

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 14.7.2010
COM(2010) 382 definitief

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding –
Jaarverslag 2009**

SEC(2010) 897
SEC(2010) 898

INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2009	1
Inleiding	4
1. Resultaten van fraudebestrijding: statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden	5
1.1. Statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden die door de lidstaten en de diensten van de Commissie in 2009 zijn gemeld.....	5
1.2. Opbrengsten	6
1.2.1. Traditionele eigen middelen (TEM).....	6
1.3. Uitgaven – algehele analyse.....	8
1.3.1. Landbouwuitgaven.....	9
1.3.2. Cohesiebeleid	11
1.3.3. Pretoetredingsfondsen	13
1.3.4. Statistieken met betrekking tot uitgaven die direct door de Commissie worden beheerd	16
1.4. Statistieken met betrekking tot de activiteiten van OLAF	16
2. De internationale dimensie van de bescherming van de financiële belangen van de EU	18
2.1. Multilaterale overeenkomsten inzake corruptiebestrijding	18
2.2. Onderhandeling van bilaterale overeenkomsten ter bestrijding van fraude.....	18
2.3. Onderhandeling over opname van bepalingen ter bestrijding van fraude in associatieovereenkomsten en partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten	19
2.4. De strijd tegen het internationale illegale tabaksverkeer	20
2.5. Ratificatieproces voor instrumenten ter bescherming van financiële belangen.....	20
3. Overige operationele ondersteunende maatregelen die door de Commissie in 2009 zijn genomen: vooruitgang op het gebied van de douane	21
3.1. De gezamenlijke douaneoperatie Diabolo II.....	21
3.2. Gebruik van verbeterde databestanden – de Customs Files Identification Database (FIDE)	22

4.	Resultaten van de vragenlijst inzake de samenwerking met de lidstaten ten aanzien van controles ter plaatse	22
4.1.	Nationale voorwaarden voor toegang tot informatie	24
4.2.	Nationale procedurele vereisten voor controles ter plaatse en voor het opstellen van administratieve controleverslagen.....	25
4.3.	Ondersteuning van nationale autoriteiten in het geval van tegenwerking door de marktdeelnemer.....	26
4.4.	Nationale voorzorgsmaatregelen ter preventie van verlies of vernietiging van bewijsstukken.....	27
4.5.	Algemene conclusies.....	27
5.	Terugvordering.....	27
5.1.	Maatregelen ten behoeve van de terugvordering van onregelmatige bedragen.....	27
5.1.1.	Nationale wetgeving inzake de terugvordering van EU-fondsen	28
5.1.2.	Registratie van onregelmatigheden en terugvordering van schulden in de nationale administratie.....	28
5.1.3.	Conclusies	29
5.2.	Terugvordering van onregelmatige bedragen in 2009	30
5.2.1.	Traditionele eigen middelen.....	30
5.2.2.	Landbouw.....	30
5.2.3.	Cohesiebeleid	31
5.2.4.	Pretoetredingsfondsen	33
5.2.5.	Directe uitgaven	33
5.2.6.	Terugvordering na een OLAF-zaak	34

INLEIDING

De bescherming van de financiële belangen van de EU en fraudebestrijding vormen een gedeeld verantwoordelijkheidsgebied van de Gemeenschap en de lidstaten. De Commissie stelt elk jaar, in samenwerking met de lidstaten, een verslag op met daarin de statistieken en nieuwe maatregelen die zijn genomen om te voldoen aan de verplichtingen ingevolge artikel 325, lid 5 van het VWEU. Dit verslag is gericht aan het Europees Parlement en de Raad en wordt gepubliceerd¹. In het huidige jaarverslag zijn eveneens twee speciale onderwerpen opgenomen. De Commissie en de lidstaten zijn overeengekomen hierover te rapporteren en de lidstaten hebben toegezegd deze onderwerpen uiteen te zetten in hun verslag over 2009. De lidstaten hebben hieraan bijgedragen middels een vragenlijst². Dit betreft “de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten met betrekking tot controles ter plaatse” en “de maatregelen die door de lidstaten worden genomen met betrekking tot de terugvordering van onregelmatige bedragen.” Beide onderwerpen zijn van specifiek belang voor zowel de EU-instellingen³ als de nationale bevoegde autoriteiten.

Het **eerste deel** geeft een **overzicht van de statistieken voor onregelmatigheden** die zijn gemeld door de lidstaten op die gebieden waar zij de begroting uitvoeren (landbouwbeleid, cohesiebeleid en pretoetredingsfondsen, ofwel ongeveer 80 % van de begroting) en voor het innen van de traditionele eigen middelen van de EU. Tevens wordt een schatting gegeven van de onregelmatigheden die zich hebben voorgedaan op het gebied van uitgaven die de Commissie direct beheert, alsmede een beknopt overzicht van de operationele werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Deze statistieken moeten met grote omzichtigheid worden gelezen en gebruikt: een gemelde onregelmatigheid is meestal geen potentieel fraudegeval (waarbij het gaat om een moedwillige handeling). Een vermoeden van fraude is niet noodzakelijkerwijs een door een rechterlijke beslissing bevestigd geval van fraude. Alle opgevoerde onregelmatigheden verkeren in de behandelingsfase en worden op verschillende wijzen afgehandeld, zoals uiteengezet onder de punten 1 en 5.

Het **tweede deel** betreft de **internationale dimensie** van de bescherming van de financiële belangen van de EU en geeft een overzicht van de staat van ratificatie van de instrumenten ter bescherming van de financiële belangen.

Het **derde deel** van het verslag beschrijft de administratieve maatregelen die de Commissie heeft genomen ter bestrijding van fraude en onregelmatigheden op het gebied van de douane.

¹ Voor voorgaande jaarverslagen, zie: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

² De volledige resultaten van de vragenlijst zijn opgenomen in het document getiteld “Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States” (Uitvoering van artikel 325 VWEU in 2009 door de lidstaten – begeleidend document 1 bij dit verslag).

³ Zie ook de resolutie van het Europees Parlement van 24 april 2009 over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en de strijd tegen fraude – jaarverslag 2007 (2008/2242(INI)).

Het **vierde deel** geeft een overzicht van de resultaten van de vragenlijst inzake de **samenwerking tussen de Commissie (OLAF) en de lidstaten met betrekking tot controles ter plaatse**⁴.

Het **laatste deel van het verslag** vermeldt de **terugvorderingen** waartoe in 2009 op alle begrotingsterreinen is overgegaan, en geeft een overzicht van de maatregelen die de lidstaten nemen om te zorgen voor terugvordering van onregelmatige bedragen.

Het verslag gaat vergezeld van twee werkdocumenten van de diensten van de Commissie⁵.

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

1.1. Statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden die door de lidstaten en de diensten van de Commissie in 2009 zijn gemeld

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

Het is van belang onderscheid te maken tussen fraude en andere onregelmatigheden. Met onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het EU-recht door een marktdeelnemer bedoeld, waardoor de financiële belangen van de EU worden of zouden kunnen worden benadeeld⁶. Fraude is een opzettelijk begane onregelmatigheid en een strafbaar feit⁷. De lidstaten dienen aan te geven welke onregelmatigheden een verdenking van fraude inhouden. De werkelijke financiële impact van fraude kan pas na een gerechtelijke procedure worden vastgesteld.

Het werkdocument van de Commissie *Statistical evaluation of irregularities*⁸ biedt een diepgaande analyse van de informatie die door de lidstaten is gemeld en bevat statistieken over fraude en andere onregelmatigheden die door de diensten van de Commissie zijn opgespoord op de begrotingsterreinen die onder direct gecentraliseerd beheer vallen.

⁴ Zie begeleidend document 1, "Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States" (Uitvoering van artikel 325 VWEU in 2009 door de lidstaten).

⁵ Zie de verwijzingen op de titelpagina van dit verslag.

⁶ Artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995).

⁷ Artikel 1, lid 1, onder a), van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 1995 (PB C 316 van 27.11.1995).

⁸ Zie het tweede begeleidend document bij dit verslag.

Tabel 1: aantal onregelmatigheden en bedragen – 2009

Gebied	Aantal gemelde onregelmatigheden		Totale geschatte financiële impact van de onregelmatigheden, m.i.v. vermoede fraude (bedragen in miljoen euro)		Geschatte financiële impact van alleen verdenkingen van fraude (bedragen in miljoen euro)	
	2008 ⁹	2009	2008 ¹⁰	2009	2008	2009
Landbouw	1 133	1 621	102,3 (0,24 % van de toegewezen middelen)	125 (0,24 % van de toegewezen middelen)	4 (0,01 % van de toegewezen middelen)	13,3 (0,03 % van de toegewezen middelen)
Cohesiebeleid	4 007	4 931	585,2 (~0,11 % van de toegewezen middelen)	1 223 (2,53 % van de toegewezen middelen)	57 (~0,11 % van de toegewezen middelen)	109 (~0,23 % van de toegewezen middelen)
Pretoetredingsfondsen	523	706	61 (~0,9 % van de toegewezen middelen)	117 (~0,78 % van de toegewezen middelen)	13 (~0,9 % van de toegewezen middelen)	57 (~0,38 % van de toegewezen middelen)
Directe uitgaven	932	705	34,7 (~0,17 % van de toegewezen middelen)	27,5 (~0,17 % van de toegewezen middelen)	3,2 (~0,02 % van de toegewezen middelen)	1,5 (~0,01 % van de toegewezen middelen)
Totale uitgaven	6 595	7 963	783,2 (~0,07 % van de uitgaven op de vier gebieden)	1 492,5 (1,13 % van de uitgaven op de vier gebieden)	77,2 (~0,07 % van de uitgaven op de vier gebieden)	180,8 (0,13 % van de uitgaven op de vier gebieden)
Eigen middelen¹¹	6 075	4 648	375 (~0,46 % van totaalbedrag aan eigen middelen) ¹²	343 (~0,23 % van totaalbedrag aan eigen middelen)	75 (~0,46 % van totaalbedrag aan eigen middelen)	99 (~0,68 % van totaalbedrag aan eigen middelen)

1.2. Opbrengsten

1.2.1. Traditionele eigen middelen (TEM)

Het aantal in 2009 gemelde onregelmatigheden ligt 23 % lager dan in 2008 (4 648 gevallen in 2009 tegen 6 075 in 2008). Het geschatte bedrag is 8,5 % lager (375 miljoen euro in 2008 en

⁹ De cijfers zijn geactualiseerd voor bepaalde sectoren sinds het verslag van 2008.

¹⁰ Idem.

¹¹ Douanerechten en landbouwheffingen.

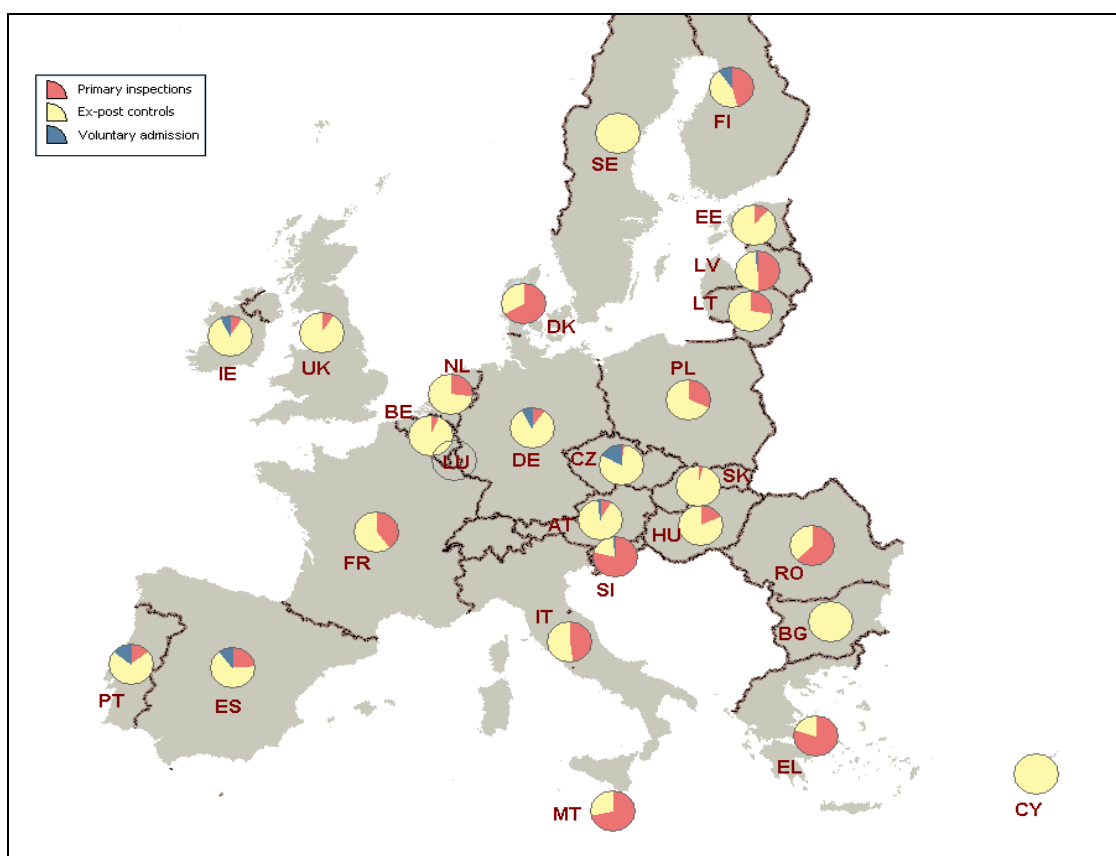
¹² Dit percentage is berekend op basis van een schatting van de traditionele eigen middelen in de algemene begroting voor 2009 en niet op basis van de boekhouding.

