



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 29.9.2011  
COM(2011) 595 definitief

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie - Fraudebestrijding -  
Jaarverslag 2010**

{SEC(2011) 1107 definitief}  
{SEC(2011) 1108 definitief}  
{SEC(2011) 1109 definitief}

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting .....	4
Inleiding .....	6
1. Gemelde fraudegevallen en andere onregelmatigheden .....	8
1.1. Analyse van de verslaglegging van fraude en andere onregelmatigheden door de lidstaten en de diensten van de Commissie in 2010.....	8
1.2. Inkomsten.....	11
1.2.1. Traditionele eigen middelen (TEM).....	11
1.2.2. Btw .....	13
1.3. Uitgaven .....	13
1.3.1. Landbouwingaven.....	13
1.3.2. Cohesiebeleid .....	15
1.3.3. Pretoetredingsfondsen .....	18
1.3.4. Rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven.....	19
2. Invordering van onregelmatige bedragen in 2010 .....	21
2.1. Traditionele eigen middelen.....	22
2.2. Landbouw.....	22
2.3. Cohesiebeleid .....	23
2.4. Pretoetredingsfondsen .....	24
2.5. Rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven.....	24
3. Uitkomsten van de vragenlijst over samenwerking met de lidstaten inzake het risico van dubbele financiering van projecten op het terrein van het cohesiebeleid.....	25
4. Fraudebestrijdingsbeleid .....	26
4.1. Uitvoering van beleidsinitiatieven voor fraudebestrijding in 2010.....	26
4.1.1. Hercules II.....	26
4.1.2. Douane .....	26
4.1.3. Ratificatieproces van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie .....	27
4.1.4. Fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie in verband met de uitbreiding .....	27
4.1.5. Fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie in verband met het Europees nabuurschapsbeleid .....	28
4.1.6. Bestrijding van illegale handel in tabaksproducten .....	28

4.2.	Nieuwe initiatieven in het fraudebestrijdingsbeleid.....	29
4.2.1.	Hervorming van OLAF .....	29
4.2.2.	Meerjarige fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS).....	29
4.2.3.	Mededeling over bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken.....	29
4.2.4.	Mededeling over corruptiebestrijding in de EU.....	30
4.2.5.	EU-groenboek over regels voor overheidsopdrachten.....	30
4.2.6.	Actieplan ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostelijke grens van de EU .....	30
	Algemene conclusie .....	31

## **SAMENVATTING**

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

Dit verslag is bedoeld om vast te stellen in hoeverre EU-fondsen het risico lopen te worden misbruikt door middel van onregelmatigheden (met inbegrip van fraude) en toe te lichten wat er wordt gedaan om het probleem aan te pakken. Het heeft betrekking op zowel de uitgaven als de inkomsten van de Europese begroting.

### **Recente initiatieven ter bescherming van de financiële belangen van de EU**

De Commissie heeft de laatste tijd een aantal initiatieven genomen tot verbetering van het wettelijk en administratief kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU:

- een gewijzigd voorstel voor een hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF);
- de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS);
- de mededeling over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken.

### **Onregelmatigheden met gevolgen voor de begroting**

De analyse in dit verslag is gebaseerd op door de lidstaten verstrekte gegevens, met uitzondering van het deel dat is gewijd aan rechtstreeks door de Europese Commissie beheerde uitgaven.

Voor het begrotingsjaar bedragen de totale financiële gevolgen<sup>1</sup> van de onregelmatigheden die met controlesystemen zijn opgespoord op het gebied van de uitgaven 1,8 miljard euro (1,27 % van de toegewezen middelen), vergeleken met 1,4 miljard euro (1,13 % van de toegewezen middelen) in 2009. Ook aan de inkomstzijde zijn de totale financiële gevolgen van onregelmatigheden groter dan in 2009: 393 miljoen euro (1,88 % van de bruto geïnde traditionele eigen middelen) tegenover 357 miljoen euro (1,84 % van de bruto geïnde traditionele eigen middelen).

De cijfers voor 2010 geven aan dat het aantal gemelde onregelmatigheden in alle sectoren is gestegen, met uitzondering van de pretoetredingsfondsen en traditionele eigen middelen. De belangrijkste oorzaken voor deze stijging zijn de cyclische aard van de programmering van de cohesiefondsen, in het bijzonder de afsluiting van de uitvoeringsperiode 2000-2006, en een algehele toename van het volume en de snelheid van verslaglegging door (de meeste) lidstaten na de tenuitvoerlegging van het verbeterde rapportagesysteem IMS (Irregularities Management System).

---

<sup>1</sup> De financiële gevolgen zijn het totale bedrag aan overheidsbijdragen dat met onregelmatigheden gemoeid is.

De lidstaten zijn verplicht om door hen opgespoorde onregelmatigheden te melden en aan te geven waar daarbij sprake is van vermoedelijke fraude. De rapportagesystemen zijn gemoderniseerd en verbeterd, hetgeen heeft geleid tot een algemene verhoging van de kwaliteit van de meldingen. Deze heeft weer geleid tot een toename van het bereik en de betrouwbaarheid van de analyse.

Hoewel het algemene beeld betrekkelijk geruststellend is en meer in het bijzonder laat zien dat de Commissie over de structuren beschikt om onregelmatigheden aan te pakken, is het duidelijk dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de benaderingen die lidstaten hebben gekozen ten aanzien van de meldingsprocedures voor onregelmatigheden. In sommige gevallen wordt in deze benaderingen de toereikendheid van de nationale rapportagesystemen in twijfel getrokken. Deze worden gedetailleerd beschreven in dit verslag en in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie, *Statistical Evaluation of Irregularities*. Uit de analyse van de fraudedreiging wordt tevens duidelijk dat de noodzaak om criminele fraude te bestrijden nog altijd zeer reëel is en bovenaan de agenda blijft staan.

