
Verschil 2012/2011	54%	-10%	32%		238%	-8%	140%	

In bijlage 3 is een opsplitsing per lidstaat van de in 2012 uitgevoerde financiële correcties onder gedeeld beheer opgenomen: ongeveer 58% van de 3,7 miljard EUR is het gevolg van uitgevoerde financiële correcties ten aanzien van Spanje<sup>20</sup>.

### 3.3. Terugvordering met betrekking tot inkomsten uit de eigen middelen

Voor wat de inkomsten uit eigen middelen betreft, wat de grootste bron van middelen voor de EU-begroting is, vloeien de terugvorderingen voort uit de opvolging van inspectieverslagen van de Commissie, audits van de Europese Rekenkamer, zaken van financiële aansprakelijkheid als gevolg van administratieve fouten van de lidstaten of gebrek aan zorgvuldigheid bij terugvorderingen, inbreukprocedures, arresten van het Europees Hof van Justitie of hebben ze betrekking op spontane betalingen door de lidstaten en intresten of laattijdige betalingen met betrekking tot de eigen middelen. Deze bedragen zijn opgenomen in tabel 6.

<sup>20</sup> Van de 2 172 miljoen EUR uitgevoerde financiële correcties ten aanzien van Spanje, heeft 90 % betrekking op EFRO-gefinancierde programma's.

**Tabel 6: Terugvorderingen met betrekking tot de eigen middelen<sup>21</sup>**

Eigen middelen	2012	2011	Vershil
	in miljoen EUR	in miljoen EUR	%
Hoofdsom	133	63	111%
Rente	160	312	-49%
<b>Totaal teruggevorderd</b>	<b>293</b>	<b>375</b>	<b>-22%</b>

### 3.3.1. Traditionele eigen middelen

Traditionele eigen middelen (TEM) bestaan voornamelijk uit douanerechten die op productinvoer vanuit niet-EU-landen worden geheven en in mindere mate uit suikerheffingen. Ze vertegenwoordigen 13 % van de totale EU-inkomsten voor 2012. Ongeveer 98 % van alle vastgestelde TEM-bedragen wordt zonder problemen geïnd. De resterende 2 % maakt deel uit van zaken van fraude en andere onregelmatigheden. Lidstaten zijn verplicht deze bedragen terug te vorderen en ze te melden in de OWNRES-databank. Voor 2012 bedraagt het terug te vorderen bedrag<sup>22</sup> 444 miljoen EUR, waarvan de lidstaten al 208 miljoen EUR hebben teruggevorderd (jaarlijks terugvorderingspercentage: 47%). Daarnaast hebben de lidstaten ook nog bedragen teruggevorderd voor zaken van de voorgaande jaren voor een totaalbedrag van ongeveer 83 miljoen EUR, met name voor zaken van fraude en onregelmatigheden die tussen 1989 en 2011 werden vastgesteld. Het historische terugvorderingspercentage (1989-2009) is 77 %<sup>23</sup>.

Terugvordering van bedragen voor fraudezaken is doorgaans minder succesvol dan voor zaken van onregelmatigheden. De classificering van een zaak als fraude geeft dus al aan wat de terugvorderingsresultaten zullen zijn.

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

## 4. FRAUDEBESTRIJDINGSBELEID OP EU-NIVEAU

### 4.1. Door de Commissie in 2012 genomen beleidsmaatregelen voor fraudebestrijding

#### 4.1.1. Voorstel voor de hervorming van OLAF (Verordening nr. 1073/1999)

Het gewijzigd voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1074/1999<sup>24</sup> schenkt veel aandacht aan het verduidelijken van de procedurerechten van door OLAF onderzochte personen, het vergroten van de efficiëntie van zijn onderzoeken en het verbeteren van de samenwerking met zijn partners (andere EU-instellingen en -organen, lidstaten en internationale organisaties). In het voorstel wordt ook getracht de rol van het Comité van toezicht van OLAF te verduidelijken en een periodieke gedachtewisseling met EU-instellingen in te stellen om de beleidsprioriteiten van OLAF te bespreken.

<sup>21</sup> De hoofdsom van de eigen middelen is een nettobedrag.

<sup>22</sup> Enkel zaken waarin het TEM-bedrag meer dan 10 000 EUR is.

<sup>23</sup> Voor de berekening wordt enkel rekening gehouden met de gesloten zaken waarvoor de lidstaten alle nodige inspanningen voor terugvordering hebben geleverd.

<sup>24</sup> COM(2011) 135 final.

Van oktober 2011 tot en met juni 2012 vonden informele besprekingen plaats tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Dit leidde tot een algemene overeenkomst die is weergegeven in het standpunt in eerste lezing van de Raad dat formeel werd aangenomen op 25 februari 2013<sup>25</sup> en door het Europees Parlement werd goedgekeurd op 3 juli<sup>26</sup>. De nieuwe verordening zal wellicht in werking treden op 1 oktober 2013.

#### 4.1.2. *Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt*

In 2012 diende de Commissie een voorstel in voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EU.<sup>27</sup> Deze richtlijn beoogt de versterking van het rechtskader om de begroting van de EU te beschermen tegen misdadig misbruik.

De ontwerprichtlijn wil strafrechtelijke bepalingen in de lidstaten betreffende strafbare feiten met betrekking op de EU-begroting verduidelijken, harmoniseren en versterken. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten in de mate van (strafrechtelijke) bescherming van de EU-begroting. Een van de redenen hiervoor is dat de bestaande wetgeving<sup>28</sup> niet heeft geleid tot een voldoende harmonisering en handhaving in de lidstaten. In het voorstel wordt afschrikking bevorderd via initiatieven voor verdere harmonisering van strafbare feiten en sancties onder substantieel strafrecht om de financiële belangen van de EU te beschermen. Deze initiatieven omvatten:

- definiëren van strafbare feiten zoals fraude, corruptie en witwassen van geld, voornamelijk op basis van de Overeenkomst aangaande de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de bijbehorende protocollen;
- harmoniseren van definities van bijkomende strafbare feiten (oneerlijk gedrag van inschrijvers bij een overheidsopdracht, oneigenlijk gebruik van middelen);
- verschaffen van regels over minimumgevangenisstraffen voor bijzonder ernstige strafbare feiten, op basis van drempelbedragen om de evenredigheid van de maatregel te verzekeren;
- harmoniseren van de periode waarbinnen het onderzoek, de vervolging, het proces en de rechterlijke beslissing voor een strafbaar feit moeten zijn uitgevoerd;
- vaststellen van begeleidende maatregelen om de financiële belangen van de EU strafrechtelijk te beschermen, met inbegrip van regels over de rechtsmacht en de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

Het voorstel werd overgelegd aan het Europees Parlement en de Raad. De Raad heeft in juni 2013 een algemene aanpak aangenomen. De adviezen van de verantwoordelijke commissies van het Europees Parlement zullen naar verwachting in de tweede helft van 2013 worden aangenomen.

#### 4.1.3. *Voorbereidend werk voor de instelling van een Europees openbaar ministerie*

In 2012 voerden OLAF en het directoraat-generaal Justitie van de Commissie uitvoerig overleg met de lidstaten, deskundigen en belanghebbenden over de eventuele instelling van een Europees openbaar ministerie om de financiële belangen van de EU te beschermen<sup>29</sup>. Het

<sup>25</sup> 2013/C 89 E/01, ISSN 1977-091X.

<sup>26</sup> P7\_TA(2013)0308.

<sup>27</sup> COM(2012) 363 final.

<sup>28</sup> De Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen van 1995 en de bijbehorende protocollen van 1996 en 1997.

<sup>29</sup> Op basis van artikel 86 van het Verdrag van Lissabon.

wetgevingsvoorstel werd gepubliceerd op 17 juli 2013<sup>30</sup> en gaat vergezeld van een voorstel om Eurojust te hervormen<sup>31</sup>.