343 miljoen euro in 2009). Het aantal meldingen uit de *tien nieuwe lidstaten* laat vanaf hun toetreding in 2004 tot 2007 een voortdurende groei zien. In 2008 is aan deze groei een eind gekomen en 2009 laat een afname van de gemelde gevallen zien met 2 %, afgezet tegen 2008, hoewel het bedrag aan TEM over 2009 met 20 % toenam ten opzichte van 2008.

Verdenkingen van fraude vertegenwoordigen ongeveer 19 % van de gemelde onregelmatigheden, met een geraamde financiële impact van 99 miljoen euro.

De opsporingsmethoden van onregelmatigheden verschillen per lidstaat. In 2009 zijn onregelmatigheden echter in de overgrote meerderheid van de gevallen (75 %) opgespoord aan de hand van primaire nationale controles of controles na goedkeuring van de rekeningen. Een grote groep lidstaten¹³ maakt voornamelijk gebruik van controles achteraf om onregelmatigheden op te sporen. Primaire controles worden met name gebruikt in Denemarken, Slovenië, Roemenië, Malta en Griekenland.

Grafiek 1 illustreert aan de hand van welke methoden gevallen van onregelmatigheden met OWNRES¹⁴ – in bedragen – door de lidstaten in 2009 zijn opgespoord. Omwille van deze presentatie vallen de volgende methoden onder de term ‘controles achteraf’: controles van de boekhouding, inspecties door de Commissie, inspecties door fraudebestrijdingsdiensten, inspectiebezoeken, nationale controles na goedkeuring van de rekeningen en fiscale controles.



Grafiek 1: opsporing van onregelmatigheden in 2009 – methoden

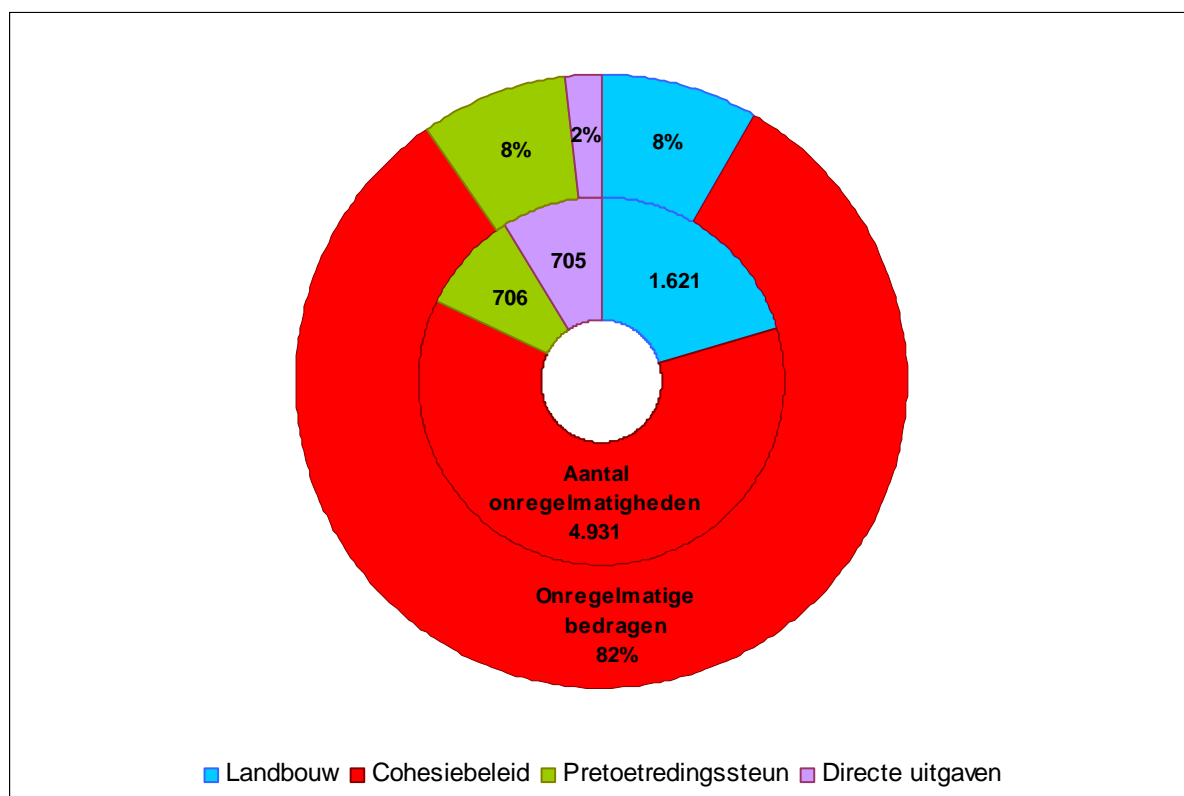
¹³ BG, CY, AT, SE, HU, SK, BE, EE, LT, DE, ES, PT, FR, IE, UK.

¹⁴ OWNRES is een afkorting van “own resources” (eigen middelen); de OWNRES-database is een belangrijk middel voor het verkrijgen van gegevens voor een algehele analyse van fraude en onregelmatigheden die een impact hebben op de traditionele eigen middelen.

De goederen die betrokken zijn bij gevallen van fraude en onregelmatigheden waar de lidstaten op moeten letten, lopen uiteen. In 2009 nemen tv's en beeldschermen, kleding en uiteraard tabak nog altijd een voorname plaats in en zijn ze net als in voorgaande jaren de belangrijkste categorieën goederen binnen de geregistreerde gevallen van onregelmatigheden en fraude. De herkomst van de desbetreffende goederen loopt eveneens uiteen, al zijn sommige landen altijd aan de top van de rangschikking terug te vinden (China, de Verenigde Staten, Japan).

1.3. Uitgaven – algehele analyse

In het verslag worden vier belangrijke uitgavenposten binnen de EU-begroting onderzocht: Landbouw, Cohesiebeleid, Pretoetredingssteun en Directe uitgaven. Deze posten beslaan verschillende beleidsterreinen, uiteenlopend van onderzoek en ontwikkeling tot humanitaire steun.



Grafiek 2: verhouding van de voornoemde vier begrotingsgebieden in termen van gerapporteerde onregelmatigheden en verdenkingen van fraude (binnenste cirkel) en de desbetreffende begrotingsbedragen (buitenste cirkel) in 2009

Cohesiebeleid en Pretoetredingssteun vertegenwoordigen een deel van de onregelmatigheden dat veel groter is dan hun deel van de middelen in de algehele begroting. Hieruit blijkt dat dit nog altijd sectoren zijn waar de beheers- en controlesystemen nadere verbetering behoeven.

Wat betreft de verslaglegging van onregelmatigheden met betrekking tot het uitgavengedeelte van de EU-begroting, dient 2009 in het algemeen te worden beschouwd als een overgangsjaar als gevolg van de introductie van het verslagleggingssysteem op basis van het internet (IMS – Irregularity Management System), als gevolg waarvan er problemen kunnen zijn opgetreden bij de verslaglegging, registratie en de overzetting van onregelmatigheden naar het nieuwe

systeem. Door het nieuwe systeem zijn echter de algehele voorwaarden voor het rapporteren van onregelmatigheden verbeterd. Het systeem is daarom goed ontvangen door het merendeel van de lidstaten die er reeds gebruik van hebben gemaakt voor het begrotingsjaar 2009. Alle lidstaten dienen het IMS volledig door te voeren en moeten voor de verslaglegging over 2010 klaar zijn voor gebruik van het systeem.

1.3.1. Landbouwwitgaven

In 2009 rapporteerden de lidstaten 1 621 nieuwe gevallen met een totaalbedrag van ongeveer 125 miljoen euro. In vergelijking met 2008 komt dit neer op een toename met 43 % van de geregistreerde gevallen en een toename met 23 % van de gerapporteerde onregelmatige bedragen. De reden voor deze toename is de invoering van het IMS, waardoor veel meer gebruikers een melding kunnen doen, hetgeen direct doorwerkt op de hoeveelheid gemelde gevallen. In Spanje werd het hoogste aantal gevallen gemeld (404), terwijl in Italië het hoogste bijbehorende bedrag werd genoteerd (54 miljoen euro).

Als gevolg van de introductie van het nieuwe verslagleggingssysteem op basis van het internet is de naleving door de lidstaten verbeterd, hoewel er nog altijd moet worden gelet op zaken als tijdige verslaglegging, persoonsgegevens en bijbehorende maatregelen.

Daarom roept de Commissie de lidstaten op met name op voornoemde gebieden de naleving nog verder te verbeteren door goed gebruik te maken van het recentelijk geïntroduceerde verslagleggingssysteem op basis van het internet.

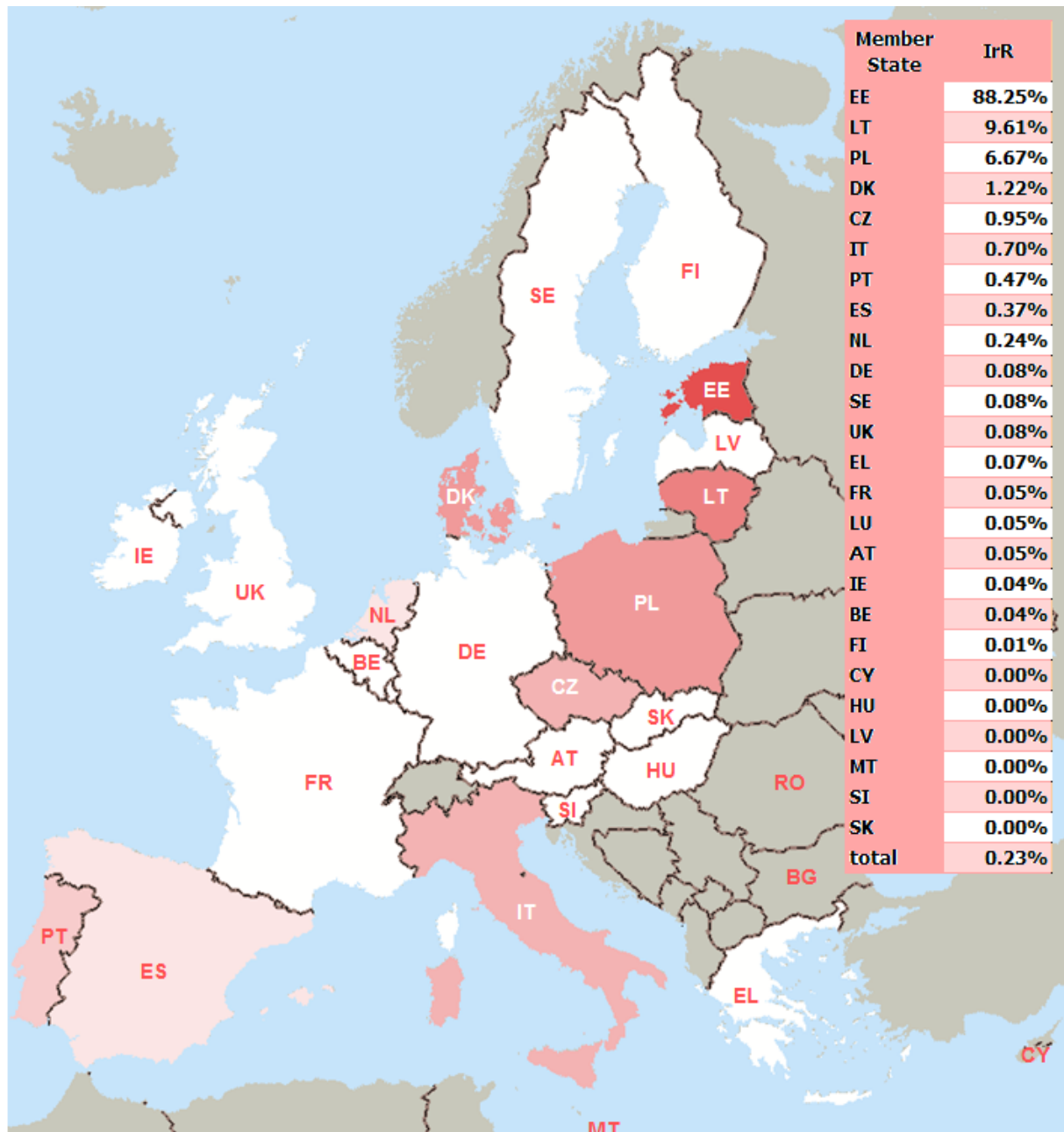
Op het vlak van de uitgaven over de begrotingsjaren 2006-2009 hebben de lidstaten tot nu toe 2 086 gevallen van onregelmatigheden gemeld, met een totaalbedrag van 97 miljoen euro. Het hoogste aantal gevallen werd gerapporteerd door Spanje (377) en het hoogste bedrag als gevolg van onregelmatigheden werd gerapporteerd door Italië (14 miljoen euro). De meeste uitgaven werden gedaan door Frankrijk (20 %), terwijl het aantal door Frankrijk gemelde gevallen van onregelmatigheden (127) en de bijbehorende onregelmatige bedragen (9 miljoen euro, hetgeen neerkomt op 0,09 % van de uitgaven) daarmee vergeleken relatief laag is. Over dezelfde begrotingsjaren hebben de lidstaten 288 gevallen van verdenking van fraude gemeld, waarbij een totaalbedrag van 12 miljoen euro gemoeid is.