Het is verder van wezenlijk belang dat de minderheid van lidstaten die nog niet volledig gebruikmaakt van het elektronische rapportagesysteem, dit zo spoedig mogelijk wel gaat doen.

### **Verbetering van fraudebestrijdingssystemen**

Binnen het totaalbedrag aan onregelmatige uitgaven zijn de geschatte totale financiële gevolgen van vermoedelijke fraudegevallen bij de uitgaven toegenomen van 180 miljoen euro in 2009 (0,13 % van de toegewezen middelen) tot 478 miljoen euro in 2010 (0,34 % van de toegewezen middelen).

Bepaalde lidstaten melden nog altijd zeer lage percentages vermoedelijke fraude. Deze lidstaten worden uitgenodigd verslag te doen van de wijze waarop zij de controlesystemen aanpassen om deze te richten op gebieden met een grote kans op fraude en onregelmatigheden.

De Commissie is van plan een analyse uit te voeren van de onregelmatigheidscontrole- en fraudebestrijdingssystemen die de lidstaten hebben geïnstalleerd in het kader van het cohesiebeleid. De eerste uitkomsten van deze analyse zullen worden bekendgemaakt in het jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU voor 2011.

### **Verbetering van terugvorderingsprocedures**

Het is noodzakelijk dat de doelmatigheid van het terugvorderingsproces wordt verbeterd, met name op het terrein van de pretoetredingsfondsen. De Commissie doet een beroep op de lidstaten en landen met lage terugvorderingspercentages om hun procedures te versnellen, de beschikbare rechtshandelingen en garanties te benutten wanneer onregelmatigheden worden opgespoord, en beslag te leggen op activa in gevallen waarin schulden niet worden betaald.

## INLEIDING

In dit verslag wordt informatie gepresenteerd met betrekking tot zowel financieel wanbeheer als criminele fraude, zodat de lezer inzicht krijgt in de gehele context. In bredere zin wordt ook ingegaan op maatregelen ter voorkoming van wanbeheer en fraude en ter verbetering van systemen op EU- en lidstaatsniveau.

In het Verdrag is duidelijk 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. Nationale autoriteiten beheren viervijfde van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen<sup>2</sup>. De Commissie oefent op deze gebieden overkoepelend toezicht uit, stelt normen en controleert de naleving ervan. Nauwe samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten is hierbij essentieel.

Een voorname doelstelling van dit verslag is daarom te beoordelen in hoeverre deze samenwerking blijkens de beschikbare gegevens is bereikt en hoe zij verder kan worden verbeterd.

Evenals in voorgaande jaren bevat het verslag niet alleen de laatste informatie over vermoedelijke fraude en onregelmatigheden die met de controlesystemen zijn opgespoord en over de maatregelen die dienaangaande zijn genomen, maar ook een eenmalige analyse van een speciaal thema. Het speciale thema van dit jaar, vooraf overeengekomen tussen de Commissie en de lidstaten, is 'het risico van dubbele financiering op het terrein van het cohesiebeleid'. De lidstaten hebben aan de analyse bijgedragen via een vragenlijst.

Dit verslag bevat informatie die is afgeleid van de onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen die door de lidstaten zijn gemeld. Het bevat geen schatting van het werkelijke niveau van onregelmatigheden en fraude in de afzonderlijke lidstaten, zoals het Europees Parlement heeft gevraagd<sup>3</sup>. Dit houdt verband met het feit dat de Commissie zich niet in een positie bevindt om werkelijke niveaus van onregelmatigheden of fraude te schatten vanwege de reikwijdte en aard van de beschikbare informatie en van de lidstaten ontvangen gegevens.

De Commissie is echter wel bereid om met de lidstaten de mogelijkheid te bespreken om de werkelijke niveaus van onregelmatigheden en fraude te meten, met name wanneer zij wellicht dergelijke schattingen al voor hun eigen doeleinden maken.

Dit verslag wordt niet alleen aan het Europees Parlement en de Raad gezonden, maar ook openbaar gemaakt<sup>4</sup>. Het bestaat uit vier delen:

In het **eerste deel** wordt de verslaglegging geanalyseerd van **door de lidstaten opgespoorde onregelmatigheden** op die terreinen waarvoor de lidstaten de begroting uitvoeren (landbouwbeleid, cohesiebeleid en pretoetredingsfondsen) en van de inning van de

---

<sup>2</sup> Hoofdzakelijk douanerechten en landbouwheffingen, maar ook antidumpingrechten en suikerheffingen.  
<sup>3</sup> Bijvoorbeeld in de resolutie van het Europees Parlement van 6 april 2011 over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2009 (2010/2247(INI)), paragraaf 3.

<sup>4</sup> Zie voor verslagen uit vorige jaren: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/anti-fraud\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html)

traditionele eigen middelen van de EU. Ook worden de onregelmatigheden in de rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven geanalyseerd.

Het **tweede deel** is gericht op de terugvordering van onrechtmatig betaalde bedragen in 2010.

In het **derde deel** wordt het speciale thema van dit jaar behandeld: het risico van dubbele financiering op het terrein van het cohesiebeleid. Ook komen hierin de vervolgmaatregelen naar aanleiding van vorige fraudebestrijdingsverslagen aan de orde.

**Het laatste deel van het verslag** bevat een overzicht van het fraudebestrijdingsbeleid dat in 2010 ten uitvoer is gelegd en van de nieuwe initiatieven die zijn genomen om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude en andere illegale activiteiten te waarborgen.

Het verslag gaat vergezeld van drie werkdocumenten van de diensten van de Commissie<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Zie de verwijzingen op de titelpagina van dit verslag.