Uit de ervaring van OLAF blijkt dat er een Europese vervolgingsautoriteit moet komen om de onderzoeken van EU-fraudezaken te verbeteren en sneller te vervolgen. Een centrale instantie kan de continuïteit en doeltreffendheid van onderzoek en vervolging beter verzekeren. Het Europees openbaar ministerie zal een echte onderzoeks- en vervolgingsinstantie zijn, die op EU-niveau de doeltreffendheid zal vergroten van de strijd tegen misdaden die de EU-begroting schaden. Dit zal een oplossing zijn voor het beperkte onderzoek en de beperkte vervolging die momenteel een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie in de weg staan.

#### 4.1.4. *Initiatieven inzake corruptiebestrijding in de EU*

In 2011 stelde de Commissie een algemeen EU-fraudebestrijdingsbeleid voor<sup>32</sup>. Daarin riep ze op de aandacht voor corruptie op verscheidende beleidsterreinen te verscherpen en benadrukte ze nauwere samenwerking, modernisering van de regels voor de verbeurdverklaring van criminele vermogensbestanddelen, herziening van de wetgeving voor overheidsopdrachten, betere misdaadstatistieken en een strenger gebruik van voorwaarden in het samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid.

De Commissie heeft beloofd om de twee jaar een EU-fraudebestrijdingsverslag uit te brengen. Dit verslag moet de corruptiebestrijdingsmaatregelen in de EU intensiveren en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten versterken. Het zal ook de tendensen over de gehele EU vaststellen, de uitwisseling van goede praktijken bevorderen en het terrein voorbereiden voor nieuwe beleidsmaatregelen van de EU. Corruptie bij overheidsopdrachten zal het horizontale aandachtspunt van het eerste verslag zijn, dat is gepland voor de tweede helft van 2013.

#### 4.1.5. *Fraudebestrijdingsbeleid bij douane*

##### 4.1.5.1. *Wederzijdse administratieve bijstand*

Wederzijdse administratieve bijstand om fraude te bestrijden is gebaseerd op Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad<sup>33</sup>. In 2012 voerde de Commissie een effectbeoordeling uit om dit rechtskader bij te werken zodat douanefraude in de EU beter kan worden opgespoord en bestreden. De Commissie zal naar verwachting in de loop van 2013 een voorstel aannemen.

##### 4.1.5.2. *Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)*

Gezamenlijke douaneoperaties zijn gecoördineerde, doelgerichte operationele maatregelen die de douaneautoriteiten van de lidstaten en derde landen gedurende een bepaalde periode uitvoeren om onwettige grensoverschrijdende goederenhandel te bestrijden.

In de context van wederzijdse bijstand tussen de EU-douaneadministraties en de Commissie zorgt OLAF voor een IT-platform, IT-toepassingen en een actiecentrum waarvan de lidstaten kunnen gebruikmaken om GDO's uit te voeren. OLAF

---

<sup>30</sup> COM (2013) 532.

<sup>31</sup> Het EU-agentschap voor justitiële samenwerking in grensoverschrijdende strafzaken.

<sup>32</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité van 6 juni 2011 over corruptiebestrijding in de EU — COM(2011) 308 final.

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/eu-revenue/consolidated\\_r515\\_97\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/eu-revenue/consolidated_r515_97_en.pdf).

ondersteunde in 2012 vier<sup>34</sup> gezamenlijke douaneoperaties die door de lidstaten werden geleid.

#### 4.1.5.3. Het antifraude-informatiesysteem (AFIS)

Het AFIS, dat door OLAF wordt beheerd, is voornamelijk bedoeld om de samenwerking met partners, zoals andere instellingen, lidstaten, internationale organisaties en derde landen, te verbeteren, zodat de EU-douanewetgeving correct wordt toegepast. De lidstaten gebruiken AFIS om zaken van fraude en onregelmatigheden te melden. Het systeem werd ingevoerd in mei 2012, tijdens de AFIS-conferentie in Lissabon, waar verdere ontwikkeling van het systeem werd besproken. IT-projecten werden uitgevoerd om communicatie te verbeteren en gegevensextractie uit AFIS te vergemakkelijken.

Tegen eind 2012 had AFIS 10 180 geregistreerde eindgebruikers die namens 1 750 diensten van lidstaten, derde landen, internationale organisaties, de Commissie en andere EU-instellingen 10 120 e-mailberichten via MAB (beveiligde e-maildienst van AFIS) hadden uitgewisseld. In totaal werden 8 370 zaken geregistreerd in de AFIS-databanken en -modules voor wederzijdse bijstand.<sup>35</sup> In de transitinformatiedatabank (ATIS) werd informatie geregistreerd over zeven miljoen nieuwe zendingen in doorvoer, goed voor een totaal van 35 miljoen goederenbewegingen. In het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) werden in 2012 19 800 nieuwe verslagen geregistreerd over onregelmatigheden van lidstaten en kandidaatlanden, wat het totaal van de in het systeem geregistreerde verslagen op 152 000 brengt.

#### 4.1.6. Bestrijding van btw-fraude

Als antwoord op het verzoek van de Europese Raad van 2 maart 2012 en de resolutie van het Europees Parlement van 19 april 2012, nam de Commissie op 6 december 2012 een mededeling aan over belastingfraude en belastingontduiking<sup>36</sup>. De mededeling bevat een actieplan om belastingfraude en belastingontduiking, ook met betrekking tot derde landen, te bestrijden. De Raad en de lidstaten worden onder dit actieplan aangemoedigd om meer vooruitgang te boeken op het gebied van de bestaande initiatieven, zoals het snelle reactiemechanisme en de toepassing van een verlegging op bepaalde goederen- en dienstencategorieën. De Raad heeft onlangs een politiek akkoord bereikt over deze initiatieven. Daarnaast leidde het actieplan tot de inrichting van een “EU-btw-forum” om de vrijwillige naleving door belastingbetalers te verbeteren, en tot verdere technische bijstand aan en capaciteitsopbouw van de lidstaten, en beoogt het de invoering van gemeenschappelijke risicoanalyse met Eurofisc (netwerk voor snelle uitwisseling van gerichte informatie om btw-fraude te bestrijden) en onderhandelingen over bilaterale administratieve samenwerkingsovereenkomsten over btw met derde landen.

#### 4.1.7. Fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten

Om de financiële belangen van de EU te vrijwaren, inbreuken te bestrijden en te zorgen voor een correcte toepassing van de douanewetgeving bevatten internationale overeenkomsten waarbij de EU partij is, zoals preferentiële handels- en/of samenwerkingsovereenkomsten, niet-preferentiële overeenkomsten en stand-alone-douaneovereenkomsten, bepalingen over

<sup>34</sup> Drie inzake drugs en een betreffende liquidemiddelencontrole.

<sup>35</sup> CIS, FIDE, CIGINFO, MARINFO, YACHTINFO.

<sup>36</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 6 december 2012 *Actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking*, COM(2012) 722 final.

wederzijdse administratieve bijstand en maatregelen over de tenuitvoerlegging van preferentiële behandeling.

Eind 2012 waren er 44 overeenkomsten met bepalingen over wederzijdse administratieve bijstand voor 62 derde landen van kracht en werden bilaterale en regionale onderhandelingen gevoerd met 88 landen (waarvan enkele van grootste handelspartners van de EU)<sup>37</sup>. In 2012 sloot de EU vrijhandelsovereenkomsten met de Midden-Amerikaanse regio<sup>38</sup> en de Andeslanden.<sup>39</sup> In december 2012 werden de onderhandelingen over een vrijhandelsovereenkomst met Singapore afgesloten. Daarnaast werden economische partnerschapsovereenkomsten van toepassing voor vier ACS-landen<sup>40</sup>. Alle hiervoor vermelde overeenkomsten bevatten bepalingen over wederzijdse administratieve bijstand en maatregelen inzake de tenuitvoerlegging van preferentiële behandeling.