Sectoren met een relatief hoog percentage onregelmatigheden zijn ‘suiker’, ‘varkensvlees, eieren en pluimvee’, ‘granen’, ‘plattelandsontwikkeling’ en ‘groeten en fruit’. Deze cijfers moeten worden beschouwd als een tussentijds resultaat, aangezien ook gedurende de komende jaren gevallen met betrekking tot de uitgaven over 2006-2009 zullen worden gerapporteerd.

De definitieve cijfers kunnen alleen worden bepaald voor jaren die kunnen worden beschouwd als ‘afgerond’. Het begrotingsjaar 2004 is het laatste begrotingsjaar dat als afgerond kan worden beschouwd. Alle controleplannen zijn uitgevoerd, alle terugvorderingsprocedures zijn ingeleid en alle onregelmatigheden zijn gemeld.

De totale uitgaven over 2004 bedroegen ongeveer 43 miljard euro. De lidstaten hebben in totaal melding gemaakt van 2 216 gevallen, waarbij het gaat om een totaalbedrag van 99 miljoen euro. Dit wijst op een onregelmatigheidspercentage van 0,23 %.

Grafiek 3 geeft een overzicht van de onregelmatighedenpercentages per lidstaat¹⁵ in 2004. Deze percentages verschillen aanzienlijk per lidstaat. Dit zou kunnen wijzen op de doelmatigheid van de doorgevoerde controlesystemen. Dit is een vraagstuk dat nog nader zal moeten worden bekeken. De lidstaten hebben 37 gevallen als verdenking van fraude geclassificeerd, waarvan 23 gevallen (62 %) werden gerapporteerd door Italië.



Grafiek 3: onregelmatighedenpercentages per lidstaat – EU-25, 2004

¹⁵ CY en MT zijn niet opgenomen in deze grafiek. Dit is omdat beide landen in 2004 geen uitgaven hadden voor deze sector.

1.3.2. Cohesiebeleid

In 2009 werden er 4931 onregelmatigheden gemeld, waarbij het om een totaalbedrag gaat van 1,22 miljard euro. De gerapporteerde onregelmatigheden en de bijbehorende begrotingsbedragen zijn ten opzichte van 2008 toegenomen. Deze toename is aanzienlijk, zowel ten aanzien van het aantal onregelmatigheden (+23 %) als ten aanzien van de hoogte van de onregelmatige bedragen (+109 %). De toename kan worden verklaard door een aantal factoren: de gemelde onregelmatigheden betreffen drie verschillende programmeringsperioden (1994-1999, 2000-2006 en 2007-2013); Roemenië en Bulgarije hebben beide ook onregelmatigheden gemeld; de afronding van het programmeringsperiode 2000-2006 is aanstaande en er is een toename in het aantal controles en verificaties met betrekking tot deze gebeurtenis.

Met name het laatste argument lijkt zwaar te wegen, ook met het oog op het feit dat zich voor de afronding van de programmeringsperiode 1994-1999 een vergelijkbare situatie heeft voorgedaan (en met zelfs nog grotere verschillen ten opzichte van het voorgaande jaar).

Gelet op het meerjarige karakter van de programma's die lopen onder het Cohesiebeleid, biedt een analyse van de programmeringsperioden interessantere aanwijzingen dan een analyse op basis van de jaarlijkse begrotingen.

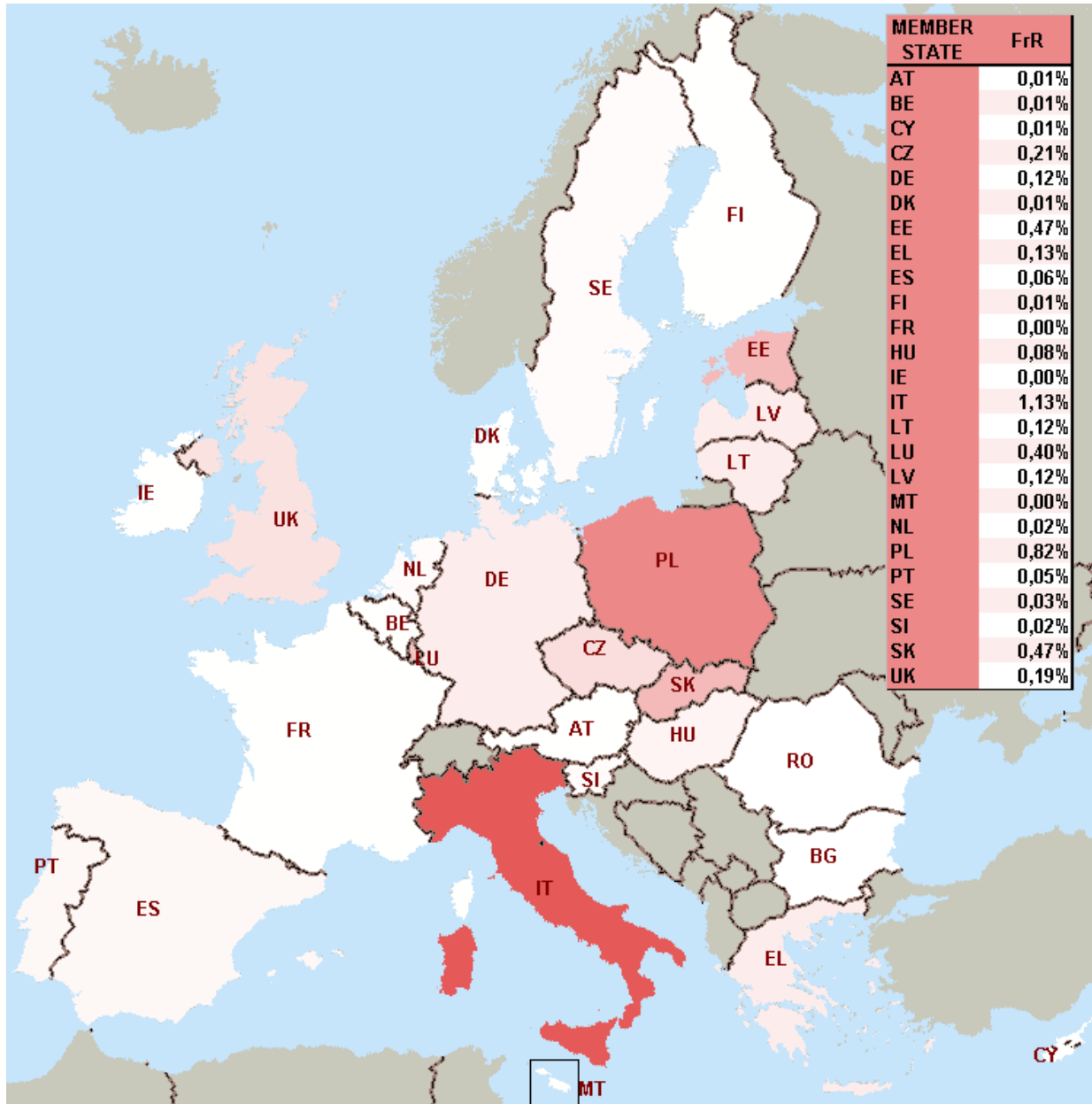
Over de gehele programmeringsperiode 2000-2006, waarvan de afronding (2010) aanstaande is, bedraagt het algehele onregelmatighedenpercentage bijna 1,6 %, terwijl het fraudepercentage op 0,25 % ligt. Deze percentages betreffen uitsluitend de verwachte impact van respectievelijk onregelmatigheden (met inbegrip van verdenkingen van fraude en vastgestelde fraude) en verdenkingen van fraude (alleen) op de betalingen door de Commissie aan de lidstaten. In beide gevallen geven deze percentages daarom niet aan wat de werkelijke dimensie van de onregelmatigheden en de fraude is. De percentages geven enkel de resultaten van de controles en de verificaties door de nationale bevoegde autoriteiten weer en er is geen extrapolatie toegestaan, tenzij de grootte van de gecontroleerde en geïnspecteerde steekproef bekend is.

De hoogste onregelmatighedenpercentages betreffen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)¹⁶ en de Doelstelling 2-programma's (die erop gericht zijn regio's met structurele problemen nieuw leven in te blazen). Voor het EFRO is de meest plausibele uitleg dat dit fonds projecten financiert waarmee veel geld gemoeid is, en dat eventuele onregelmatigheden daarom doorgaans een relatief hoog bedrag betreffen. Voor de Doelstelling 2-programma's kunnen de zeer hoge onregelmatighedenpercentages van het Verenigd Koninkrijk en Nederland, die met name begunstigden van dit soort programma's zijn, het algehele percentage hebben beïnvloed.

¹⁶ Het EFRO financiert directe steun aan investeringen in bedrijven (met name KMO's) om duurzame banen te creëren; infrastructuurprojecten die met name verband houden met onderzoek en innovatie, telecommunicatie, het milieu, energie en vervoer, financiële instrumenten (risicokapitaalfondsen, plaatselijke ontwikkelingsfondsen etc.) ter ondersteuning van regionale en plaatselijke ontwikkeling en ter bevordering van de samenwerking tussen steden en regio's, en technische ondersteuningsmaatregelen.

Ten aanzien van het percentage verdenkingen van fraude blijft het EFRO het meest getroffen fonds (0,29 %). Doelstelling 1-programma's (ter ondersteuning van ontwikkelingsprojecten in minder welvarende regio's) hebben het hoogste percentage (0,30 %), gevolgd door Doelstelling 3-programma's (ter ondersteuning van de aanpassing en modernisering van onderwijs, beroepsonderwijs en arbeidsbeleid en -systemen in niet Doelstelling 1-regio's) met 0,17 %¹⁷.

Italië, Polen, Estland en Slowakije hebben van de lidstaten de hoogste percentages voor verdenkingen van fraude, zoals blijkt uit grafiek 4:



Grafiek 4: fraudepercentages per lidstaat (EU-25) voor de programmeringsperiode 2000-2006

¹⁷ Gezien het feit dat de regio's die profiteren van de Doelstelling 1-programma's minder welvarende regio's zijn en de regio's die profiteren van de Doelstelling 3-programma's juist rijkere regio's zijn, lijken respectievelijk *behoefte* en *hebzucht* de voornaamste drijfveren achter de fraude.

Hogere percentages voor verdenkingen van fraude hoeven echter niet zonder meer te betekenen dat er in sommige lidstaten meer frauduleuze activiteit ten aanzien van de financiële belangen van de EU plaatsvindt. Het duidt er eerder op dat de aanwezige fraudebestrijdingssystemen goed functioneren (en dat lidstaten in staat zijn fraude op te sporen en bereid zijn hierover te rapporteren), waardoor de resultaten per definitie hoger liggen. De Commissie zal de resultaten nader controleren en de relatie tussen fraudebestrijdingssystemen en de gemelde percentages voor verdenkingen van fraude analyseren.

Van de lidstaten met een zeer laag percentage voor verdenkingen van fraude, springen Spanje en Frankrijk in het oog (met name in het licht van hun omvang en de ontvangen financiële steun). Deze resultaten zouden er in het bijzonder op kunnen wijzen dat men minder in staat is fraude op te sporen of dat een gedeelte van de opgespoorde fraude onvermeld blijft.