## 1. GEMELDE FRAUDEGEVALLEN EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN

Voor een goed begrip van de gegevens is het van wezenlijk belang om onderscheid te maken tussen fraude en andere onregelmatigheden.

Met een **onregelmatigheid** wordt elke inbreuk op het EU-recht door een marktdeelnemer bedoeld, waardoor de financiële belangen van de EU worden of zouden kunnen worden benadeeld<sup>6</sup>.

**Fraude** is een opzettelijk, met onwettig winstoogmerk begane onregelmatigheid en een strafbaar feit<sup>7</sup>. De lidstaten dienen aan te geven welke van de gemelde onregelmatigheden een verdenking van fraude inhouden. Het werkelijke financiële effect van fraude kan pas na een gerechtelijke procedure worden vastgesteld.

Door de Europese Rekenkamer geconstateerde **fouten** worden door deze instantie gebruikt om foutenpercentages vast te stellen op basis van een steekproef van transacties. Het begrip 'fout' is niet gedefinieerd in de fraudebestrijding<sup>8</sup>. De statistische gegevens in dit jaarverslag geven het werkelijke aantal onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen weer dat door de lidstaten aan de Commissie is gemeld of door de Commissie zelf is opgespoord. De aanpak van de Commissie is derhalve niet vergelijkbaar met die van de Rekenkamer.

De gegevens in dit verslag dienen behoedzaam te worden geïnterpreteerd. De werkelijke aantallen onregelmatigheden zijn niet bekend of geschat en worden daarom niet gepresenteerd, maar ze zijn hoger dan de gemelde aantallen die wel worden gepresenteerd. Evenmin zijn werkelijke aantallen fraudegevallen bekend of geschat. De gepresenteerde cijfers betreffen de hoeveelheid vermoedelijke fraude zoals gemeld door de lidstaten (met inbegrip van vastgestelde fraude). Deze verdenkingen van fraude komen niet overeen met de fraudegevallen die als zodanig worden bevestigd na een strafrechtelijke procedure, vaak vele jaren later. Dit verslag bevat geen concrete gegevens over de laatstgenoemde categorie. Alle gemelde onregelmatigheden zijn onderhevig aan verschillende vormen van vervolgotreden door de Commissie en de lidstaten.

### 1.1. Analyse van de verslaglegging van fraude en andere onregelmatigheden door de lidstaten en de diensten van de Commissie in 2010

De lidstaten zijn op grond van het EU-recht verplicht tot het melden van verdenkingen van fraude en andere opgespoorde onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden op die gebieden waar de lidstaten de begroting uitvoeren en bij het innen van de eigen middelen van de EU. De belangrijkste betrokken beleidssectoren zijn het landbouw- en

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Zie voor het gebruik van de term 'fout' het Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2009, PB C 303/02 van 9.11.2010. Vanwege de verschillende methoden waarmee de gegevens worden verzameld, zijn de Europese Rekenkamer en de Commissie het erover eens dat de cijfers van de Europese Rekenkamer over fouten en die van de Commissie over onregelmatigheden niet op zinvolle wijze met elkaar kunnen worden vergeleken (PB C 303/02 van 9.11.2010, punt 1.50, blz. 32, 33). Zie voor de methodiek van de Rekenkamer bijlage 1.1 (Controleaanpak en methodologie), PB C 303/02 van 9.11.2010, blz. 34.



het cohesiebeleid. Alle onregelmatigheden waarmee meer dan 10 000 euro aan EU-middelen gemoeid is, moeten aan de Commissie worden gemeld.<sup>9</sup>

Er bestaan twee elektronische systemen voor het melden van onregelmatigheden, de database OWNRES ('Own Resources'), die betrekking heeft op de traditionele eigen middelen, en het 'Irregularity Management System' (IMS), dat betrekking heeft op de uitgavenzijde van de begroting, waar de beheerstaak wordt gedeeld door de Commissie en de lidstaten.

De database OWNRES is tevens een belangrijk hulpmiddel voor het verkrijgen van gegevens voor algemene fraude- en onregelmatigheidsanalyses. De succesvolle invoering van het IMS heeft de kwaliteit van de verslaglegging aanzienlijk verbeterd dankzij een rationalisatie van de verdeling van de werklast die voortvloeit uit de verslagverplichtingen. Hierdoor is het verslagproces versneld en zijn de volledigheid en algehele kwaliteit van de communicatie verhoogd.

De kwaliteit van de onregelmatigheidsmeldingen is in het algemeen verbeterd, al bestaan er nog enkele inconsistenties met betrekking tot de onderverdeling in onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen.

Om deze problemen op te lossen, bereiden de diensten van de Commissie een werkdocument voor over de praktische uitvoering van de melding van onregelmatigheden.

Tot slot worden gegevens over onregelmatigheden in rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven onttrokken aan het ABAC-systeem ('Accrual Based Accounting') van de Commissie.

Meer details over de rapportagesystemen en -methodiek vindt u in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie, *Statistical evaluation of irregularities*<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Zie voor rechtsgrondslagen en derogaties het werkdocument van de diensten van de Commissie, *Statistical evaluation of irregularities*.

<sup>10</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Statistical evaluation of irregularities*.