#### 4.1.8. *Strijd tegen de illegale handel in tabaksproducten*

##### 4.1.8.1. Actieplan van de Commissie ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostgrens van de EU

Sigaretten-smokkel leidt tot een enorme inkomstenderving voor de EU en haar lidstaten. Het verlies aan douane- en belastinginkomsten wordt geschat op meer dan 10 miljard EUR per jaar. De smokkel in zwaar belaste goederen, met name sigaretten en alcohol, is een van de meest voorkomende criminele feiten aan de oostgrens. De Commissie stelde in juni 2011 een actieplan voor om de smokkel van sigaretten en alcohol in deze regio te bestrijden<sup>41</sup>. De Commissie besprak dit probleem met de buurlanden aan de oostgrens, coördineerde acties van lidstaten in de regio en gaf technische bijstand via het Hercules III-programma<sup>42</sup>.

Uit analyse blijkt echter dat het probleem van sigaretten-smokkel zich in de hele Unie stelt. Daarom stelde de Commissie op 6 juni 2013 een algemene EU-strategie voor in een mededeling over de intensivering van de bestrijding van sigaretten-smokkel<sup>43</sup>. De mededeling gaat vergezeld van een actieplan dat de lopende acties onder het actieplan voor de oostelijke grens integreert.

##### 4.1.8.2. Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC): Protocol inzake de uitroeiing van de illegale handel in tabaksproducten

De Commissie geeft haar volle steun aan het Protocol inzake de uitroeiing van de illegale handel in tabaksproducten op basis van het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC) van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), aangezien dit protocol overeenstemt met haar verantwoordelijkheid om de financiële belangen van de EU te beschermen, met inbegrip van de bestrijding van sigaretten-smokkel en valsemunterij.

De Commissie heeft het standpunt van de EU gecoördineerd en de EU samen met het voorzitterschap van de Raad vertegenwoordigd tijdens de onderhandelingen over het protocol, dat in november 2012 werd aangenomen. Het protocol staat open voor ondertekening door de verdragsluitende partijen bij het FCTC tot januari 2014. Van

<sup>37</sup> Bv. Canada, India, Maleisië, de Mercosur-regio.

<sup>38</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama.

<sup>39</sup> Peru en Colombia.

<sup>40</sup> Madagascari, Mauritius, Seychellen en Zimbabwe.

<sup>41</sup> SEC (2011) 791.

<sup>42</sup> Zie punt 4.1.11 hieronder.

<sup>43</sup> COM(2013) 324 final.

zodra het protocol in werking treedt, zal het waarschijnlijk veel bijdragen aan de bestrijding van de illegale tabakshandel.

De EU moet, samen met de lidstaten, het protocol zo snel mogelijk ondertekenen en bekrachtigen.

#### 4.1.8.3. Overeenkomsten met sigarettenfabrikanten

De Commissie en vertegenwoordigers van de lidstaten organiseerden afzonderlijke bijeenkomsten met vier sigarettenfabrikanten<sup>44</sup> om de uitvoering van samenwerkingsovereenkomsten te bespreken. Er werd een overeenkomst bereikt met PMI krachtens dewelke de fabrikant aanvullende betalingen (voor inbeslagneming) zou betalen aan alle lidstaten van zodra de vertegenwoordigers van alle lidstaten, de EU en het bedrijf een wijzigende overeenkomst ter zake hebben ondertekend. Nog niet alle lidstaten hebben ondertekend.

#### 4.1.9. Regels inzake overheidsopdrachten

Fraude wordt vaak in verband gebracht met overheidsopdrachten. De Commissie nam bijgevolg nieuwe bepalingen op in haar voorstellen voor richtlijnen over overheidsopdrachten<sup>45</sup> die werden aangenomen op 20 december 2011:

- invoering van het begrip “belangenconflict”;
- uitsluiting van inschrijvers van wie de kaderleden werden veroordeeld voor corruptie of een andere ernstige vorm van fraude; en
- een algemeen governancekader met controle- en rapportageverplichtingen om fraude bij overheidsopdrachten te beperken, voornamelijk wanneer er EU-middelen mee zijn gemoeid.

De voorstellen van de Commissie werden grondig besproken in het Europees Parlement en de Raad. Een eerder voorstel<sup>46</sup> om een nationaal toezichtorgaan voor overheidsopdrachten in te richten werd door de Raad afgewezen, maar werd vervangen door bepaalde verplichtingen voor controle en rapportering aan de Commissie, met name in corruptiezaken. Indien deze voorstellen worden goedgekeurd, zal er betere governance zijn en zullen inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten beter kunnen worden beperkt en opgevolgd, voornamelijk wanneer ze betrekking hebben op belangenconflicten.

#### 4.1.10. Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) werd in juni 2011 aangenomen<sup>47</sup> en is voornamelijk gericht tot de diensten van de Commissie. De doelstelling ervan is het vinden van een evenwicht tussen kostenefficiëntie en vereenvoudiging met de mogelijkheid om bestaande fraudebestrijdingsmaatregelen aan te passen om nieuwe frauderegelingen te bestrijden. De Commissie steunt hiervoor op de ervaring van OLAF op het gebied van onderzoek van vermeende fraude.

<sup>44</sup> Philip Morris International, Inc. (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) en Imperial Tobacco Limited (ITL).

<sup>45</sup> Voorstel voor een Richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten, COM(2011) 896 final - 2011/438 (COD), en het voorstel voor een Richtlijn betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, COM(2011) 895 final - 2011/439 (COD).

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/reform\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm).

<sup>46</sup> Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessieopdrachten, COM (2011) 897 final – 2011/0437 (COD).

<sup>47</sup> COM(2011) 376 final.



De uitvoering van de CAFS verloopt zoals gepland, voornamelijk voor de drie prioriteiten die tegen eind 2013 moeten zijn uitgevoerd:

- adequate bepalingen voor fraudebestrijding in de voorstellen van de Commissie voor uitgavenprogramma's in het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK);
- de ontwikkeling van fraudebestrijdingsstrategieën op het niveau van de diensten van de Commissie;
- de herziening van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten<sup>48</sup>.

OLAF vult de uitvoering van deze prioritaire acties aan door andere diensten aan te bieden, zoals een interne fraudebestrijdingswebsite en begeleiding, opleiding en coördinatie.

#### 4.1.11. *De programma's Hercules en Pericles*

##### 4.1.11.1. Uitvoering van de programma's Hercules II en Pericles

In het kader van het programma Hercules II werden in 2012 acties ondersteund om de technische en operationele capaciteiten van rechtshandavingsinstanties te versterken zodat ze fraude ten aanzien van de EU kunnen bestrijden. Deze steun had de vorm van technische bijstand (7,35 miljoen EUR), opleidingen, zoals digitale forensische opleiding (3,25 miljoen EUR), juridische opleiding en studies (0,7 miljoen EUR) en IT-ondersteuning voor de aankoop van gegevens en informatie die ter beschikking van de autoriteiten van de lidstaten worden gesteld (2,95 miljoen EUR). De genoemde bedragen geven een idee van de beschikbare begroting voor 2012.

In 2012 heeft de Commissie (OLAF), onder het Pericles-programma voor de bescherming van de eurobankbiljetten en -munten tegen fraude en valsemunterij, deelgenomen aan 16 activiteiten zoals conferenties, seminars en uitwisselingen van personeel georganiseerd door lidstaten en/of de Commissie (OLAF). Deze activiteiten waren met name gericht op een betere samenwerking met de verantwoordelijke autoriteiten en omvatten besprekingen over programma's met inschrijvers en deskundigen van de lidstaten, de Europese Centrale Bank en Europol. In 2012 bedroegen de in het kader van het programma Pericles toegewezen middelen 1 miljoen EUR, die voor 94,75 % werden vastgelegd.

##### 4.1.11.2. Meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020

Om de preventie en bestrijding van fraude te versterken, heeft de Commissie in december 2011, in het kader van het meerjarig financieel kader, voorstellen goedgekeurd voor de verderzetting van twee programma's: Hercules III<sup>49</sup> en Pericles 2020<sup>50</sup>.

De Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement en de Groep fraudebestrijding (GAF) van de Raad bespraken in 2012 beide voorstellen. De GAF kon onder het Deense voorzitterschap een overeenkomst bereiken over de voorstellen van de Commissie, met uitzondering van de cofinancieringspercentages en de algemene begroting van het programma. De Commissie Begrotingscontrole nam haar verslagen over de voorstellen in november 2012 aan. Het Parlement en de Raad

---

<sup>48</sup> Zie punt 4.1.9.

<sup>49</sup> COM(2011) 914 final.

<sup>50</sup> COM(2011) 913 final.

vatten onderhandelingen aan onder het Ierse voorzitterschap in 2013 om tot een overeenkomst te komen.

#### **4.2. Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)**

Krachtens artikel 325 van het VWEU organiseren de lidstaten in samenwerking met de Commissie een nauwe en regelmatige samenwerking tussen hun bevoegde autoriteiten. Een belangrijk forum voor de coördinatie is het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF).<sup>51</sup>

COCOLAF werd in 2012 tweemaal geraadpleegd over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van wetgevings- en beleidsinitiatieven voor de bestrijding van fraude.

COCOLAF gaf zijn mening weer over de EU-inspanningen om de financiële belangen van de EU beter te beschermen en ging in het algemeen akkoord met de huidige initiatieven, met name met betrekking op het harmoniseren van de rechtsgrondslag voor de bestrijding van fraude ten aanzien van de EU.

De structuur en de verschillende bestaande deskundigengroepen van COCOLAF zouden in 2013 worden herzien, met als doel een betere algemene werking van de groepen en een duidelijker overzicht van de activiteiten waarbij de Commissie (OLAF) en de lidstaten zijn betrokken.

#### **4.3. Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding — Jaarverslag 2010**

Het Europees Parlement heeft zijn resolutie over het verslag van de Commissie van 2010 op 10 mei 2012 aangenomen.<sup>52</sup> De resolutie bevat specifieke verzoeken, opmerkingen en voorstellen die de gehele begroting betreffen. Ze is gericht aan de Commissie en de lidstaten en behandelt een ruim scala aan onderwerpen zoals verliezen in termen van douanerechten en btw-verliezen, rapportage van onregelmatigheden in alle sectoren door de lidstaten en overheidsopdrachten. Het Europees Parlement betreurt dat fraude in het verslag van de Commissie niet uitvoerig wordt behandeld en dat onregelmatigheden slechts in zeer algemene termen aan de orde komen. Het geeft ook kritiek op het lage aantal onregelmatigheden dat sommige lidstaten in bepaalde sectoren melden.

Het Europees Parlement juichte het betere terugvorderingspercentage van cohesiebeleidsfondsen toe, alsook de sterke vooruitgang die Bulgarije heeft gemaakt in het versterken van zijn nationale controlesystemen voor pretoetredingsfondsen. Het was eveneens ingenomen met het succes van de gezamenlijke douaneoperatie SIROCCO en de doeltreffendheid van het programma Hercules II die door OLAF werden gecoördineerd.

De Commissie heeft een vervolgverslag overgelegd met de maatregelen die moeten worden genomen om tegemoet te komen aan de bezorgdheden van het Parlement. De Commissie benadrukte met name dat er in het artikel 325-verslag meer aandacht zal worden besteed aan een grondige analyse van frauduleuze onregelmatigheden, maar dat de melding van alle onregelmatigheden (ook de niet-frauduleuze) noodzakelijk is om te voldoen aan de eisen van

---

<sup>51</sup> Ingesteld krachtens Besluit 94/140/EG van de Commissie van 23 februari 1994, als gewijzigd op 25 februari 2005.

<sup>52</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0196+0+DOC+XML+V0//EN&language=NL>.

het verslag en om een volledig begrip te krijgen van de frauduleuze onregelmatigheden. De Commissie heeft al, zoals het Parlement had aanbevolen, in het verslag van 2011 en tot nu toe in het huidige verslag meer nadruk gelegd op de analyse van frauduleuze onregelmatigheden.

Voor wat de bezorgdheden van het Parlement betreft over het feit dat sommige lidstaten weinig of geen fraudezaken voor bepaalde fondsen melden, heeft de Commissie contact opgenomen met de betreffende lidstaten om het probleem van onvolledige melding aan te kaarten. Een van de oorzaken van deze onvolledige melding is echter dat in sommige lidstaten nog aan fraudeopsporing moet worden gewerkt. Er is een reeks maatregelen genomen om de lidstaten te begeleiden en ondersteunen zodat ze beter fraude kunnen opsporen en de resultaten melden.

De Commissie controleert de terugvorderingsprocedures van de lidstaten en schorst betalingen indien ze ernstige tekortkomingen vaststelt. De terugvordering op landbouwgebied werd verbeterd, gedeeltelijk omdat de lidstaten nu zelf de helft van de onterugvorderbare bedragen dragen indien ze er niet in slagen om tijdig of alle kosten in het geval van nalatige pay-outs terug te vorderen (50 %-regel). Voor het MFK 2014-2020 heeft de Commissie ook voorgesteld het rechtskader te versterken.

Daarnaast schetste de Commissie maatregelen die ze zou nemen betreffende cohesiebeidsfondsen als onderdeel van haar gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie inzake cohesiebeidsfondsen. De strategie omvat frauderisicobeoordeling, fraudeopsporing en interne en externe bewustmakingsacties betreffende fraude (in de afdelingen van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het cohesiebeleid en in de lidstaten).

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

Elk jaar brengen de lidstaten verslag uit aan de Commissie over de belangrijkste maatregelen die ze hebben genomen krachtens artikel 325 VWEU om fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad te bestrijden.

De lidstaten voerden in 2012 verschillende maatregelen uit, zowel algemene als specifieke, om vormen van fraude die de financiële belangen van de EU schaden beter te voorkomen en beteugelen. Bij bijna de helft van de lidstaten blijkt uit de verstrekte informatie echter dat ze fraude maar beperkt kunnen opsporen en vervolgen en niet altijd kunnen terugvorderen. Bovendien passen de lidstaten verschillende praktijken toe voor de melding van fraude en onregelmatigheden.

### **5.1. Maatregelen ter bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden**

De door de lidstaten gemelde administratieve maatregelen betreffen voornamelijk meer controle door beheersautoriteiten, -agentschappen of -organen, strengere financiële controles en bijgewerkte richtsnoeren of handboeken met methoden.<sup>53</sup> Andere maatregelen zijn ontwikkeld om de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten te verbeteren, om controles te versterken,<sup>54</sup> om de strategische samenwerking met de Commissie op het gebied van

---

<sup>53</sup> Bulgarije, Duitsland, Estland, Griekenland, Litouwen, Luxemburg, Roemenië, Slowakije, Spanje, de Tsjechische Republiek en Zweden.

<sup>54</sup> Duitsland, Ierland, Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland).

fraude- en corruptiepreventie te bevorderen,<sup>55</sup> om te voorzien in opleidingen<sup>56</sup> en om de contractzekerheid te verhogen<sup>57</sup>.

De meer algemene maatregelen hebben betrekking op betere wetgeving betreffende overheidsopdrachten<sup>58</sup> en de terugvordering van onrechtmatige betalingen<sup>59</sup>.

## **5.2. Maatregelen ter bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden op het gebied van landbouw**

In 2012 lag de nadruk op landbouw. Meldingen omvatten informatie over fraudebestrijdingsonderzoeken, wetgevings- en administratieve maatregelen en strategieën, fraude-indicatoren, de bedragen die in het kader van de onderzoeken werden teruggevorderd en informatie over het personeel dat toegewezen is aan en betrokken bij fraudebestrijdingsonderzoeken.

### *5.2.1. Wetgevings- en administratieve maatregelen*

Veel lidstaten<sup>60</sup> brachten in de periode 2011-2012 verslag uit over nieuwe wetgevings- en administratieve maatregelen die hebben geleid tot veel betere fraudepreventie en risicobeheer van landbouwmiddelen. Sommige lidstaten meldden maatregelen betreffende het volledige beheer van landbouwsteun<sup>61</sup>.