Tot slot zijn de gegevens met betrekking tot het Cohesiefonds te gefragmenteerd om een betrouwbaar beeld te geven. De Commissie werkt aan de volledige invoering van het IMS, ook voor het Cohesiefonds, hetgeen naar verwachting de situatie de komende jaren zal verbeteren. Lidstaten¹⁸ die het nieuwe verslagleggingssysteem nog niet hebben ingevoerd, worden opgeroepen al het nodige daartoe in het werk te stellen.

Om het verslagleggingsproces inzake onregelmatigheden te vereenvoudigen is op 1 september 2009 Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie¹⁹ gewijzigd.²⁰ De voornaamste doelstelling van de geïntroduceerde wijzigingen was het verhelderen van de bestaande bepalingen op basis van de ervaringen die door de Commissie en de lidstaten waren opgedaan met betrekking tot de toepassing van Verordening (EG) nr. 1681/94 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het structuurbeleid en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied²¹. De bedoeling was om de verslaglegging eenvoudiger te maken en tegelijkertijd te voorkomen dat belangrijke gegevens voor risicoanalyse verloren gaan en om de verslagleggingsbepalingen met betrekking tot de Structuurfondsen zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de voor de landbouwsector geldende bepalingen.

1.3.3. *Pretoetredingsfondsen*

In 2009 werden er door de nationale autoriteiten in de 14 rapporterende landen 706 nieuw opgespoorde gevallen van onregelmatigheden gemeld, waarmee een totaalbedrag van 117 miljoen euro is gemoeid. Daarbij gaat het om een toename van het aantal gevallen met 35 %, waaruit blijkt dat het aantal opgespoorde gevallen op het vlak van pretoetredingssteun niet geleidelijk afneemt, maar eerder verschuift naar een kleinere groep landen, d.w.z. de EU-2 en de kandidaat-lidstaten. De onregelmatigheden in Bulgarije en Roemenië vormen gezamenlijk 81 % van de in 2009 gerapporteerde gevallen en 93 % van de bijbehorende onregelmatige bedragen. Toch is er alleen een stijging te constateren in Bulgarije, met een toename van het aantal gevallen met 134 %. Bijgevolg worden de trends in

¹⁸ Spanje en Frankrijk hebben in 2009 nog geen gebruikgemaakt van het IMS en Zweden en Ierland hebben het systeem nog altijd niet volledig geïmplementeerd.

¹⁹ PB L 371 van 27.12.2006.

²⁰ PB L 250 van 23.9.2009.

²¹ PB L 172 van 7.7.1994.

hevige mate beïnvloed door de rapporteringspatronen en wordt de focus van de analyse vernauwd.

De betrokken EU-bedragen blijven stijgen en stapelen zich zo op voor de gehele programmeringsperiode, terwijl de toegewezen bedragen vast blijven en de betalingen geleidelijk afnemen. Bijgevolg laten de percentages voor onregelmatigheden en verdenkingen van fraude een stijgende trend zien.

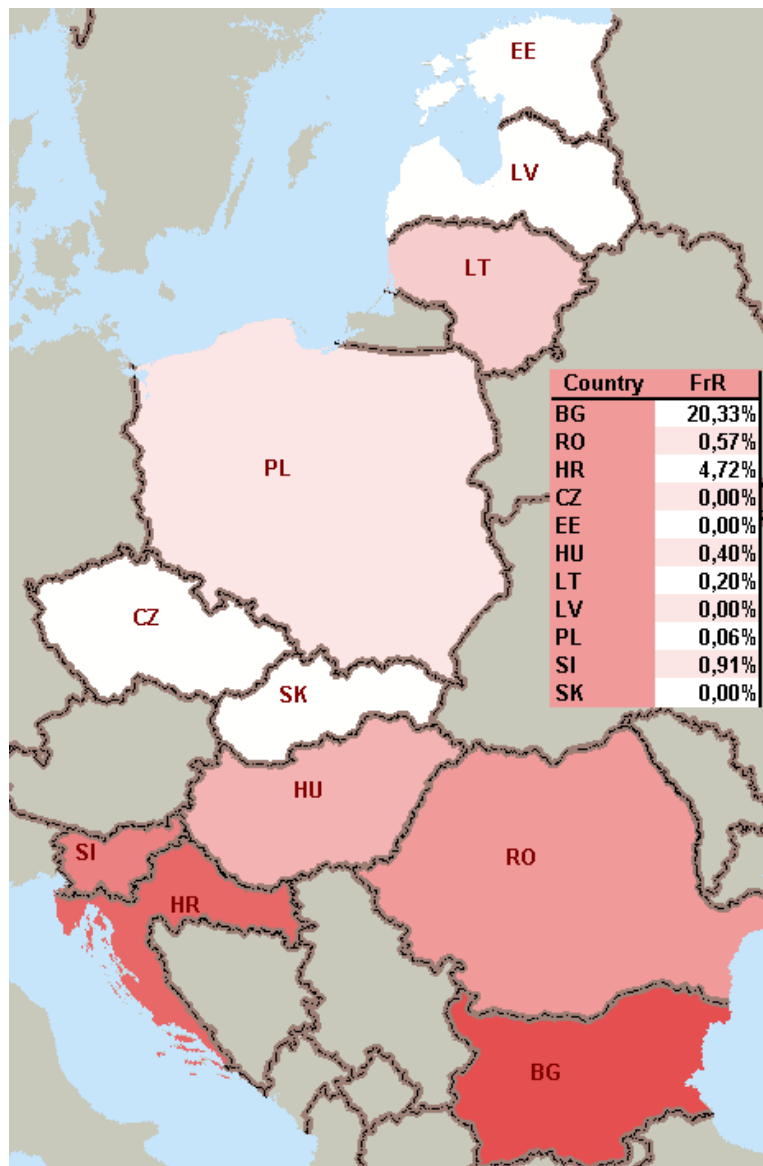
Vijf lidstaten (Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije) en Turkije hebben in 2009 gevallen van verdenking van fraude gemeld. Het aantal gevallen van verdenking van fraude bedraagt 262, met een financiële impact van 57 miljoen euro.

Het hoogste aantal verdenkingen van fraude werd gerapporteerd door Bulgarije. Dit is vooral terug te voeren op het aantal gevallen van verdenking van fraude met het Sapard-fonds.²² Deze vormen in totaal 67 % van alle gevallen in dat land. Sterker nog, het aantal Sapard-gevallen in Bulgarije vormt in totaal 92 % van alle gevallen van verdenking van fraude met betrekking tot Sapard die in 2009 aan OLAF zijn gemeld. De Bulgaarse autoriteiten zijn door de Commissie gevraagd hun controlesystemen te verbeteren en aanvullende controles uit te voeren, hetgeen wordt weerspiegeld in de stijgende cijfers voor opgespoorde en gerapporteerde verdenkingen van fraude. Deze drastische toename van het aantal verdenkingen van fraude zal naar verwachting afnemen na de afronding van de gerechtelijke procedures en de overlegging van geactualiseerde verslagen de komende jaren.

Het algehele percentage voor verdenkingen van fraude in de gehele programmeringsperiode van Sapard bedraagt 2,8 %. Het Bulgaarse fraudepercentage voor Sapard is 20 %, terwijl Estland, Letland, Slowakije en Tsjechië een percentage van 0 % hebben, wat vragen doet rijzen omtrent de betrouwbaarheid van de gerapporteerde gegevens en fraudeopsporingsvermogen in de Sapard-sector.

Grafiek 5 geeft een overzicht van fraudepercentages voor Sapard per land.

²² Dit programma dient ter ondersteuning van de landbouw en de plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten.



Grafiek 5: percentages verdenkingen van fraude voor het Sapard-programma per lidstaat en per kandidaat-lidstaat in 2009

De controles lijken goed gespreid te zijn. De meest voorkomende methoden die worden gehanteerd om onregelmatigheden op te sporen, waren in 2009 controles van documenten en inspecties. Het merendeel van de verdenkingen van fraude in Bulgarije werd opgespoord aan de hand van inspecties. De buitengewone situatie van Bulgarije wijst op bepaalde zwakheden in het nationale fraudebestrijdingssysteem.

De lidstaten en kandidaat-lidstaten worden opgeroepen onregelmatigheden te melden via de nieuwe module voor pretoetredingssteun van het IMS zodra deze module in werking treedt²³.

²³ Zodra de module volledig operationeel wordt, zal dit een aantal voordelen met zich meebrengen, zoals verbeterde naleving, minder technische vergissingen en de mogelijkheid voor rapporterende autoriteiten op verschillende niveaus om de informatie in te zien over alle (lopende) onregelmatigheden die reeds zijn gerapporteerd.

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

De jaarlijkse analyse van de onregelmatigheden op dit gebied gaat uit van de gegevens in het boekhoudsysteem ABAC van de Commissie. ABAC is een transversaal informatiesysteem op transactiebasis waarin alle begrotings- en boekhoudkundige verrichtingen door de Commissie kunnen worden uitgevoerd en gecontroleerd. Een van de functies van het systeem is de 'terugvorderingscontext', waarin gedetailleerde informatie is opgenomen over terugvorderingsopdrachten die door de Commissie zijn uitgevaardigd en geregistreerd. Het gaat hier om een relatief nieuwe functie binnen het systeem: met het verzamelen van gegevens van de diensten van de Commissie is pas recentelijk begonnen en de huidige gegevens die beschikbaar zijn in ABAC, lopen terug tot terugvorderingen die zijn ingediend vanaf 2008. De gepresenteerde gegevens moeten daarom met de nodige omzichtigheid worden behandeld en niet als empirisch bewijs voor de omvang van de fraude en onregelmatigheden worden gezien.

Het aantal terugvorderingsopdrachten met betrekking tot onregelmatigheden en verdenkingen van fraude op dit gebied bedroeg 705, met een vermoedelijke financiële impact van 27,5 miljoen euro, waarvan 1,5 miljoen euro voor rekening kwam van 15 gerapporteerde gevallen van verdenking van fraude. Met de onregelmatigheden in de sector externe acties was 4,4 miljoen euro gemoeid en met die op het gebied van intern beleid 23,1 miljoen euro.

1.4. Statistieken met betrekking tot de activiteiten van OLAF

Na een eerste beoordeling van ontvangen informatie kan OLAF een zaak openen. Er zijn vijf soorten: intern onderzoek, extern onderzoek, coördinatie, strafrechtelijke bijstand of wederzijdse bijstand. Het aantal per jaar geopende zaken is stabiel (220 in 2009, 204 in 2008 en 201 in 2007). Sinds 2004 is het aantal door OLAF op eigen initiatief geopende onderzoeken (interne en externe onderzoeken) eerst gelijk geworden aan en vervolgens groter geworden dan het aantal door OLAF geopende zaken om bijstand en coördinatie te verlenen aan nationale overheden (coördinatie en strafrechtelijke bijstand). Sinds 2005 bestaat 75 % van het aantal geopende zaken uit eigen onderzoeken van OLAF. Het aantal lopende zaken is toegenomen (455 eind 2009, vergeleken met 425 eind 2008). Onderstaande tabel biedt een momentopname van de situatie aan het einde van 2009. De lichte toename van het aantal actieve onderzoeken vergeleken met 2008 kan ten dele worden verklaard door de introductie van een *de minimis*-beleid, waarbij OLAF zijn operationele middelen richt op meer complexe fraudegevallen die van nature een langere onderzoeksperiode vereisen.

Tabel 2: lopende dossiers op 31 december 2009 per gebied en financiële impact

Sector	Lopende onderzoeken op 31 december 2009	Financiële impact onderzoek (miljoen euro)
Landbouw	79	106,48
Sigaretten	32	65,31
Douane	36	245,23
Directe uitgaven	47	65,41
EU-instellingen en -organen	133	25,07
Externe bijstand	86	153,31
Structuurfondsen	43	658,19
Handel	1	0,29
Totaal	457	1 319,29

Zie voor meer bijzonderheden en een vergelijking met voorgaande jaren het verslag van OLAF²⁴.

²⁴ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

2. DE INTERNATIONALE DIMENSIE VAN DE BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EU

De bescherming van de financiële belangen en de strijd tegen fraude en corruptie zijn taken van de Europese Unie die haar grenzen overschrijden. Deze taken dienen derhalve hun weerslag te vinden in de internationale overeenkomsten die de Unie sluit met derde landen of in multinationale verdragen waarbij de Unie partij wordt.

Om fraude, corruptie, sigarettensmokkel en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, effectief te kunnen bestrijden, onderhandelt de EU namens zichzelf en de lidstaten over overeenkomsten ter bestrijding van fraude met derde landen en neemt zij deel aan multinationale overeenkomsten of verdragen.