Tabel 1: aantal onregelmatigheden en bedragen – 2010

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)		Terugggevorderde bedragen (in miljoen euro)
	2009 <sup>11</sup>	2010	2009 <sup>12</sup>	2010	2009	2010	2010
<b>Landbouw</b>	1 621	1 825	125 (~0,24 % van de toegewezen middelen)	131 (~0,23 % van de toegewezen middelen)	13,3 (0,03 % van de toegewezen middelen)	69 (0,12 % van de toegewezen middelen)	175 <sup>13</sup>
<b>Cohesiebeleid</b>	4 737	7 062	1 183 (~2,44 % van de toegewezen middelen)	1550 (~3,15 % van de toegewezen middelen)	109 (~0,23 % van de toegewezen middelen)	364 (0,74 % van de toegewezen middelen)	611 <sup>14</sup>
<b>Pretoetredingsfondsen</b>	706	424	117 (~3,8 % van de toegewezen middelen)	83 (~5,26 % van de toegewezen middelen)	57 (~0,78 % van de toegewezen middelen)	41 (2,6 % van de toegewezen middelen)	14 <sup>15</sup>
<b>Directe uitgaven</b>	705	1 021	27,5 (~0,17 % van de toegewezen middelen)	43 (~0,27 % van de toegewezen middelen)	1,5 (~0,01 % van de toegewezen middelen)	4 (0,02 % van de toegewezen middelen)	25 <sup>16</sup>
<b>Totale uitgaven</b>	7 769	10 332	1 452,5 (~1,13 % van de toegewezen middelen)	1 807 (~1,27 % van de toegewezen middelen)	180,8 (0,13 % van de toegewezen middelen)	478 (0,34 % van de toegewezen middelen)	825
<b>Totale inkomsten (traditionele eigen middelen)<sup>17</sup></b>	5 204	4 744	357 (~1,84 % van bruto totaal aan eigen middelen voor 2009)	393 (~1,88 % van bruto totaal aan eigen middelen voor 2010)	103 (~0,53 % van bruto totaal aan eigen middelen voor 2009)	139 (~0,67 % van bruto totaal aan eigen middelen voor 2010)	180

<sup>11</sup> De cijfers zijn voor bepaalde sectoren geactualiseerd sinds het verslag van 2009.

<sup>12</sup> De cijfers zijn voor bepaalde sectoren geactualiseerd sinds het verslag van 2009.

<sup>13</sup> Dit bedrag is gebaseerd op informatie die de lidstaten hebben gemeld aan de Commissie (DG Landbouw).

<sup>14</sup> Dit bedrag is gebaseerd op informatie die de lidstaten aan OLAF hebben gemeld via het IMS en omvat ook bedragen die lidstaten hebben uitgesloten van EU-financiering in verband met projecten die onregelmatig zijn bevonden (terugtrekkingen) en die zijn toegewezen aan andere subsidiabele projecten zonder dat ze noodzakelijkerwijs zijn terugggevorderd van de begunstigen.

<sup>15</sup> Dit bedrag is gebaseerd op informatie die de lidstaten aan OLAF hebben gemeld via het IMS en omvat alle onregelmatige betalingen die de lidstaten in 2010 hebben terugggevorderd van uiteindelijke begunstigen.

<sup>16</sup> Dit bedrag betreft de in de baten-lastenadministratie geregistreerde invorderingsopdrachten.

<sup>17</sup> Dit cijfer betreft de door de lidstaten vastgestelde onregelmatige bedragen in de database OWNRES.

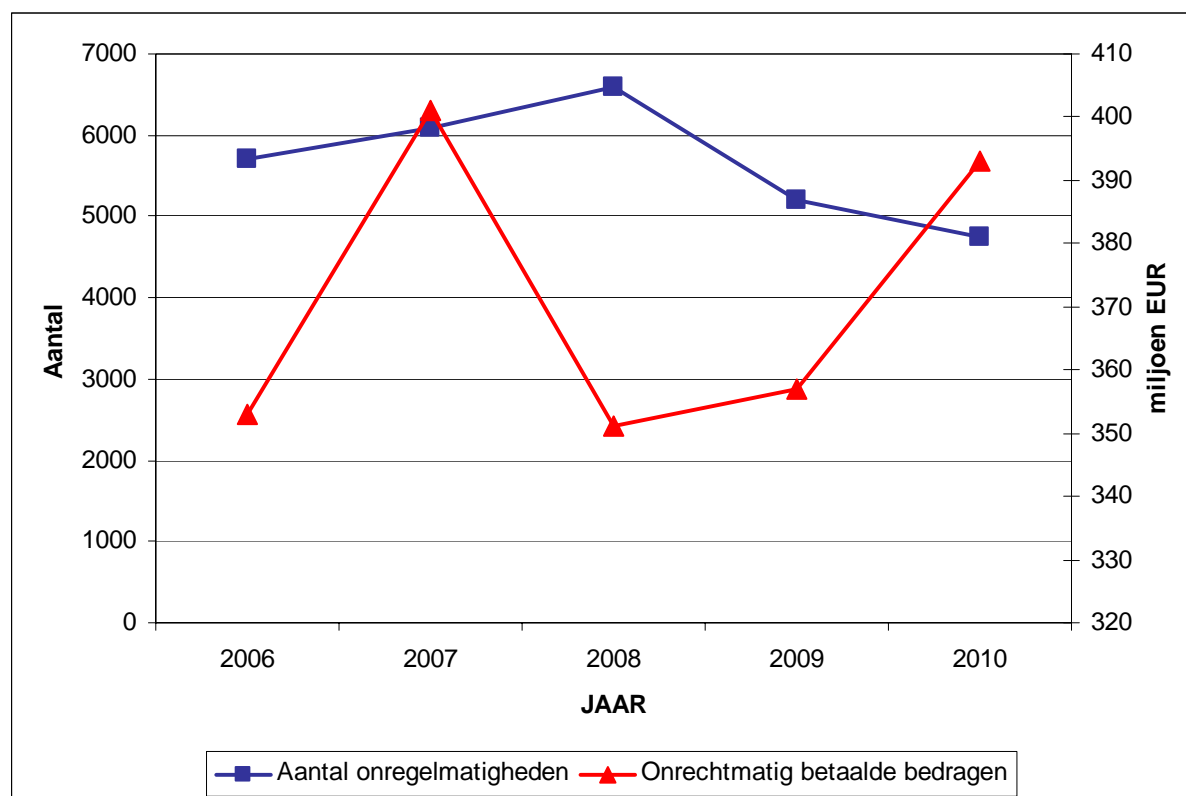
## 1.2. Inkomsten

### 1.2.1. Traditionele eigen middelen (TEM)

Meer dan 97 % van alle traditionele eigen middelen wordt zonder problemen geïnd.