Deze maatregelen hebben voornamelijk betrekking op de subsidiabiliteit van uitgaven, inspecties en controles ter plaatse voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo), beter gerichte controles als gevolg van risicobeoordelingen van de regelingen voor jonge landbouwers en probleemgebieden, en betere certificeringsprocedures door een striktere controle. Enkele lidstaten<sup>62</sup> meldden maatregelen ter verbetering van hun financiële controle na een herziening van de nationale wetgeving en bijwerkingen aan steunregelingen (plattelandontwikkelingsbeleid, rechtstreekse steunregelingen). Sommige lidstaten<sup>63</sup> meldden verbeteringen in hun nationale wetgeving of harmonisering met de EU-wetgeving op het gebied van procedures voor het behandelen van onregelmatigheden, met inbegrip van omschrijvingen van onregelmatigheid, meldingsprocedures, financiële correcties of terugvordering van middelen, en een duidelijkere omschrijving van fraudeovertredingen en onderzoeksprocedures. Vier lidstaten<sup>64</sup> meldden dat ze hun nationale registers en gegevensbeheer hebben verbeterd zodat ze vergelijkende controles kunnen uitvoeren. Andere<sup>65</sup> meldden dat ze hun risicobeheerssystemen hebben verbeterd door betere organisatorische structuren, interne controlesystemen en richtsnoeren betreffende controles, of nieuwe risicoanalyses ter preventie van zware en georganiseerde belastingfraude.

---

<sup>55</sup> Italië.

<sup>56</sup> Bulgarije.

<sup>57</sup> In Denemarken moeten alle burgers en ondernemingen een digitale handtekening gebruiken in hun contacten met de overheden.

<sup>58</sup> Bulgarije, Letland, Polen en de Tsjechische Republiek.

<sup>59</sup> België, Slovenië, de Tsjechische Republiek en Zweden.

<sup>60</sup> België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en de Tsjechische Republiek.

<sup>61</sup> België (Wallonië), Slowakije en de Tsjechische Republiek.

<sup>62</sup> Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Spanje.

<sup>63</sup> Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Spanje.

<sup>64</sup> Duitsland, Hongarije, Letland en Polen.

<sup>65</sup> België (Wallonië), Ierland, Litouwen en Spanje.

Wat de doeltreffendheid en doelmatigheid betreft, meldden de meeste lidstaten<sup>66</sup> dat de nieuwe wetgevings- en administratieve maatregelen hebben geleid tot betere resultaten, zoals snellere opsporing, minder onrechtmatige betalingen, meer opgespoorde onregelmatigheden vóór betaling en een hoger aantal aanvaarde subsidiabele uitgaven. Sommige lidstaten wezen op mindere controles ter plaatse en een beter gebruik van de middelen als gevolg van de nieuwe risicoanalyses. De meeste lidstaten meldden dat ze hebben getracht de betrouwbaarheid en consistentie van de financiële verslaglegging te verbeteren.

#### 5.2.2. *Nieuwe preventie- en opsporingsstrategieën*

De meeste lidstaten<sup>67</sup> meldden dat ze momenteel een of meerdere van de volgende strategieën toepassen: nationale strategieën, regionale strategieën, strategieën gebaseerd op een bepaalde soort activiteit voor risicobeperking, en betere preventie en opsporing van fraude bij de besteding van landbouwmiddelen.

#### 5.2.3. *Gebruik van fraude-indicatoren*

Bijna alle lidstaten<sup>68</sup> vermeldden dat ze gebruikmaken van algemene fraude-indicatoren zoals categorieën van onregelmatigheden, activiteiten, werkwijzen om fraude te plegen, economische sectoren of getroffen regionale gebieden.

Daarnaast verklaarden de meeste lidstaten<sup>69</sup> dat ze ook gebruikmaken van eigen specifieke indicatoren, zoals identiteit van de begunstigen, transparantie in procedures, veranderingen in het steunbedrag ten opzichte van het vorige verkoopseizoen, overlegging van valse of verdachte gegevens of pogingen om informatie te achter te houden.

#### 5.2.4. *Tenuitvoerlegging van meldingsbepalingen*

Veel lidstaten<sup>70</sup> meldden dat ze richtsnoeren hebben aangenomen om een onderscheid te maken tussen fraude en andere onregelmatigheden en dat ze het personeel hierover hebben opgeleid. Drie lidstaten<sup>71</sup> verklaarden dat ze dergelijke richtsnoeren niet hadden aangenomen omdat de bestaande voorschriften en procedures toereikend zijn.

Uit de antwoorden betreffende de meldingspraktijken krachtens Verordening (EG) nr. 1848/2006 blijkt dat de praktijken niet alleen van lidstaat tot lidstaat verschillen, maar ook tussen de instanties van eenzelfde lidstaat. Dat laatste is niet alleen het geval in federale landen en niet alleen op beleidsgebieden als landbouw, visserij en cohesie<sup>72</sup>.

---

<sup>66</sup> België, Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>67</sup> België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije en Spanje.

<sup>68</sup> Alle lidstaten met uitzondering van Luxemburg.

<sup>69</sup> Met uitzondering van vijf lidstaten (België, Denemarken, Nederland, Slovenië en Zweden).

<sup>70</sup> Bulgarije, Cyprus, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Nederland, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

<sup>71</sup> België (Vlaanderen), Oostenrijk en Polen.

<sup>72</sup> Zie punt 2.2.9 van het werkdocument van de diensten van de Commissie over de uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2012 bij dit verslag, blz. 11-12 waarin de door de lidstaten gemelde gegevens zijn samengevat.

### 5.2.5. *Ontoereikende statistieken betreffende fraudeopsporing en -vervolging en bijbehorende terugvorderingen*

Bijna de helft van de lidstaten<sup>73</sup> verstrekken nog steeds beperkte informatie over het aantal administratieve fraudecontroles en -procedures die zijn ingesteld om fraudegevallen vast te stellen. Bulgarije, Denemarken, Italië, Polen en Roemenië voerden de meeste fraudebestrijdingsonderzoeken.

De meeste lidstaten verstrekten ook onvoldoende gegevens over het aantal strafzaken dat werd afgerond met een rechterlijke beslissing. Daarnaast verstrekten bijna de helft van de lidstaten<sup>74</sup> onvolledige gegevens over de fraudebedragen die na administratieve fraudecontroles werden teruggevorderd. De situatie is zelfs minder rooskleurig voor wat de gegevens over de teruggevorderde bedragen<sup>75</sup> en de financiële boetes met betrekking tot strafonderzoeken betreft.

Dit leidt tot de conclusie dat de aanbeveling van vorig jaar over de controle van de resultaten van de strafonderzoeken op het gebied van het cohesiebeleid slechts gedeeltelijk werd uitgevoerd.

### **5.3. Operatie “Magna Grecia”**

De Italiaanse financiële politie, de *Guardia di Finanza* (GDF), voerde in 2011 en 2012 23 onderzoeken uit bij begunstigden in Calabrië in het zuiden van Italië die tussen 2000 en 2006 voor hun projecten financiële steun kregen via de structuurfondsen. Elk onderzoek zou betrekking hebben op meer dan een project. In 18 gevallen werden onregelmatigheden vastgesteld.

Tijdens de onderzoeken werden projecten voor een waarde van meer dan 23,5 miljoen EUR gecontroleerd, waarvan voor bijna 16 miljoen EUR onregelmatigheden werden vastgesteld. Dertig personen, waarvan vier ambtenaren, werden vervolgd voor fraude, valsheid in openbare en particuliere geschriften, oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen, gebruik van valse facturen, verbergen of vernietigen van boekhoudkundige documenten en witwassen van geld. GDF verzocht om de inbeslagname van goederen voor in totaal ongeveer 4,5 miljoen EUR.