2.1. Multilaterale overeenkomsten inzake corruptiebestrijding

Namens de Europese Unie onderhandelt de Europese Commissie over de voorwaarden voor de uitvoering van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC) op de derde Conferentie van staten. Samen met de lidstaten is de Europese Unie binnen haar bevoegdheid (preventieve maatregelen in de openbare en de particuliere sector, zoals de oprichting van instanties voor corruptiebestrijding en transparantie en verantwoordingsplicht op het gebied van de overheidsfinanciën, effectieve terugvordering van onterecht verkregen vermogen en internationale samenwerking) als "staat" partij bij het verdrag. De partijen zijn onder andere verplicht maatregelen te nemen ter ondersteuning van het opsporen, bevrozen, in beslag nemen en verbeurd verklaren van de opbrengsten van corruptie. In het verdrag zijn ook de bepalingen opgenomen betreffende het controlemechanisme voor het verdrag. Op grond daarvan moet de Europese Unie beoordelen of ze aan de UNCAC-normen voldoet en zichzelf voorbereiden op een toetsing de komende jaren.

De Commissie neemt ook deel aan de activiteiten van het Europese anti-corruptienetwerk, dat is ingesteld door de Raad in 2008²⁵. Het netwerk is formeel ingesteld in november 2009 op een bijeenkomst van de Europese partners tegen corruptie (EPAC) in Slovenië, waar het reglement is aangenomen en de beheersorganen zijn opgericht. De Commissie (OLAF) is formeel lid van EPAC.

2.2. Onderhandeling van bilaterale overeenkomsten ter bestrijding van fraude

In de context van de grotere inzet van de EU en de G-20 om te zorgen voor een hoge mate van internationale samenwerking met de financiële centra en de belastingparadijzen in derde landen die voldoen aan de normen van de OESO voor fiscale samenwerking, en naar aanleiding van de bijeenkomst van de Raad Ecofin van februari 2009, heeft de Commissie haar voorstel, zoals aangenomen op 10 december 2008, voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Vorstendom Liechtenstein, anderzijds, ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die hun financiële belangen schaden, gewijzigd.

²⁵ Besluit 2008/852/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 inzake een netwerk van contactpunten ter bestrijding van corruptie (PB L 301 van 12.11.2008).

De gewijzigde voorstellen²⁶ zijn aangenomen in november 2009 en omvatten tevens de recente normen voor bepalingen inzake de uitwisseling van informatie op het vlak van belasting en de wijzigingen die verplicht zijn als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

Deze overeenkomst biedt een aanzienlijke meerwaarde in die zin dat het toepassingsgebied niet alleen belastingontduiking, belastingfraude en overige illegale activiteiten die de financiële belangen van de partijen schaden, omvat, maar ook de uitwisseling van informatie ten aanzien van fiscale aangelegenheden, overeenkomstig de OESO-norm. Op deze manier wordt voorkomen dat het bankgeheim wordt ingeroepen als een exceptie om geen gegevens uit te wisselen. De overeenkomst bevat verder bepalingen inzake administratieve ondersteuning, met name inzake ondersteuning op verzoek (verzoeken om informatie ten behoeve van toezicht en onderzoek) en inzake speciale vormen van samenwerking en terugvordering. Daarnaast voorziet de overeenkomst ook in wederzijdse juridische hulp in alle gevallen van fiscale overtredingen.

Deze overeenkomst is van buitengewoon belang, aangezien zij ook als model moet dienen voor overeenkomsten ter bestrijding van fraude met overige derde landen (Andorra, Monaco, San Marino en de Zwitserse Confederatie), volgens de aanbevelingen die door de Commissie in juni 2009 zijn aangenomen. De overeenkomst zou daarom onverwijld moeten worden ondertekend en worden goedgekeurd door de Raad.

2.3. Onderhandeling over opname van bepalingen ter bestrijding van fraude in associatieovereenkomsten en partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten

Overeenkomstig het versterkte Europees nabuurschapsbeleid (ENB) voert de Europese Commissie momenteel onderhandelingen over een nieuwe, uitgebreidere overeenkomst met de Oekraïne, een prioritair partnerland binnen het ENP. Sinds 1998 zijn de betrekkingen tussen de EU en de Oekraïne gebaseerd op de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst, die een uitgebreid kader biedt voor samenwerking tussen de twee partijen.

Tijdens de top in Parijs tussen de EU en de Oekraïne van september 2008 is overeengekomen om onderhandelingen te beginnen over een associatieovereenkomst tussen de EU en de Oekraïne. Deze overeenkomst moet de opvolger worden van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst en dient het gemeenschappelijk institutioneel kader tussen beide landen te vernieuwen en diepgaandere betrekkingen te bevorderen op alle vlakken, met inbegrip van bescherming van de financiële belangen van de EU en bestrijding van vormen van fraude en corruptie die ten koste gaan van de EU-geldmiddelen.

De bepalingen in het hoofdstuk inzake financiële samenwerking, waarover met Oekraïne is onderhandeld, vormen, gezien in het licht van de bevoegdheden waarover de Commissie op dit gebied beschikt, het meest uitgebreide en ruime pakket bepalingen inzake fraudebestrijding en -beheer. Het hoofdstuk bevat een breed spectrum aan voorschriften betreffende de uitwisseling van informatie en verdere samenwerking op operationeel niveau, de preventie van onregelmatigheden, fraude en corruptie, de communicatie op het vlak van onregelmatigheden, controles ter plaatse, administratieve maatregelen en sancties etc.

²⁶ COM (2009) 644 definitief van 23.11.2009 en COM (2009) 648 definitief van 2.12.2009.

De Commissie voert via OLAF momenteel meerdere onderhandelingsprocessen inzake associatieovereenkomsten en partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten²⁷ met betrekking tot financiële samenwerking en bescherming van de financiële belangen van de EU en haar partnerlanden. Het hoofdstuk inzake financiële samenwerking in de associatieovereenkomst tussen de EU en de Oekraïne kan worden gebruikt als een solide basis voor toekomstige nieuwe onderhandelingen.

2.4. De strijd tegen het internationale illegale tabaksverkeer

De illegale handel in tabaksproducten is een criminele activiteit met een aantal bijzonder schadelijke aspecten. De Commissie assisteert en ondersteunt middels OLAF niet alleen de ordehandhavingsautoriteiten in de gehele EU bij hun operationele zaken, maar coördineert tevens belangrijke fiscale en criminele onderzoeken met de lidstaten en derde landen. OLAF organiseert en coördineert douaneactiviteiten op Europees en mondiaal niveau met als doel specifieke problemen aan te pakken. Voorbeelden zijn de operatie Diabolo in 2007 (gericht op het onderscheppen van namaakproducten uit China, die naar de EU worden gesmokkeld met behulp van zeecontainers); operatie Mudan in 2008 (om het toenemende probleem van sigarettensmokkel per post aan te pakken); en operatie Diabolo II (die dezelfde doelstelling had als de eerste operatie Diabolo) in september 2009.

Ook in 2009 heeft de Commissie weer een toonaangevende rol gespeeld bij de onderhandelingen inzake een protocol om de illegale handel in tabaksproducten uit te bannen. Dit protocol is gebaseerd op de WHO-kaderovereenkomst inzake de bestrijding van het tabaksgebruik, een internationaal verdrag dat momenteel door 168 partijen is ondertekend. De Commissie (vertegenwoordigd door OLAF en het DG SANCO) heeft in de context van de Werkgroep Douane-unie (Wetgeving en Beleid) nauw en effectief samengewerkt met de lidstaten en de Raad aan de coördinatie van het standpunt van de EU bij deze intergouvernementele onderhandelingen. Bij dit gecoördineerde standpunt staan de bepalingen van artikel 7 (Volgen en traceren) centraal. De Commissie beschouwt deze specifieke bepalingen als de kern van het protocol en als een sleutelinstrument in de strijd tegen de illegale handel.

De Commissie roept de lidstaten op zich gezamenlijk in te zetten om deze onderhandelingen tot een succes te maken.

2.5. Ratificatieproces voor instrumenten ter bescherming van financiële belangen

Het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen²⁸, dat in het bijzonder bepalingen bevat aangaande de aansprakelijkheid van rechtspersonen, inbeslagneming en witwassen, is op 19 mei 2009 in werking getreden, nadat de desbetreffende lidstaten kennis hadden gegeven van de ratificatie²⁹.

²⁷ Armenië, Azerbeidzjan, Brunei, China, Filippijnen, Georgië, Irak, Libië, Maleisië, Moldavië, Mongolië, Oekraïne, Rusland en Vietnam.

²⁸ PB C 316 van 27.11.1995.

²⁹ Zie ook de mededeling van de Commissie inzake de inwerkingtreding op 19 mei 2009 van het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, PB C 219 van 12.9.2009.

Hongarije heeft de overeenkomst en de bijbehorende protocollen³⁰ op 18 januari 2010 geratificeerd, met een verklaring inzake het protocol over de interpretatie van het verdrag door het Europees hof van justitie (EHJ). Estland moet het laatste protocol nog altijd ratificeren. Tsjechië en Malta zijn de enige twee landen die de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen noch de bijbehorende protocollen hebben geratificeerd. Met betrekking tot de follow-up van het tweede verslag over de uitvoering van deze instrumenten door de lidstaten³¹, heeft de Commissie de conformiteit van de nationale bepalingen, met name van België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg en Oostenrijk, nader onderzocht.

De lidstaten worden opgeroepen onverwijld verder te gaan met de ratificatie van deze wetgevingsinstrumenten.

3. OVERIGE OPERATIONELE ONDERSTEUNENDE MAATREGELEN DIE DOOR DE COMMISSIE IN 2009 ZIJN GENOMEN: VOORUITGANG OP DOUANEGBIED

Verdere vooruitgang op douanegebied is in 2009 bereikt met de ontplooiing, overeenkomstig de nieuwe Verordening (EG) nr. 766/2008³², van een nieuw douanegegevensbestand en de gezamenlijke operatie Diabolo II.

3.1. De gezamenlijke douaneoperatie Diabolo II

Deze gezamenlijke douaneoperatie heeft geleid tot de inbeslagneming van meer dan 65 miljoen namaaksigaretten en 369 000 overige namaakartikelen (schoenen, speelgoed, camera's, koptelefoons, hoeden, petten, handschoenen, handtassen etc.) betreffende ruim 20 verschillende handelsmerken. Ook heeft de operatie geresulteerd in nader internationaal onderzoek naar criminele activiteiten. De operatie, die door de Europese Commissie werd gecoördineerd via het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF), kreeg de naam 'Diabolo II' in navolging van de geslaagde gezamenlijke douaneoperatie 'Diabolo I' van 2007.

Het succes van deze gezamenlijke operatie onderstreept het belang van nauwe samenwerking tussen alle partners in de strijd tegen de mondiale handel in namaakgoederen en bij de bescherming van de wettige handel in echte producten. Deze operatie vormt een voortreffelijk model voor toekomstige operationele samenwerking, gebaseerd op wederzijds vertrouwen, waarbij alle ASEM-partners (*Asia-Europe meeting*)³³ betrokken zijn.

De ASEM, die 45 Europese en Aziatische leden telt, heeft zich andermaal een effectief platform getoond voor samenwerking tussen douaneautoriteiten. Diabolo II was gericht op de smokkel van namaaksigaretten en overige namaakproducten in het kader van de ASEM. De

³⁰ Het eerste protocol van 27 september 1996 (PB C 313 van 23.10.1996), het protocol van 29 november 1996 betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de overeenkomst (PB C 151 van 20.5.1997), en het tweede protocol van 19 juni 1997 (PB C 221 van 19.7.1997).

³¹ COM (2008) 77 definitief van 14.2.2008.

³² PB L 218 van 13.8.2008.

³³ De ASEM-leden: Brunei, Cambodja, China, Filippijnen, India, Indonesië, Japan, Korea, Laos, Maleisië, Mongolië, Myanmar, Pakistan, Singapore, Thailand, Vietnam, het ASEAN-secretariaat, alle EU-lidstaten en de Europese Commissie.

operatie werd uitgevoerd in september/oktober 2009 en werd gecoördineerd door OLAF met ondersteuning van Europol en Interpol.

Het succes van de operatie is terug te voeren op de samenwerking tussen en het doelmatig functioneren van douanebeambten uit 13 Aziatische landen en 27 EU-lidstaten, en vormt een stimulans om in de toekomst soortgelijke operaties op te zetten.