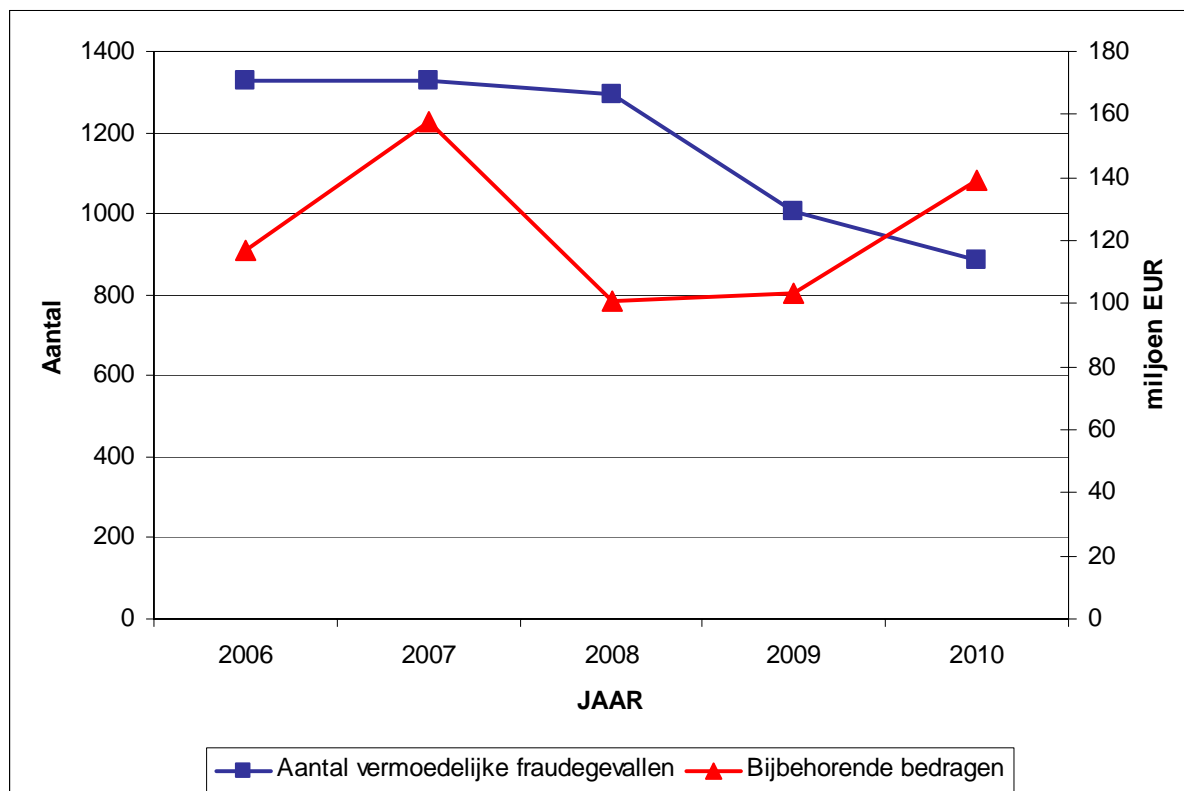
In 2010 is het aantal aan de Commissie gemelde onregelmatigheden (met inbegrip van vermoedelijke fraude) lager dan in 2009, terwijl het gemelde bedrag aan onregelmatigheden hoger is (zie grafiek 1). Het werkdocument van de diensten van de Commissie, *Statistical Evaluation of Irregularities*, bevat een uitvoerige analyse van de gemelde onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen op dit gebied.

#### **Grafiek 1: onregelmatigheden, inclusief vermoedelijke fraudegevallen, en de bijbehorende bedragen zoals gemeld in 2006-2010**



Het aandeel van de gevallen die door de lidstaten worden gekwalificeerd als vermoedelijke fraude is stabiel gebleven. De grote verschillen tussen de door de lidstaten gemelde cijfers wekken de sterke indruk dat de classificatie van onregelmatigheid en fraude in de database OWNRES nog niet volledig betrouwbaar is als gevolg van verschillende interpretaties van de ter zake dienende definities. Zoals aangekondigd zal door de diensten van de Commissie een werkdocument over de praktische uitvoering van de melding van onregelmatigheden worden opgesteld.

## Grafiek 2: vermoedelijke fraudegevallen en de bijbehorende bedragen zoals gemeld in 2006-2010



Verschillen tussen de lidstaten komen eveneens aan het licht bij een analyse van de vastgestelde en geschatte bedragen aan onregelmatigheden die in 2010 zijn gemeld. Verscheidene factoren kunnen van invloed zijn op deze verschillen, zoals het soort verkeer en handel, de mate van naleving onder marktdeelnemers en de geografische ligging. Deze cijfers kunnen ook van jaar tot jaar aanzienlijk verschillen. Afzonderlijke grote fraudezaken die in een bepaald jaar worden opgespoord, kunnen een grote uitwerking hebben op de jaarcijfers, vooral in lidstaten met een kleiner aandeel in de inning van traditionele eigen middelen. Een andere wisselende factor is de doeltreffendheid van de strategieën van de lidstaten voor douanecontroles gericht op risicovolle invoer en voor de opsporing van fraudegevallen en onregelmatigheden in verband met traditionele eigen middelen<sup>18</sup>.

De laatste jaren legt de Commissie bijzondere nadruk op de douanecontrolestrategieën van de lidstaten bij de inspecties van haar traditionele eigen middelen. De Commissie houdt nauwgezet toezicht op het optreden van de lidstaten in reactie op de bevindingen naar aanleiding van haar inspecties<sup>19</sup>.