De onderzoeken waren het resultaat van een grondige analyse die OLAF in 2010 is gestart en samen met GDF in 2011 verder heeft uitgevoerd om de risico-indicatoren te verfijnen en nieuwe gegevens en lokale kennis van GDF te integreren. De operatie is het bewijs dat deze innoverende aanpak, waarbij specifieke begunstigden die voldoen aan de geïdentificeerde risico-indicatoren konden worden geïdentificeerd, doeltreffend is.

### **5.4. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2011**

In haar verslag van 2011 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Unie heeft de Commissie een aantal aanbevelingen aan de lidstaten gedaan, met name over gemelde zaken van frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden, de terugvordering van onregelmatig betaalde bedragen, de controle van de resultaten van strafonderzoeken en de

<sup>73</sup> België, Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Letland, Malta, Luxemburg, Portugal, en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>74</sup> Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Litouwen, Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

<sup>75</sup> Slechts 8 lidstaten verstrekten gegevens (Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Italië, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk).

verbetering van hun fraudestatistieken. De uitvoering van deze aanbevelingen, die in het kader van de verslaglegging over 2012 werd besproken, was in haar geheel toereikend, hoewel enkele bezorgdheden niet de nodige aandacht kregen. Op het gebied van gedeeld beheer meldden de meeste lidstaten dat ze hun fraudepreventie- en -opsporingsinspanningen uitvoeren op basis van een risicoanalyse. De lidstaten die werden gevraagd te verklaren waarom ze weinig fraude opsporen op het gebied van landbouw<sup>76</sup> of het cohesiebeleid<sup>77</sup> blijven dit toeschrijven aan de kwaliteit van hun fraudepreventiesystemen en de lage aantallen werkelijke fraudegevallen. Verschillende lidstaten verbeterden hun controlesystemen door, zoals aanbevolen, meer aandacht te schenken aan de gebieden met een hoog risico. Voor het cohesiebeleid in het bijzonder, wijzigde Bulgarije de wetgeving zodat nieuwe financiële onderzoeken konden worden uitgevoerd naar contracten voor overheidsopdrachten met een hoog risico. Roemenië is nu een systeem aan het testen voor controles achteraf om na te gaan of er sprake is van fraude of belangenconflicten. Slowakije trachtte openbare klachten en mediaverslagen op te nemen in zijn risicoanalyse.

Frankrijk heeft de tenuitvoerlegging van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) voor het cohesiebeleid voltooid. Aangezien dat ook Kroatië het systeem ter voorbereiding van de toetreding volledig heeft tenuitvoergelegd in oktober 2012, is het IMS nu volledig operationeel in alle lidstaten.

Voor wat de inkomsten betreft, antwoordden veel lidstaten<sup>78</sup> positief op de aanbeveling van de Commissie om douane-inspecties te richten op risicovolle invoer door vaak nieuwe IT-instrumenten voor deze procedure te ontwikkelen.<sup>79</sup>

Voor wat het cohesiebeleid betreft, meldde 74% van de lidstaten maatregelen te nemen om zijn beheers- en controlesystemen in overeenstemming met de aanbeveling te verbeteren.<sup>80</sup> In het algemeen hebben lidstaten bijzondere aandacht geschonken aan overheidsopdrachten en subsidiabiliteit naar aanleiding van de opmerking van de Commissie dat deze gebieden bijzonder foutgevoelig waren.<sup>81</sup> Letland en Litouwen wijzigden de betreffende wetgeving over overheidsopdrachten en over de vaststelling en classificering van respectievelijk onregelmatigheden en terugvorderingen. Finland nam maatregelen om de subsidiabiliteitscontroles te vereenvoudigen.

De Commissie riep met haar laatste aanbeveling de lidstaten op gevolg te geven aan de uitkomst van strafrechtelijke onderzoeken en hun fraudestatistieken te verbeteren. Uit de gemelde (of niet-gemelde) opvolging dit jaar blijkt dat het vermoeden van de Commissie dat het probleem nog niet helemaal is opgelost, niet ongegrond is.

Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk hebben IT- of andere systemen ingevoerd om hun fraudestatistieken te verbeteren, of zijn

---

<sup>76</sup> Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>77</sup> Frankrijk, Cyprus, Malta en Nederland.

<sup>78</sup> Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, de Tsjechische Republiek, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

<sup>79</sup> België, Bulgarije, Cyprus, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Malta, Nederland, de Tsjechische Republiek en Zweden.

<sup>80</sup> België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, de Tsjechische Republiek en Zweden.

<sup>81</sup> Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Hongarije, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije. .

hieraan aan het werken. De andere lidstaten blijken tevreden te zijn met hun bestaande systemen.

## **6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **6.1. Twee tendensen op het gebied van beleids- en operationele ontwikkelingen**

Voor wat fraudebestrijding door de lidstaten en de Commissie betreft, worden in dit verslag twee belangrijke tendensen benadrukt. De eerste tendens heeft betrekking op de aanneming van nieuwe fraudebestrijdingsmaatregelen, en de tweede op de bereikte operationele resultaten.

Op beleidsgebied namen de Commissie en de lidstaten een aantal belangrijke initiatieven in 2012, zowel op wetgevings- als op administratief niveau. Deze positieve vooruitgang onderstreept het feit dat de bevoegde autoriteiten steeds meer aandacht hebben voor fraude en andere onwettige activiteiten die nadelig zijn voor de financiële belangen van de EU (en ook voor de nationale financiële belangen in het geval van cofinanciering). Op nationaal niveau worden al maatregelen uitgevoerd en op EU-niveau wachten nog enkele initiatieven, met name het voorstel voor een richtlijn betreffende de bescherming van de financiële belangen van de EU en het pakket over nieuwe voorschriften voor overheidsopdrachten, nog steeds op de goedkeuring van de wetgever, terwijl over andere, zoals het nieuwe pakket voor financiële vooruitzichten 2014-2020, al sterk is onderhandeld.

Op operationeel gebied blijkt het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden in 2012 in het algemeen stabiel te zijn ten opzichte van 2011, met enkel een sterke toename op landbouwgebied. Deze toename was uitsluitend toe te schrijven aan de inspanningen van een enkele lidstaat (Denemarken) en werd gecompenseerd door een vergelijkbare daling op het pretoetredingsgebied.

De in 2012 aangenomen maatregelen zullen in de komende jaren hun vruchten afwerpen.

### **6.2. Verschillende aanpakken voor fraude**

De lidstaten hanteren nog steeds een erg uiteenlopende aanpak en een groep van zes landen (Denemarken, Duitsland, Italië, Polen, Roemenië en de Tsjechische Republiek<sup>82</sup>) leidt op het gebied van fraudeopsporing voor wat de uitgaven betreft en een groep van vijf landen (België, Duitsland, Griekenland, Italië en Spanje<sup>83</sup>) voor wat de inkomsten (traditionele eigen middelen) betreft.

De resultaten van de andere lidstaten zijn meer homogeen op het gebied van inkomsten dan op het gebied van uitgaven, waar belangrijke begunstigden van EU-middelen, zoals Griekenland, Frankrijk en Spanje, maar zeer beperkte capaciteiten tonen om fraude op te sporen.

De lidstaten benaderen en behandelen fraudeopsporing op verschillende manieren. De belangrijkste oorzaak hiervan zijn de wetgevende en organisatorische verschillen, die niet alleen tussen de lidstaten verschillen, maar ook tussen de overheden van eenzelfde land.

---

<sup>82</sup> Hun resultaten zijn goed voor 75 % van het totale aantal als fraude gemelde onregelmatigheden.

<sup>83</sup> Hun resultaten zijn goed voor 79 % van het totale aantal als fraude gemelde onregelmatigheden.



### **Aanbeveling 1**

**De vaststelling van nationale coördinatiediensten voor fraudebestrijding zou de aanpak tussen en binnen de lidstaten consistenten maken.**

**Lidstaten worden uitgenodigd om, indien ze dat nog niet hebben gedaan, hun fraudebestrijdingscoördinatiedienst aan te duiden of vast te stellen.**

### **6.3. Aanne name van gemeenschappelijke fraudevoorschriften**

Op dit moment worden in sommige lidstaten zo weinig sancties voor fraude opgelegd dat ze moeilijk afschrikkend kunnen worden genoemd. Vele fraudezaken die de financiële belangen van de Unie schaden, blijven onbestraft omdat de bij wet toegestane tijd om fraude te onderzoeken en te vervolgen is verstreken.