3.2. Gebruik van verbeterde databestanden – de Customs Files Identification Database (FIDE)

De doelstelling van FIDE (een nieuwe database die door de douaneautoriteiten van de lidstaten wordt gebruikt) is transacties te helpen voorkomen die in strijd zijn met de toepasselijke douane- en landbouwwetgeving op goederen die het douanegebied van de EU binnenkomen of verlaten, en het opsporen en vervolgen daarvan te bevorderen en te versnellen. Hierover is op 30 november 2009 door de Raad een besluit goedgekeurd, ter vervanging van de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied en het bijbehorende FIDE-protocol.³⁴

Door middel van FIDE kunnen nationale autoriteiten met verantwoordelijkheid voor het verrichten van douaneonderzoek, bij het openen van het dossier van of het onderzoeken van een of meer personen of ondernemingen zien welke bevoegde autoriteiten van andere lidstaten onderzoek doen of hebben gedaan naar deze personen of ondernemingen, teneinde zo de verschillende onderzoeken te coördineren. FIDE fungeert als een register van personen en ondernemingen waarnaar onderzoek wordt gedaan, zonder dat de gegevens van dat onderzoek worden blootgegeven.

Lidstaten die nog niet gebruikmaken van het FIDE-databestand, worden opgeroepen dit wel te doen teneinde hun onderzoeken beter te coördineren.

4. RESULTATEN VAN DE VRAGENLIJST OVER DE SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN INZAKE CONTROLES TER PLAATSE

Controles ter plaatse en inspecties behoren tot de krachtigste middelen waarover de Commissie beschikt om buiten de EU-instellingen en -organen administratief onderzoek te verrichten met het oog op de verwezenlijking van de doelstelling van bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden. Een controle ter plaatse is een inspectie in de gebouwen van een marktdeelnemer. De bevoegdheid om dergelijke controles uit te voeren is aan de Commissie verleend bij Verordening (EG) nr. 2185/96³⁵. Die verantwoordelijkheid is vervolgens door de EU-wetgever bevestigd met de oprichting van OLAF, dat de bevoegdheden uitoefent die bij voornoemde verordening aan de Commissie zijn verleend³⁶.

³⁴ Besluit 2009/917/JBZ, PB L 323 van 10.12.2009.

³⁵ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996).

³⁶ Ingevolge artikel 3, lid 1 van Verordening (EG) nr. 1073/99 en Verordening (Euratom) nr. 1074/99 betreffende de door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) verrichte onderzoeken.

De uitvoering van deze verordening steunt op de nauwe samenwerking tussen OLAF en de bevoegde nationale autoriteiten.³⁷ De betrokkenheid van de onderzoeksautoriteiten van de lidstaten is gewenst aangezien hierdoor de effectiviteit van de controles en de inspecties wordt vergroot, met name wanneer er sprake is van tegenwerking door de marktdeelnemer, in welk geval dwingende maatregelen van de nationale wetgeving of eventuele noodprocedures kunnen worden toegepast. Samenwerking is van cruciaal belang en dit begint bij de fase voorafgaand aan het uitvoeren van de inspectie, wanneer de bevoegde nationale autoriteit door OLAF in kennis wordt gesteld van het voorwerp, het doel en de rechtsgrondslag van de controle die OLAF van plan is uit te voeren. Daarvoor moet OLAF goed kunnen vaststellen welke nationale autoriteit bevoegd is. Dit bleek in het verleden wel eens een probleem, met name op het vlak van de directe uitgaven.

Om dit probleem te verhelpen hebben de lidstaten middels een vragenlijst aan OLAF de volledige contactgegevens van de nationale autoriteiten voor alle uitgavengebieden doorgegeven, met inbegrip van die op het gebied van de directe uitgaven³⁸. Op deze manier kunnen de controleurs van OLAF tijdig voorafgaand aan de controle vaststellen wat de bevoegde autoriteit is en hiermee contact opnemen. OLAF zal nauw contact onderhouden met de lidstaten om te zorgen dat deze informatie voortdurend wordt bijgewerkt.

Voor alle lidstaten wordt de aanwijzing van een nationale administratieve en gerechtelijke autoriteit met bevoegdheden die zich uitstrekken tot het vlak van de directe uitgaven, ten zeerste aanbevolen.

Na de voorbereidende stappen voor de inspectie zijn de effectieve betrokkenheid van de nationale bevoegde autoriteiten ter plaatse en de ondersteuning van de OLAF-controleurs in het geval van tegenwerking door de marktdeelnemer van groot belang voor het welslagen van de inspectie. Voor zover de EU-wetgeving geen specifieke regels bevat, zijn de OLAF-controleurs tijdens een controle ter plaatse verplicht zich te houden aan de procedurevoorschriften van de wetgeving van de desbetreffende lidstaat. Daarom is het belangrijk voor de Commissie dat zij bij het verrichten van de controles goed inzicht heeft in de nationale wetgeving en praktijk en in de nationale administratieve procedures. Om deze reden is de lidstaten in de vragenlijst om informatie gevraagd over deze kwesties. De volledige antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst zijn opgenomen in een van de werkdocumenten bij dit verslag³⁹. Zij leveren nuttige achtergrondinformatie met betrekking tot de nationale voorschriften en praktijken voor de OLAF-controleurs wanneer zij controles ter plaatse in de lidstaten voorbereiden.

4.1. Nationale voorwaarden voor toegang tot informatie

Krachtens artikel 7 van Verordening (EG) nr. 2185/96 hebben de controleurs van de Commissie onder dezelfde voorwaarden als de nationale administratieve controleurs toegang tot alle gegevens en documenten betreffende de betrokken transacties. Alle lidstaten hebben gerapporteerd dat de nationale wetgeving de controleurs volledige toegang verleent tot alle gegevens en documenten betreffende deze transacties. In het geval dat de marktdeelnemer de

³⁷ Zie artikel 4 van Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96.

³⁸ Niet alle deelstaten hebben een centrale autoriteit aangewezen om de directe uitgaven af te handelen, maar de meeste lidstaten hebben aangegeven dat zij beschikken over een onderzoeksdienst met verantwoordelijkheid op dit vlak. Uitzonderingen zijn Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

³⁹ Zie begeleidend document 1, "Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States" (Uitvoering van artikel 325 VWEU in 2009 door de lidstaten).

begunstigde van een EU-subsidie is, is de verplichting om toegang te verschaffen tot gegevens en documenten eveneens opgenomen in de subsidieovereenkomst, wat een belangrijke voorzorgsmaatregel is⁴⁰. Voor handhavingsmaatregelen als huiszoekingen of inbeslagneming gelden specifieke voorwaarden en is een bevelschrift van de ordehandhavingsinstelling vereist⁴¹. In de regel hebben nationale controleurs ook toegang tot informatie die zich elders bevindt dan in de gebouwen van de marktdeelnemer en kunnen zij ook deze andere gebouwen doorzoeken. Overeenkomstig het Europees Verdrag ter bescherming van rechten van mens en grondwettelijke bepalingen⁴² met betrekking tot fundamentele rechten en vrijheden, zijn controles op privéterrein echter niet mogelijk zonder een huiszoekingsbevel. In de lidstaten⁴³ waar inzake het verkrijgen van voor controles ter plaatse relevante informatie uit documenten, elektronische bronnen of interviews beperkingen gelden, worden gegevensbeschermingsregels, het bankgeheim en het beroepsgeheim als voornaamste vermeld.

Om de integriteit van de controleketen en de continuïteit van bezit te garanderen wat betreft de tijdens controles ter plaatse geselecteerde documenten, kunnen de inspecteurs van de lidstaten kopieën maken (op papier of elektronisch), en kunnen zij voorwerpen fotograferen en filmen. In veel lidstaten hebben de inspecteurs in gerechtvaardigde gevallen de bevoegdheid om originele documenten die binnen het bestek van de controle vallen in beslag te nemen en te bewaren wanneer het gevaar bestaat dat bewijsmateriaal zou worden verborgen of vernietigd, of wanneer het nodig is de originelen voor nader onderzoek mee te nemen⁴⁴.

Over het algemeen voorzien de nationale wetgevingen niet in de aanwezigheid van een advocaat tijdens de controles ter plaatse van documenten. Zij geven de gecontroleerde marktdeelnemer dus niet de mogelijkheid de toegang tot de informatie te vertragen totdat hij zijn advocaat heeft geraadpleegd. De meeste nationale wetgevingen⁴⁵ erkennen met betrekking tot administratieve controles echter wel het recht van verschoning, zij het onder voorwaarden die per lidstaat verschillen⁴⁶. In alle lidstaten hebben de nationale inspecteurs toegang tot gegevens en documenten met betrekking tot de controles ter plaatse, en mogen zij originele documenten meenemen of kopieën maken. Wel gelden er bepaalde beperkingen, zoals het vereiste van een bevel voor huiszoekingen en inbeslagnemingen.

Inzake het forensisch onderzoek van computers heeft OLAF recentelijk een informatiebrochure voor economische subjecten opgesteld. Dit document adviseert hen over hun rechten en geeft een uitvoerige beschrijving van de procedure voor forensisch onderzoek van computers die tijdens controles ter plaatse door OLAF wordt gevolgd. De brochure is met name van belang in lidstaten die geen specifieke wettelijke bepalingen hebben met betrekking tot deze procedure.

Met betrekking tot een aan een controle ter plaatse onderworpen marktdeelnemer die begunstigde van een EU-subsidie is, geldt als algemene regel dat in de subsidieovereenkomst

⁴⁰ LT, UK, AT.

⁴¹ DE, LU.

⁴² Zoals in het bijzonder wordt benadrukt door DE.

⁴³ BE, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, CY, HU, PL, RO, SK, SE, UK.

⁴⁴ BE, IE, EL, FR, CY, HU, MT, AT, PT, RO, LU, SI, SK, FI, UK.

⁴⁵ Uitzonderingen: ES, LV, LT, PL.

⁴⁶ Zie "Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States" (Uitvoering van artikel 325 VWEU in 2009 door de lidstaten – begeleidend document 1 bij dit verslag).

uitdrukkelijk is bepaald dat de marktdeelnemer verplicht is de OLAF-controleurs toegang tot informatie te verschaffen om de controle te vergemakkelijken.

4.2. Nationale procedurele vereisten voor controles ter plaatse en voor het opstellen van administratieve controleverslagen

Artikel 6, lid 1 van Verordening (EG) nr. 2185/96 vereist van de inspecteurs van de Commissie dat zij zich tijdens de controles ter plaatse houden aan de procedurevoorschriften die in de wetgeving van de desbetreffende lidstaten zijn vastgelegd. Lidstaten hebben aangegeven dat deze procedures doorgaans voor de nationale inspecteurs worden uiteengezet in handleidingen en instructies. Als procedurele vereisten noemen de lidstaten onder andere: geen aankondiging van controles behalve waar nodig, beperkingen ten aanzien van de toegang tot privé-woningen (zie hiervoor), naleving van de wet inzake het gebruik van talen⁴⁷. De inspecteurs moeten een schriftelijke machtiging of een controlebevel hebben en over een speciale identificatiekaart beschikken⁴⁸; de controle moet plaatsvinden in aanwezigheid van de desbetreffende marktdeelnemer⁴⁹ en op welbepaalde tijden, afhankelijk van de nationale wetgeving⁵⁰. Er moet een controleverslag worden opgesteld en in sommige gevallen moet er een eindgesprek met de aansprakelijke partij plaatsvinden voordat het verslag wordt opgesteld.⁵¹ Voor de nationale administratieve verslagen gelden bepaalde procedurele vereisten: in de meeste lidstaten gebruiken de nationale inspecteurs een standaardjabloon en de inhoud omvat doorgaans een beschrijving van de vastgestelde onregelmatigheden, de wettelijke bepalingen die zijn overtreden en de resultaten van de controle. Het verslag moet in alle gevallen door de nationale inspecteurs die de controle hebben verricht, en in sommige gevallen door de marktdeelnemer, worden ondertekend. Als de marktdeelnemer weigert het verslag te ondertekenen, moet dit in het verslag worden vermeld. Het verslag wordt doorgaans goedgekeurd door de directe superior van de inspecteur die de controle heeft verricht. Over het algemeen geven de lidstaten aan dat er geen beperkingen zijn ten aanzien van de toelaatbaarheid van administratieve controleverslagen in administratieve of gerechtelijke procedures. Uitzonderingen zijn onder meer situaties waarin zich onregelmatigheden hebben voorgedaan tijdens het verzamelen van de in het verslag opgenomen gegevens⁵² en waarin de nationale wetgeving bepaalt dat de tijdens de administratieve procedures verkregen gegevens niet kunnen worden gebruikt in strafrechtelijke procedures⁵³.

Om te worden toegelaten in administratieve of gerechtelijke procedures moeten nationale administratieve verslagen die zijn opgesteld naar aanleiding van een controle ter plaatse, aan bepaalde vereisten voldoen, zoals ondertekend zijn door de nationale inspecteurs. Het is de ervaring van OLAF bij gezamenlijke inspecties dat de ondertekening van het verslag door de nationale inspecteurs in sommige gevallen wordt vertraagd of geweigerd, zonder dat daar specifieke redenen voor worden aangegeven.