### Follow-up

<sup>18</sup> Zie voor meer informatie het werkdocument van de diensten van de Commissie, *Statistical evaluation of irregularities*.

<sup>19</sup> Een thematisch verslag over de douanecontrolestrategie van de lidstaten, met een synthese van de uitkomsten van de inspecties die in 2009 en 2010 in alle lidstaten zijn uitgevoerd, is op 7 juli 2011 in het Raadgevend Comité voor de eigen middelen gepresenteerd.

**De douanecontrolestrategieën van de lidstaten moeten gericht blijven op risicovolle invoer, zodat het opsporingspercentage van onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen op het gebied van de traditionele eigen middelen verder wordt verhoogd.**

### *1.2.2. Btw*

Op het gebied van belastingheffing moeten de lidstaten toezicht houden en reageren op bestaande en nieuwe fraudetrends. Hierbij spelen zowel wettelijke als operationele overwegingen een rol, zoals administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling, nalevingsbeleid, risicoanalyse en controlestrategieën voor alle soorten belastingen alsmede de fraudebestendigheid van de wetgeving. De Commissie heeft de lidstaten het wettelijke kader verschaft dat zij nodig hebben om de samenwerking op btw-gebied te vergroten. Dit heeft ook de rechtsgrondslag gevormd voor de oprichting van Eurofisc, een operationeel netwerk voor snelle en gerichte informatie-uitwisseling tussen alle lidstaten over fraudegevallen, in het bijzonder btw-carrouselfraude. Deskundigen uit de lidstaten werken op specifieke gebieden samen, waarschuwen vroegtijdig voor mogelijke fraude en coördineren nationale activiteiten. Vanaf januari 2013 krijgen de autoriteiten van de lidstaten geautomatiseerde toegang tot bepaalde gegevens die in andere lidstaten bewaard worden, waardoor de informatie-uitwisseling verder wordt versneld. Ten slotte heeft de Commissie voorgesteld een nieuwe aanpak te ontwikkelen, vooral op basis van vrijwillige naleving, risicobeoordeling en toezicht, met de bedoeling de betrokkenheid van de belastingdiensten te verminderen en de administratieve last voor het bedrijfsleven te verlichten.

**Het groenboek over de toekomst van de btw biedt goede mogelijkheden om een nieuwe impuls aan deze overwegingen te geven doordat input wordt verzameld over mogelijke concrete maatregelen.<sup>20</sup>**

## **1.3. Uitgaven**

### *1.3.1. Landbouwuitgaven*

Op het gebied van de landbouw lopen de aantallen gemelde onregelmatigheden en de daarmee gemoeide bedragen als percentage van de totale uitgaven zowel tussen als binnen de lidstaten sterk uiteen.

Vorig jaar heeft de Commissie Finland, Oostenrijk en Nederland verzocht de naleving van de verslagleggingsvoorschriften te verbeteren. Deze lidstaten hebben toegezegd onregelmatigheden te melden en zich in te spannen om hun verslaglegging te optimaliseren.

De Commissie (OLAF) voert elk kwartaal kwaliteitscontroles uit en geeft de lidstaten feedback over de kwaliteit van de verslaglegging en over ontbrekende gegevens. De Commissie onderhoudt nauwe contacten met de door de lidstaten aangewezen verbindingsfunctionarissen voor de landbouwsector om de lidstaten de nodige ondersteuning te bieden en op de hoogte te houden van de laatste trends en ontwikkelingen.

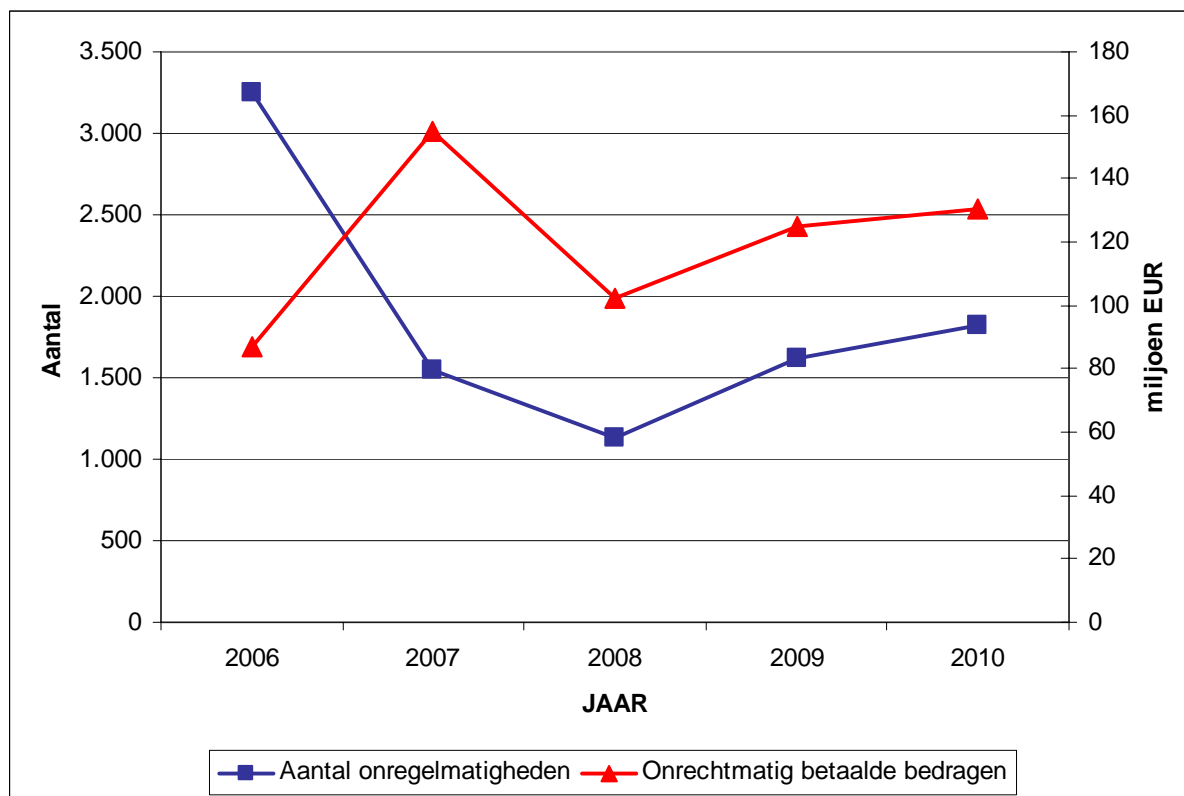
Het aantal gemelde gevallen van onregelmatigheden en vermoedelijke fraude is toegenomen, evenals de financiële impact ervan. De financiële gevolgen van vermoedelijke fraude namen toe van 13 miljoen euro in 2009 tot 69 miljoen euro in 2010. De toename van het aantal