Het voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EU biedt een oplossing voor deze problemen door te voorzien in een minimumperiode voor tijdsbeperking. Ernstige gevallen van fraude moeten worden bestraft met een minimumstraf van minstens zes maanden en een maximumstraf van minstens vijf jaar.

### **Aanbeveling:**

**De lidstaten moeten ervoor zorgen dat sancties voor fraude afschrikkend zijn en dat de periode voor onderzoeken en vervolgingen lang genoeg is. De lidstaten moeten de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EU snel aannemen en uitvoeren.**

### **6.4. De belangrijkste risico's zijn bevestigd**

Net zoals de voorgaande jaren is inbreuk op de voorschriften inzake overheidsopdrachten een van de belangrijkste problemen die de autoriteiten vaststellen met betrekking tot opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden. Corruptie werd ook vastgesteld in een beperkt aantal zaken die verband houden met dit soort schending.

### **Aanbeveling 3**

**Het pakket over de hervorming van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten moet door de wetgever worden goedgekeurd en snel door de lidstaten worden uitgevoerd om het hoge risico op dit gebied te beperken.**

In overeenstemming met de analyses van de voorgaande jaren blijft het cohesiebeleid (met name de operationele programma's die verband houden met de convergentiedoelstelling) het gebied waarop het hoogste aantal frauduleuze onregelmatigheden werd vastgesteld.

### **Aanbeveling 4**

**Aangezien sommige lidstaten weinig frauduleuze onregelmatigheden op het gebied van het cohesiebeleid melden, beveelt de Commissie met name Griekenland, Frankrijk en Spanje aan om meer inspanningen te leveren de fraude op te sporen.**

Voor wat nog altijd het cohesiebeleid betreft, bleek voor de periode 2008-2012 dat het aantal opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden tot en met 2010 hoger was voor het ESF dan voor het EFRO. Vanaf 2011 is de tendens omgekeerd. De prioriteitsgebieden met de grootste financiële impact zijn de gebieden waarin het meest is geïnvesteerd, met name vervoer, milieu en investeringen in sociale infrastructuur.

#### **Aanbeveling 5**

**Bevoegde autoriteiten moeten de resultaten van de analyses in het verslag en de bijbehorende werkdocumenten van de diensten van de Commissie in acht nemen wanneer ze hun inspecties en controles plannen.**

Het aantal vastgestelde fraudezaken op het gebied van plattelandsontwikkeling blijft redelijk stabiel ten opzichte van 2011, maar is lager dan voor gelijksoortige instrumenten die zijn uitgevoerd in de vorige programmeringsperiode (onder structurele fondsen en pretoetredingssteun). De autoriteiten blijken nog steeds hun aandacht te richten op het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF).

#### **Aanbeveling 6**

**De lidstaten moeten meer inspanningen leveren om de risico-elementen die in de vorige programmeringsperiode al werden vastgesteld, te beperken in hun investeringsprojecten op het gebied van plattelandsontwikkeling.**

#### **6.5. Fraudebestrijdingsorganen en rechtshandavingsinstanties blijven het meest doeltreffende middel voor het opsporen van frauduleuze onregelmatigheden...**

Voor wat de inkomsten betreft, bleken douanecontroles belangrijk voor het opsporen van fraudegevallen bij de inklaring van goederen.

#### **Aanbeveling 7**

**Bij het ontwikkelen van douanecontrolestrategieën moeten de lidstaten, in parallel met hun douanecontroles na inklaring, ervoor zorgen dat er doeltreffende risicobeoordelingssystemen zijn waarmee ze ook controles bij inklaring kunnen uitvoeren die zijn gericht op risicovolle invoer.**

Voor wat de uitgaven betreft, blijft het succes van fraudeopsporing (met name wanneer er een grote financiële impact is) grotendeels te danken aan de onderzoeken van fraudebestrijdingsorganen en rechtshandavingsinstanties. Hun positief effect is voornamelijk duidelijk in lidstaten die hebben getracht om de samenwerking te structureren tussen de overheden die de hoofdverantwoordelijkheid dragen voor het beheer en de controle van EU-middelen en rechtshandavingsinstanties.

#### **... maar de rol van beheers- en auditautoriteiten is aan het toenemen...**

De opsporing van fraude door administratieve organen in de lidstaten is aan het verbeteren, voornamelijk voor wat de minder ingewikkelde zaken betreft. Sommige lidstaten meldden dat ze inspecties en controles op basis van een risicoanalyse hebben ingevoerd en dat ze IT-instrumenten gebruiken om fraude beter op te sporen. Het is, gezien de bijbehorende kosten, bijzonder belangrijk om inspecties en controles specifiek te richten op fraude zodat de doeltreffendheid zo groot mogelijk is.

## **Aanbeveling 8**

**De Commissie beveelt alle lidstaten aan inspecties en controles aan te nemen en te ontwikkelen en hierbij de samenwerking tussen de beheersautoriteiten en fraudebestrijdingsorganen te structureren en verbeteren en risicoanalyses en IT-instrumenten te verbeteren.**

**... met name in verband met fraudepreventie.**

In deze periode van begrotingsbesparingen mag het belang van fraudepreventiemaatregelen niet worden onderschat en moet de rol van de beheersautoriteiten, -instanties en -organen worden versterkt door middel van specifieke bepalingen in wetsvoorstellen voor het meerjarig financieel kader 2014-2020.

## **Aanbeveling 9**

**De Commissie beveelt aan dat de wetgever de MFK-bepalingen inzake fraudepreventie in hun huidige formulering aanneemt en dat deze snel en correct worden uitgevoerd op nationaal niveau.**

### **6.6. De bescherming tegen onrechtmatige betalingen van de EU, die wordt afgedwongen via bestaande preventieve en correctieve mechanismen die in de EU-verordeningen zijn vastgesteld, blijft toereikend**

De analyses van terugvorderingen en financiële correcties bevestigt dat alle bestaande preventieve en correctieve maatregelen de financiële belangen van de EU voldoende beschermen. Deze mechanismen zorgen ervoor dat de EU-middelen worden besteed aan goedgekeurde projecten, met name in sectoren waar de activiteiten worden gefinancierd en het risico van niet-terugvordering wordt verschoven naar de begroting van de lidstaat.

### **6.7. Algemene conclusies**

Het duidelijkste en belangrijkste probleem is nog steeds het feit dat de lidstaten een verschillende aanpak voor fraude hebben, wat ook duidelijk blijkt uit de statistieken die zijn verzameld als antwoord op de specifieke vragenlijst. Voor wat de controle van de resultaten van gerechtelijke procedures betreft, blijft de situatie ondermaats ondanks de aanzienlijke verbetering die algemeen is bereikt. Dit leidt tot de conclusie van de Commissie dat de aanbeveling van vorig jaar over de controle van de resultaten van de strafonderzoeken op het gebied van het cohesiebeleid slechts gedeeltelijk werd uitgevoerd.

De instelling van een Europees openbaar ministerie zal fraudebestrijding aanzienlijk verbeteren. Dit openbaar ministerie zal de beperkte capaciteit van nationale autoriteiten om fraudegevallen te bestrijden nadat ze werden opgespoord, opvangen en zal zorgen voor consistentie en coherentie. Het openbaar ministerie zal binnen zijn bevoegdheidsgebied zaken systematisch opvolgen totdat ze voor het gerecht worden beslecht. Dit zal leiden tot meer veroordelingen en teruggevorderde bedragen. Door de grotere kans op veroordelingen zullen mogelijke daders worden afgeschrikt en zullen het aantal fraudezaken en de fraudebedragen met de jaren afnemen.