Het is daarom van belang dat de nationale inspecteur die deelneemt aan een controle ter plaatse van OLAF, het OLAF-verslag eveneens binnen een redelijke termijn ondertekent, om

⁴⁷ Zoals in het bijzonder wordt benadrukt door BE.

⁴⁸ CY, IE.

⁴⁹ PL.

⁵⁰ PL, HU.

⁵¹ SI.

⁵² HU, BE, UK.

⁵³ EE.

niet het risico te lopen dat het verslag niet wordt aanvaard of minder bewijskrachtig is tijdens een administratieve of gerechtelijke procedure.

4.3. Ondersteuning door de nationale autoriteiten in het geval van tegenwerking door de marktdeelnemer

Ondersteuning door de nationale autoriteiten is belangrijk en is niet afhankelijk van de deelname van de nationale autoriteiten aan de controle. Ondersteuning door de nationale autoriteiten is des te belangrijker in gevallen waarin de marktdeelnemer zich tegen de controle door de inspecteurs van de Commissie verzet. Assistentie en ondersteuning door de nationale autoriteiten is uiterst belangrijk, ongeacht de betrokken categorie EU-uitgaven (directe uitgaven of gezamenlijk beheerde EU-middelen). Dezelfde soort ondersteuning, met name ten aanzien van de borging van bewijsstukken, moet beschikbaar zijn als er controles worden uitgevoerd die betrekking hebben op directe uitgaven, om voor alle uitgavengebieden eenzelfde mate van bescherming van EU-middelen te waarborgen.

Sommige lidstaten⁵⁴ geven aan dat in het geval de marktdeelnemer zich tegen de controle verzet, de inspecteurs van de Commissie de gebouwen van de desbetreffende marktdeelnemer zelfs zonder voorafgaande toestemming voor een controle ter plaatse mogen betreden. In het geval dat de tegenwerking van de marktdeelnemer de controle hindert, kunnen de bevoegde autoriteiten de inspecteurs van de Commissie helpen door een gerechtelijk of administratief bevelschrift af te geven⁵⁵, en kunnen ze de inspecteurs waar nodig assisteren – met redelijke dwang – om de gebouwen van de marktdeelnemer te betreden. In dergelijke gevallen van tegenwerking door de marktdeelnemer, kan de politie of kunnen nationale inspecteurs ingrijpen en de inspecteurs van de Commissie terzijde staan⁵⁶. Andere maatregelen die de lidstaten kunnen nemen, zijn onder meer het opschorten of beëindigen van betalingen in het geval van een begunstigde van een EU-subsidie of het opleggen van een boete. Indien de betrokken marktdeelnemer weigert toegang te verlenen tot de gegevens, kunnen de inspecteurs het terrein ook verzegelen⁵⁷ en op basis van een gerechtelijk of administratief bevelschrift zowel de boeken als andere documenten op papier of elektronische drager in bewaring nemen en houden⁵⁸. Ook kunnen zij de vertegenwoordigers van de marktdeelnemer aan een formele ondervragingsprocedure onderwerpen⁵⁹. Ten aanzien van een begunstigde van een EU-subsidie kunnen strafrechtelijke sancties worden toegepast, zoals boetes of opschorting van betalingen, indien de marktdeelnemer weigert toegang te verlenen tot de gegevens.

Bepaalde lidstaten hebben in hun nationale wetgeving bindende bepalingen opgenomen die aan de onderzoekers van OLAF die een controle ter plaatse uitvoeren, de steun van de bevoegde nationale autoriteiten waarborgen in het geval dat de marktdeelnemer de controle tegenwerkt. Sommige van deze maatregelen, zoals het uitvaardigen van een gerechtelijk of administratief bevelschrift, inbeslagneming van documenten of ondervragingsprocedures, leveren onmiddellijk resultaat op en zouden door de nationale wetgevingen moeten worden bevorderd.

⁵⁴ BE, CZ, IT, CY, LT, MT.

⁵⁵ BE, BG, CZ, DE, FR, CY, LV, LU, PT, UK.

⁵⁶ DK, RO, PL, UK.

⁵⁷ BE, BG, CZ, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LT, AT.

⁵⁸ BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, CY, LV, LT, LU, AT, SI, UK.

⁵⁹ CZ, IE, EL, FR, MT, ES, CY, LT, AT.

De actieve deelname van nationale autoriteiten op het terrein kan in hoge mate bijdragen aan het succes van een operatie. Daarom dienen nationale inspecteurs actief te worden betrokken bij de controle, in plaats van slechts deel te nemen als waarnemer – een status waarvoor sommige nationale autoriteiten in bepaalde OLAF-zaken tijdens controles ter plaatse openlijk opteerden. Zowel voor uitgaven onder gedeeld beheer als voor directe uitgaven zou voor eenzelfde mate van ondersteuning van de OLAF-controleurs moeten worden gezorgd.

4.4. Nationale voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van verlies of vernietiging van bewijsstukken

Voorzorgsmaatregelen zoals het verzegelen van bedrijfsgebouwen en het fotograferen of filmen van installaties, circuits en andere objecten worden door de meeste nationale wetgevingen toegestaan. Soms kunnen die maatregelen alleen worden genomen in het kader van een gerechtelijke procedure⁶⁰. Andere voorzorgsmaatregelen zijn onder meer het nemen van monsters, met een gerechtelijke machtiging, het in beslag nemen van documenten en indien nodig het vragen van politieondersteuning. Deze maatregelen kunnen worden genomen in situaties waar het gevaar bestaat dat er documenten verdwijnen, worden verborgen of worden gewijzigd, of wanneer een strafbaar feit wordt vermoed⁶¹. De redenen voor het nemen van dergelijke maatregelen dienen te worden geregistreerd. In de meeste lidstaten bestaat de mogelijkheid tegen dergelijke maatregelen in beroep te gaan.

4.5. Algemene conclusies

Naar aanleiding van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de lidstaten een aantal maatregelen hebben genomen om de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2185/96 te consolideren. In de praktijk zijn echter nog altijd verbeteringen op dat vlak mogelijk, zoals inzake de samenwerking tussen OLAF en de nationale autoriteiten, zoals hiervoor is beschreven.

De Commissie zal de uitvoering van deze aanbevelingen in toekomstige verslagen blijven volgen.

5. TERUGVORDERING

5.1. Maatregelen ten behoeve van de terugvordering van onregelmatige bedragen

De lidstaten is tevens gevraagd naar hun nationale maatregelen voor de terugvordering van onregelmatige bedragen, waarbij de aandacht uitgaat naar wettelijke instrumenten en maatregelen tegen financieel verlies of financiële schade, en naar de registratie van onregelmatigheden en het innen van schuldvorderingen. In zijn resolutie van 24 april 2009 inzake de Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Jaarverslag 2007 (2008/2242(INI)) stelt het Europees Parlement dat de terugvorderingspercentages nog altijd laag liggen, vooral in sectoren die onder het beheer van de lidstaten staan. Het Europees Parlement wijst erop dat er een snellere en degelijker terugvorderingsprocedure nodig is en dat de toekomstige wetgeving voor gezamenlijk beheer van bindende voorzorgsmaatregelen moet worden voorzien, zodat onregelmatige betalingen aan het eind van de

⁶⁰ BE.

⁶¹ DE, LV, AT, SK.

terugvorderingsprocedure geïnd kunnen worden. Op deze manier kan worden gezorgd voor een effectievere terugvordering van het geld van de belastingbetaler.

5.1.1. Nationale wetgeving inzake de terugvordering van EU-middelen

Uit de antwoorden van de lidstaten blijkt dat alle lidstaten bepalingen in hun nationale wetgeving hebben opgenomen om te zorgen voor de terugvordering van onregelmatige bedragen voor wat betreft de inkomsten- en uitgavenzijde van de EU-begroting op gebieden waar er in de EU-wetgeving geen regels voor terugvordering zijn vastgelegd. Deze bepalingen hebben betrekking op mechanismen voor verrekening, preventieve handhaving, inbeslagneming en gedwongen terugvordering.

Wat de uitgaven betreft, maken de meeste lidstaten⁶² om de terugvordering te garanderen van onregelmatige betalingen in het kader van contracten waarbij geld van de EU betrokken is, gebruik van juridische instrumenten zoals verschillende soorten garanties, promesses, het stellen van zekerheden, persoonlijke of gezamenlijke borgsommen, verrekening, bankbrieven, hypotheken of verzekeringen.

Twee derde van de lidstaten⁶³ maakt gebruik van juridische instrumenten en maatregelen zoals direct opvraagbare garanties, verrekening en opschorting van betalingen, om de inning van de onterecht betaalde bedragen te bespoedigen.

In de wetgevingen van de meeste lidstaten⁶⁴ zijn bepalingen opgenomen met beschermende en voorzorgsmaatregelen die kunnen worden genomen nadat de verdenking van een onregelmatig bedrag (inkomsten dan wel uitgaven) is gerezen. Deze maatregelen zijn onder meer: verbeurdverklaring, administratieve inbeslagneming, inhouding van goederen die aan belasting onderhevig zijn, financiële sancties, boetes, opschorting, weigering of aanpassing van verdere betalingen, beëindiging van de projectfinanciering en terugstorting van de uitgekeerde middelen, en korting van de financiering.

De nationale wetgevingen van de lidstaten voorzien in de mogelijkheid (niet specifiek de verplichting) dat de nationale autoriteiten in stafrechtelijke procedures wegens fraude met de EU-begroting optreden als gekrenkte of benadeelde partij.

5.1.2. Registratie van onregelmatigheden en terugvordering van schulden in de nationale administratie

Hoewel individuele fouten niet categorisch kunnen worden uitgesloten, kunnen de lidstaten, zo blijkt uit de antwoorden op de vragenlijst, in principe wel de volledigheid van de registratie van onregelmatigheden garanderen.

In alle lidstaten worden de cijfers voor terugvordering op nationaal niveau gecontroleerd nadat de terugvorderingen zijn afgerond. De controles en audits worden primair verricht door de diverse nationale autoriteiten, zoals internecontrolediensten van de desbetreffende instellingen (beheersautoriteit, certificeringsautoriteit, bemiddelende instanties, uitvoerende instanties), douaneautoriteiten en de nationale rekenkamer.

⁶² BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI, UK.

⁶³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, IE, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, UK.

⁶⁴ BE, BG, CZ, DK, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, UK.

Twee derde van de lidstaten⁶⁵ kent ten aanzien van de EU-inkomsten en -uitgaven op nationaal niveau een wettelijk vastgelegde drempel waaronder een terugvorderingsopdracht niet mogelijk is. Deze drempel varieert van 3 tot 100 euro, en is soms ook binnen hetzelfde land niet geheel uniform voor alle gebruikte fondsen of betrokken beleidsterreinen (landbouw, Structuurfondsen, en douane).

In een deel van de lidstaten⁶⁶ is de terugvorderingsopdracht niet afdwingbaar.

Maar een klein aantal lidstaten⁶⁷ zou tot op zekere hoogte gebruikmaken van de geraamde inkomsten om een initiële schatting te maken van een potentieel onregelmatig bedrag dat moet worden teruggevorderd voordat met de feitelijke terugvordering wordt begonnen. Daarbij worden de schattingen doorgaans geleverd door de controle- en boekhoudsystemen die worden gebruikt voor het beheer van de EU-middelen.

5.1.3. Conclusies

Wat de terugvordering van illegale bedragen betreft, bevatten de nationale wetgevingen in principe wettelijke instrumenten en -maatregelen tegen financieel verlies en financiële schade en met betrekking tot de registratie van onregelmatigheden en de terugvordering van schulden. De lidstaten laten daarmee zien dat zij de nodige beveiligingen hebben geïnstalleerd, maar er is nog ruimte voor verbetering.

De wetgevingen van de lidstaten zouden prioriteit moeten geven aan de afdwingbaarheid van terugvorderingsopdrachten, hetgeen in hoge mate zou bijdragen aan het versnellen van de terugvorderingsprocedures. Om te zorgen voor de terugvordering van onregelmatige betalingen in het kader van contracten waarbij geld van de EU betrokken is, zouden alle lidstaten in de contracten verschillende soorten garanties moeten inbouwen, zoals promesses, zekerheden, persoonlijke of gezamenlijke borgsommen, verrekening, bankbrieven, hypotheeken of verzekeringen.

Ter ondersteuning van snelle terugvorderingsprocedures, zouden er aanvullende bindende en voorzorgsmaatregelen moeten worden overwogen met het oog op toekomstige EU-wetgeving inzake gedeeld beheer.