---

<sup>20</sup> COM(2010)695. De openbare raadpleging is op 31 mei 2011 geëindigd.

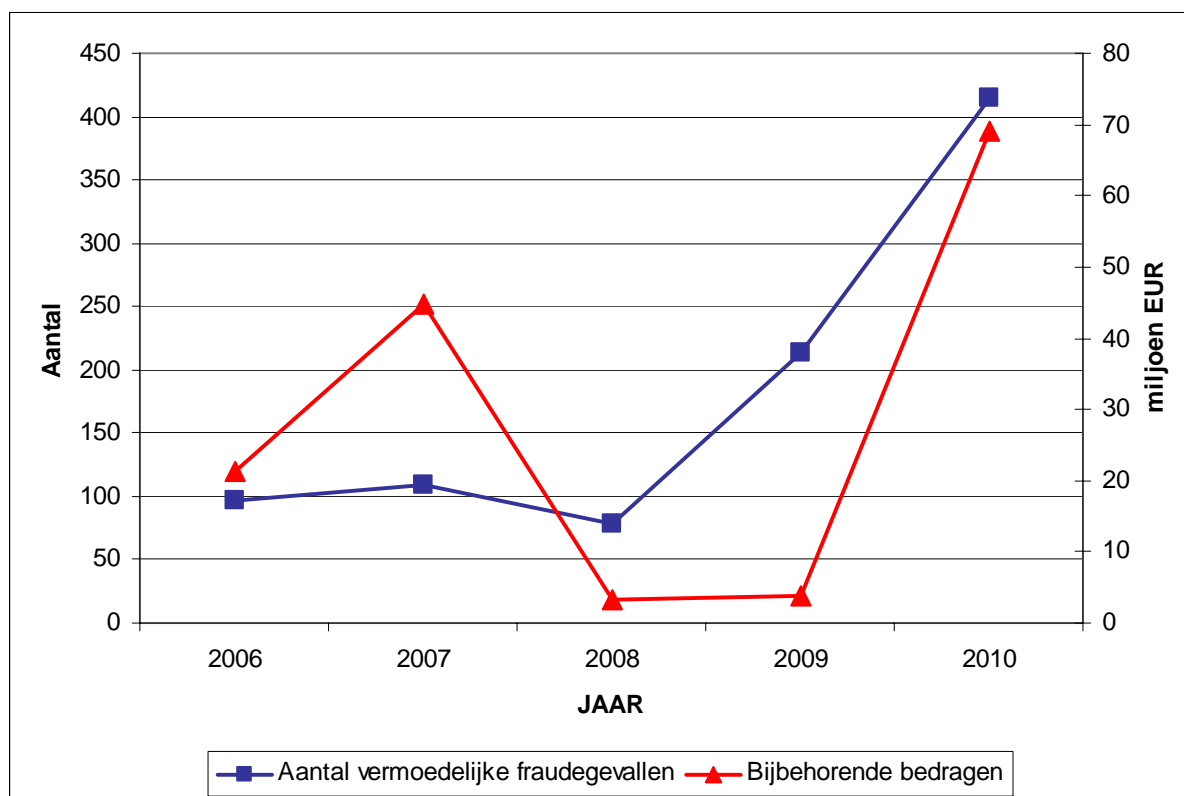
vermoedelijke fraudegevallen in 2010 (zie grafiek 4 hieronder) kan worden verklaard uit de betere verslaglegging via het IMS en het feit dat de lidstaten van de EU-10 en EU-2 zijn begonnen met verslaglegging over deze sector.

**Grafiek 3: onregelmatigheden, inclusief vermoedelijke fraudegevallen, en de bijbehorende bedragen zoals gemeld in 2006-2010**



In 2010 hebben Italië en de lidstaten van de EU-12 meer dan 90 % van de gemelde gevallen gekwalificeerd als "vermoedelijke fraude". Bepaalde lidstaten met hoge uitgaven, zoals Frankrijk, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, melden aanhoudend zeer lage aantallen vermoedelijke fraudegevallen. Frankrijk heeft geen enkele onregelmatigheid in 2010 als vermoedelijke fraude gekwalificeerd. Dit doet de vraag rijzen of het melden van geringe aantallen vermoedelijke fraudegevallen te wijten is aan niet-naleving van verslagleggingsbeginselen of aan het (on)vermogen van de bestaande controlesystemen om fraude in de lidstaten op te sporen.