## BIJLAGE 1 — Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden

(Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden is een maatstaf voor de resultaten van de inspanningen van de lidstaten om fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden te bestrijden; het mag niet worden geïnterpreteerd als de mate van fraude op hun grondgebied)<sup>84</sup>

Lidstaat	Landbouw		Visserij		Cohesiebeleid		Pretoetreding		TOTAAL UITGAVEN		ONTVANGSTEN	
	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR
Belgique/België	2	11.569							2	11.569	24	23.076.595
Bulgaria	5	118.895			9	5.971.077	8	3.999.800	22	10.089.772	10	1.613.618
Ceská republika	2	31.028			34	54.447.819			36	54.478.847	0	0
Danmark	56	1.310.263							56	1.310.263	8	796.759
Deutschland	9	1.758.429			43	13.658.092			52	15.416.521	72	4.048.792
Eesti	11	2.988.626			6	888.558			17	3.877.184	0	0
Éire/Ierland	4	123.343							4	123.343	5	0
Ellada									0	0	32	338.175
España	6	150.841			3	93.447			9	244.288	324	36.927.772
France	2	115.794							2	115.794	13	0
Italia	32	21.020.173	2	111.414	75	97.837.043			109	118.968.629	89	5.913.615
Kypros					1	90.724			1	90.724	0	0
Latvija	3	79.903	1	347.118	11	6.691.168			15	7.118.189	4	330.397
Lietuva	1	375.000			3	495.290			4	870.290	14	413.947
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	14	2.474.121			3	727.614			17	3.201.735	3	40.946
Malta									0	0	1	0
Nederland	1	28.721.881							1	28.721.881	10	0
Österreich					2	34.805			2	34.805	10	669.369
Polska	35	5.050.518			32	9.445.830			67	14.496.348	22	737.511
Portugal			1	210.050	12	1.388.698			13	1.598.748	0	0
Romania	10	3.536.865			34	6.020.393	17	39.810.557	61	49.367.815	20	1.877.170
Slovenija	3	93.007			5	1.241.736			8	1.334.743	5	381.597
Slovensko	2	235.283			4	1.363.577			6	1.598.860	1	46.323
Suomi/Finland									0	0	11	372.132
Sverige	2	16.508			1	90.150			3	106.658	0	0
United Kingdom	4	162.633			1	39.674			5	202.307	4	0
<b>TOTAAL</b>	<b>204</b>	<b>68.374.680</b>	<b>4</b>	<b>668.581</b>	<b>279</b>	<b>200.525.694</b>	<b>25</b>	<b>43.810.357</b>	<b>512</b>	<b>313.379.312</b>	<b>682</b>	<b>77.584.718</b>

<sup>84</sup>

Raadpleeg het werkdocument van de diensten van de Commissie “Statistical Evaluation of Irregularities” voor de bedragen van Nederland op landbouwgebied.

## BIJLAGE 2 — Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden

Lidstaat	Landbouw		Visserij		Cohesiebeleid		Pretoetreding		TOTAAL		ONTVANGSTEN	
	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR
Belgique/België	12	359.815			32	2.701.479			44	3.061.294	136	9.603.835
Bulgaria	2	22.969			65	6.885.790	15	2.573.802	82	9.482.561	5	1.397.298
Ceská republika	106	2.420.077	2	202.636	549	1.033.534.240			657	1.036.156.953	69	2.921.712
Danmark	55	2.582.650			1	10.197			56	2.592.847	52	4.252.220
Deutschland	62	2.061.725			187	25.392.463			249	27.454.189	1.140	96.580.424
Eesti	21	646.988			93	27.489.013			114	28.136.001	5	117.895
Éire/Ierland	105	3.204.462	10	136.460	14	4.046.787			129	7.387.709	28	1.631.006
Ellada	42	1.758.638			119	65.177.448			161	66.936.086	1	22.771
España	264	10.715.545	35	3.039.296	491	516.657.968			790	530.412.809	109	6.548.484
France	98	3.599.435			70	12.438.010			168	16.037.445	285	24.250.220
Italia	213	15.296.384	5	195.845	447	66.987.259			665	82.479.487	142	11.729.209
Kypros	1	81.675			3	61.899			4	143.574	4	165.473
Latvija	15	513.427			38	3.146.255			53	3.659.681	20	2.126.130
Lietuva	91	2.976.961			92	5.329.886	3	45.221	186	8.352.068	24	874.586
Luxembourg	1	8.046			1	5.687			2	13.733		
Magyarország	240	6.674.829			76	8.000.342			316	14.675.171	61	1.989.923
Malta	3	114.542			3	52.963			6	167.505		
Nederland	69	10.089.009			28	2.488.799			97	12.577.808	516	87.542.924
Österreich	5	67.383			12	269.109			17	336.492	46	2.187.964
Polska	226	11.522.524	11	330.596	800	358.946.421	2	22.229	1.039	370.821.771	110	4.698.566
Portugal	128	5.465.518	6	828.250	117	19.601.648			251	25.895.417	21	815.002
Romania	323	17.929.666	3	7.664.966	245	61.492.098	182	41.805.557	753	128.892.287	42	29.479.706
Slovenija	26	2.481.271			13	641.405			39	3.122.676	18	388.676
Slovensko	7	9.802.128	1	18.000	190	57.155.767			198	66.975.895	19	1.515.985
Suomi/Finland	7	205.016	1	94.935	10	286.817			18	586.767	24	2.359.280
Sverige	27	676.326			27	814.096			54	1.490.422	55	6.666.923
United Kingdom	124	3.627.408			355	16.921.931			479	20.549.339	980	70.235.011
<b>TOTAAL</b>	<b>2.273</b>	<b>114.904.419</b>	<b>74</b>	<b>12.510.985</b>	<b>4.078</b>	<b>2.296.535.775</b>	<b>202</b>	<b>44.446.809</b>	<b>6.627</b>	<b>2.468.397.988</b>	<b>3.912</b>	<b>370.101.223</b>

## **BIJLAGE 3 — In 2012 uitgevoerde financiële correcties onder gedeeld beheer (miljoen EUR)<sup>85</sup>**

---

<sup>85</sup> Totalen van rijen en kolommen komen niet noodzakelijk overeen met de som van de weergegeven waarden als gevolg van de afronding.

Lidstaat	ELGF	Plattelands-ontwikkeling	EFRO	Cohesiefonds	ESF	Andere*	Totaal 2012	Totaal 2011
Belgique/België	0	3	0		11	0	14	1
Bulgaria	15	7	0	6	1	0	30	25
Ceská republika	0		116	8	0	0	125	6
Danmark	22		0		0	0	22	0
Deutschland	-16	3	23		0	0	10	1
Eesti	0	1	0	0	0	0	1	0
Éire/Ierland	-1	10				0	9	2
Ellada	85	5	0	13	159	0	262	448
España	47	2	1.952	81	84	7	2.172	159
France	64	1	20		37	2	123	33
Italia	209	0	57		3	7	275	50
Kypros	8	0	0	0	0	0	8	3
Latvija	0		1	1	9	0	12	0
Lietuva	3	4	3	1	0	0	10	0
Luxembourg	0		0		0	0	0	0
Magyarország	6	0	0	0	0	0	6	41
Malta	0					0	0	0
Nederland	17	2	0		0	0	20	53
Österreich	1					0	1	0
Polska	12	2	45	79	23	0	162	148
Portugal	15	1	117	0	0	0	134	26
Romania	24	12	22	0	81	0	139	53
Slovenija	0	0				0	0	4
Slovensko	0		29	17	11	0	57	5
Suomi/Finland	1	0	0		0	0	1	0
Sverige	72	2	0		0	0	74	3
United Kingdom	27	4	4		12	2	50	44
Interreg/Cross-Border			24		0	0	24	1
<b>TOTAAL UITGEVOERD</b>	<b>610</b>	<b>59</b>	<b>2.416</b>	<b>207</b>	<b>430</b>	<b>19</b>	<b>3.742</b>	<b>1.106</b>

\* Onder deze rubriek vallen financiële correcties uitgevoerd in verband met het EOGFL-Oriëntatie, het EVF en het Vluchtelingenfonds.