5.2. Terugvordering van onregelmatige bedragen in 2009

5.2.1. Traditionele eigen middelen

De lidstaten zijn verplicht de vastgestelde bedragen te innen, waaronder de bedragen die zij registreren in de gezamenlijke database OWNRES. Het terug te vorderen bedrag in verband met onregelmatigheden die in 2009 zijn opgespoord, is ongeveer 343 miljoen euro.

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

⁶⁵ BE, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI.

⁶⁶ BG, DE, CY, MT, AT, PL, SI, SE.

⁶⁷ BE, CZ, AT, PT, SK.

Momenteel bedraagt het terugvorderingspercentage voor onregelmatigheden die zich in 2009 hebben voorgedaan, 44 % (ongeveer 152 miljoen euro). Dit is een modale uitgangssituatie, zij het beter dan vorig jaar (38 %). Het terugvorderingspercentage over alle jaren (1989-2009) bedraagt 45,1 %.

Wanneer de oninbaarheid van een vastgestelde schuld niet te wijten is aan een lidstaat, kan deze verzoeken om schrapping van het oninbare bedrag. In 2009 heeft de Commissie in 61 gevallen de door sommige lidstaten verzochte schrapping geweigerd, voor een bedrag van ongeveer 11,5 miljoen euro, omdat zij meende dat de oninbaarheid wel degelijk te wijten was aan de betrokken lidstaat.

Daarnaast hebben enkele lidstaten de Commissie meer dan 9 miljoen euro betaald volgens het beginsel van financiële aansprakelijkheid, omdat zij sommige douaneschulden ten onrechte niet hadden vastgesteld.

5.2.2. *Landbouw*

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

Onterecht betaalde bedragen die het gevolg zijn van administratieve fouten van de nationale autoriteiten, moeten in mindering worden gebracht op de jaarlijkse rekeningen van het betrokken betaalorgaan en zodoende van EU-financiering worden uitgesloten.

In het jaar 2009 werd het 50/50-mechanisme toegepast bij de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 2008⁶⁸ op alle niet-teruggevorderde bedragen betreffende lopende gevallen die dateren van 2004 of 2000 (gevallen van respectievelijk 4 of 8 jaar oud). Op deze manier werd een totaal van 31,4 miljoen euro in rekening gebracht aan de lidstaten en werd een bedrag van 20,1 miljoen euro gedragen door de EU-begroting als gevolg van oninbaarheid. Voorts is een bedrag van 0,8 miljoen euro in rekening gebracht aan de lidstaten bij een daaropvolgende beschikking⁶⁹, waarmee de rekeningen voor het begrotingsjaar 2008 van die betaalorganen die waren losgekoppeld in april 2009, werden goedgekeurd.

Gedurende het begrotingsjaar 2009 hebben de lidstaten een bedrag van 167,3 miljoen euro teruggevorderd. Het uitstaande bedrag dat aan het eind van het jaar nog altijd van de begunstigten moet worden teruggevorderd, is 1 136,2 miljoen euro.

⁶⁸ Beschikking 2009/367/EG van de Commissie (PB L 111 van 5.5.2009).

⁶⁹ Besluit 2010/56/EU van de Commissie (PB L 32 van 4.2.2010).

De financiële gevolgen van de oninbaarheid in gevallen van 2005 of 2001 werden vastgesteld volgens de bovenvermelde 50/50-regel door bij de betrokken lidstaten 22,8 miljoen euro in te vorderen.⁷⁰ Bovendien werd een bedrag van 20,3 miljoen euro gedragen door de EU-begroting voor gevallen die gedurende het begrotingsjaar 2009 als oninbaar werden gemeld. Voor die betaalorganen waarvan de rekeningen over 2009 waren losgekoppeld van het goedkeuringsbesluit, zal bij latere besluiten van de Commissie nog eens een bedrag van 11,9 miljoen euro in rekening worden gebracht.

Als gevolg van de toepassing van het 50/50-mechanisme is sinds de introductie daarvan in 2006 het uitstaande bedrag van de lidstaten ten opzichte van de EU-begroting teruggebracht tot 830 miljoen euro⁷¹.

Gedurende de jaren 2007-2009 heeft de Commissie de juiste toepassing van het nieuwe goedkeuringsmechanisme gecontroleerd aan de hand van 15 controles ter plaatse bij 14 betaalorganen in 11 lidstaten.

Over het algemeen hebben de autoriteiten van de lidstaten adequate procedures ingevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie. De tekortkomingen die tijdens de controles ter plaatse zijn geconstateerd, krijgen een follow-up in het kader van de conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen.

5.2.3. Cohesiebeleid

Wat de Structuurfondsen betreft, zijn met name de lidstaten verantwoordelijk voor de terugvordering bij de begunstigden van bedragen die ten onrechte zijn uitgekeerd ten gevolge van een onregelmatigheid of verdenking van fraude. Lidstaten moeten op toekomstige betalingsvorderingen de bedragen in mindering brengen die eerder onterecht uit de EU-begroting zijn opgevraagd.

De door de Structuurfondsen meegefinancierde programma's zijn meerjarig en werken met tussentijdse betalingen. De terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen kan vóór of na de afsluiting van het programma plaatsvinden.

Voor de programmeringsperiode 1994-1999 was 31 maart 2003 de uiterste indieningsdatum voor verzoeken om saldobetaling bij de Commissie. In die periode zijn bijna 1 000 programma's medegefinancierd door de EU voor een totaalbedrag van ongeveer 159 miljard euro⁷². De ordonnateurs- en beheersdiensten van de Commissie, bijgestaan door OLAF, zorgen voor de administratieve en financiële follow-up nadat deze programma's zijn afgesloten.

Voor de programmeringsperiode 1994-1999 hebben de lidstaten 11 046 gevallen van onregelmatigheid gemeld (waarvan 21 in 2009), met een geschatte financiële impact van 1,51 miljard euro⁷³ op de EU-bijdrage (waarvan 1,84 miljoen euro voor 2009).

⁷⁰ Besluit 2010/258/EU van de Commissie (PB L 112 van 5.5.2010).

⁷¹ In dit bedrag zijn bijgewerkte financiële gegevens die door de lidstaten voor het begrotingsjaar 2009 zijn ingediend, meegerekend.

⁷² Het gaat om meerjarige programma's. Dit cijfer beslaat niet de directe projecten, gefinancierd in het kader van de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

⁷³ Situatie volgens de gegevens van het ECR-bestand op 15 april 2009.

Van deze gevallen zijn er 7 049 definitief afgesloten op het niveau van de Commissie; daarvoor is een bedrag van 742 miljoen euro verrekend bij de saldobetaling of geannuleerd na de afsluiting of teruggestort naar de EU-begroting. De lidstaten hebben de Commissie meegedeeld dat in nog eens 566 gevallen, met een financiële impact van 52 miljoen euro voor dezelfde periode, de administratieve en gerechtelijke procedures op nationaal niveau zijn afgerond. De diensten van de Commissie zijn begonnen met de afstemmingswerkzaamheden om deze gevallen af te sluiten.

In 2009 heeft de Commissie zeven besluiten genomen inzake de behandeling van 241 gevallen van onregelmatigheid waarvoor de betrokken lidstaten de Commissie hadden verzocht de financiële gevolgen van de oninbaarheid te dragen. Drie besluiten betreffende 217 kennisgevingen uit hoofde van het EFRO voor een totaalbedrag van 1 773 541 euro en vier besluiten betreffende het ESF voor een totaalbedrag van 130 785 euro werden ten laste van de EU-begroting gebracht.

Voor de programmeringsperiode 2000-2006 hebben de lidstaten tot nu toe 20 991 gevallen van onregelmatigheid gemeld (waarvan 4 679 in 2009), met een financiële impact van ongeveer 3,49 miljard euro op de EU-bijdrage (waarvan 1,12 miljard euro voor 2009).

De lidstaten hebben de Commissie gemeld dat er op nationaal niveau voor 10 655 van deze gevallen administratieve en gerechtelijke procedures zijn ingeleid en dat er ongeveer 1,73 miljard euro is teruggevorderd.

De terugvorderingspercentages gedurende de gehele de programmeringsperiode 2000-2006 zijn goed (meer dan 50 % – bijna even goed als de programmeringsperiode 1994-1999, waarvan het percentage 53 % bedroeg), maar kunnen wel sterk beïnvloed zijn door de praktijk om projecten waarvan is gebleken dat deze onregelmatig zijn, uit te sluiten van de uitgavendeclaratie aan de Commissie. Op deze manier kunnen EU-middelen opnieuw worden gebruikt voor de financiering van andere projecten die in aanmerking komen, en wordt de last van de terugvordering verlegd naar de nationale begrotingen.

De lidstaten zouden zich verder moeten inspannen voor de terugvordering van onregelmatige bedragen.

Eind 2009 bedroegen de totale *financiële correcties* voor de programmeringsperioden 1994-1999 en 2000-2006 respectievelijk 2 510 miljoen euro (waarvan 515 miljoen euro in 2009) en 5 119 miljoen euro (waarvan 1 806 miljoen euro in 2009). Deze financiële correcties zijn het gevolg van audits door de Commissie en de Rekenkamer, van OLAF-onderzoeken en van de afsluiting van programma's voor de beide programmeringsperioden. Zij behelzen uitgaven die door onregelmatigheden zijn aangetast en die daarom van medefinanciering uit de EU-begroting moeten worden uitgesloten. Daarnaast passen de lidstaten ook correcties toe die het gevolg zijn van hun eigen audits of van audits van de Commissie en de Europese Rekenkamer. Die correcties worden niet in het boekhoudstelsel van de Commissie geregistreerd, maar de gegevens worden één keer per jaar door de lidstaten aan de Commissie meegedeeld.

5.2.4. *Pretoetredingsfondsen*

In 2009 stegen de gerapporteerde teruggevorderde bedragen met 135 %. Het hoogste terug te vorderen bedrag is afkomstig van Sapard (61,6 miljoen euro, waarvan 41 miljoen euro moet worden teruggevorderd door Bulgarije). Voor Phare moet een bedrag van bijna 7 miljoen euro

worden teruggevorderd en voor ISPA een bedrag van 4 miljoen euro. Het terugvorderingspercentage is ten opzichte van 2008 afgenomen en bedroeg in 2009 27,2 %.

Uit onderzoek blijkt dat het terugvorderingspercentage voor verdenkingen van fraude voor de gehele programmeringsperiode slechts 4,6 % bedraagt. Het terugvorderingproces in zaken met strafvervolgning is complex en tijdrovend. Administratieve procedures en strafrechtelijk onderzoek gaan in de meeste landen niet hand in hand, een omstandigheid die op de terugvorderingspercentages doorwerkt.

Omdat het terugvorderingspercentage zo laag is, dienen er vrijwaringsmaatregelen voor vermoede fraudegevallen te worden genomen (in de vorm van inbeslagneming van activa, opschorting van betalingen, bankgaranties enz. – zie punt 5.1.3 hiervoor) om te waarborgen dat er na de uiteindelijke rechterlijke uitspraak nog steeds terugvordering kan plaatsvinden. De aandacht van de desbetreffende lidstaten dient specifiek uit te gaan naar de terugvordering van pretoetredingsfondsen.

5.2.5. *Directe uitgaven*

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

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

Als de debiteur na herhaalde verzoeken en ingebrekestelling zijn schuld niet heeft voldaan en de rekenplichtige de schuld niet via verrekening of via een bankgarantie van de debiteur heeft kunnen invorderen, bepaalt de ordonnateur onmiddellijk dat de vordering via dwangmiddelen moet worden ingevorderd.

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

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

Voor 478 van de gevallen waarbij in 2009 terugvorderingsopdrachten wegens onregelmatigheid of fraude zijn uitgevaardigd, is reeds een gehele of gedeeltelijke inning gemeld. De Commissie heeft 15,5 miljoen euro gerecupereerd. In 463 gevallen is het

volledige bedrag van de onregelmatigheid gerecupereerd. Blijft over een nog te innen bedrag van 12 miljoen euro betreffende 242 gevallen.

De Commissie zet de procedures voor de volledige terugvordering van deze bedragen voort.

5.2.6. *Terugvordering na een OLAF-zaak*

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

In 2009 heeft OLAF de procedure voor de financiële follow-up van ruim 249,2 miljoen euro formeel afgesloten. Daarvan is in totaal 137,2 miljoen euro gerecupereerd in de landbouwsector en 49,1 miljoen euro op het gebied van de Structuurfondsen.

OLAF zet de samenwerking voort met de bevoegde directoraten-generaal in de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de desbetreffende begrotingssectoren teneinde de terugvordering naar aanleiding van OLAF-zaken verder te verbeteren.