**Grafiek 4: vermoedelijke fraudegevallen en de bijbehorende bedragen zoals gemeld in 2006-2010**



Het werkdokument van de diensten van de Commissie, *Statistical Evaluation of Irregularities*, bevat een uitvoerige analyse van de gemelde onregelmatigheden ten opzichte van het bijbehorende begrotingsjaar. Speciale aandacht wordt besteed aan de begrotingsjaren 2004-2005, die als 'afgesloten' worden beschouwd, dat wil zeggen dat alle controleplannen zijn uitgevoerd, alle terugvorderingsprocedures zijn ingeleid en alle onregelmatigheden zijn gemeld.

#### **Follow-up**

**Frankrijk, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk worden uitgenodigd de door hen gemelde geringe aantallen vermoedelijke fraudegevallen toe te lichten en verslag uit te brengen van de wijze waarop zij hun controlesystemen aanpassen om deze te richten op gebieden met verhoogd risico van fraude en onregelmatigheden. Finland, Nederland en Polen dienen hun verslaglegging consistentier uit te voeren, in het bijzonder met betrekking tot persoonsgegevens van plegers van onregelmatigheden en fraude. In het algemeen dienen de lidstaten de kwaliteit van de verslaglegging verder te verhogen gezien het feit dat zij in 2010 een stap terug hebben gedaan wat betreft het tijdig melden van onregelmatigheden.**

#### *1.3.2. Cohesiebeleid*

Onregelmatigheden met betrekking tot het cohesiebeleid vormen het grootste deel van alle gemelde onregelmatigheden aan de uitgavenzijde van de EU-begroting (ongeveer 70 % van de in 2010 gemelde gevallen).

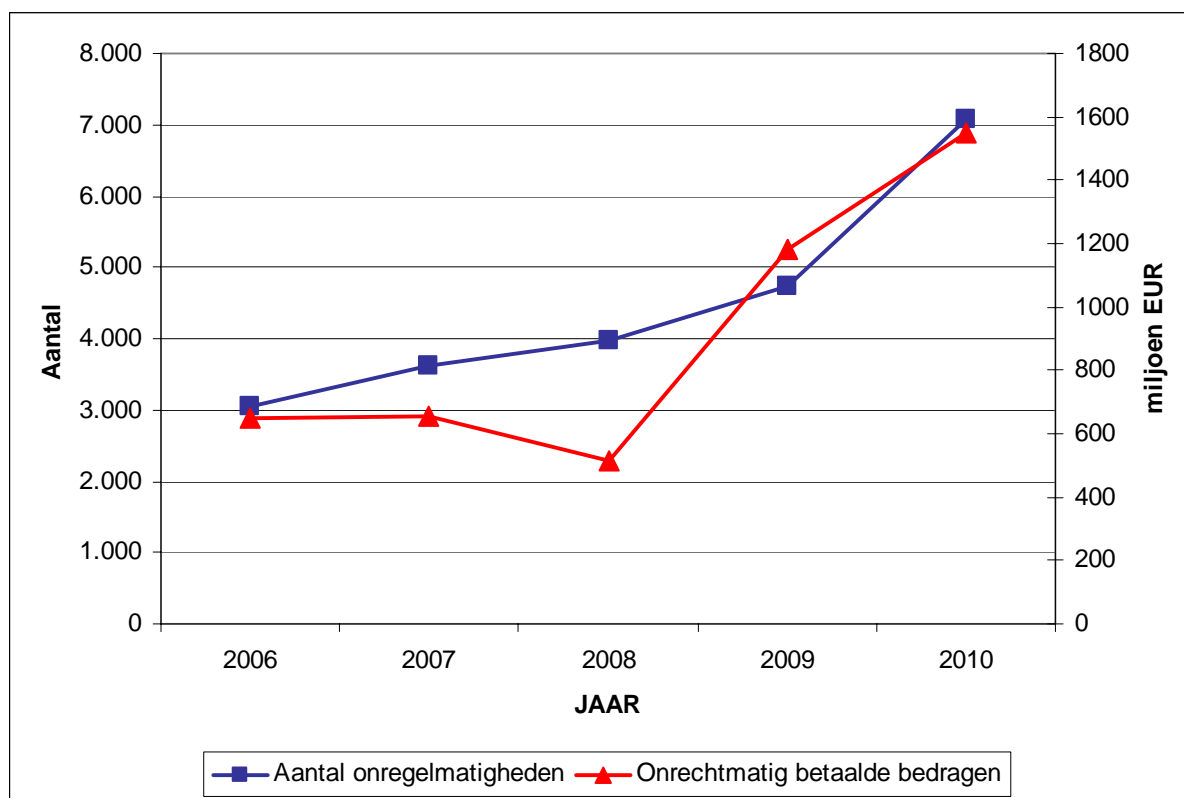
In 2010 is de reeds vorig jaar waargenomen stijgende trend in het aantal gemelde onregelmatigheden en de daarmee gemoeide bedragen bevestigd (zie grafiek 5). Er zijn verscheidene verklaringen voor deze toename mogelijk, maar de belangrijkste oorzaken zijn de toegenomen controleactiviteiten in verband met de afsluiting van de programmeringsperiode 2000-2006, de volledige tenuitvoerlegging van de programma's van de programmeringsperiode 2007-2013 en de invoering van het IMS.

Een uitvoerige analyse van de methoden voor het opsporen van onregelmatigheden duidt erop dat de controlesystemen thans doeltreffender werken.

Uit een analyse van die onregelmatigheidscategorieën die het meest gemeld worden, blijkt dat onregelmatigheden het vaakst ontdekt worden in de uitvoeringsfase van de projectcyclus. De grootste impact in termen van waarde (financiële gevolgen) treedt echter op in de selectie- of aanbestedingsfase.

**De analyse bevestigt de noodzaak van een herziening van de EU-regels voor overheidsopdrachten om de transparantie te vergroten en de uitvoeringsvoorwaarden te verbeteren.<sup>21</sup>**

**Grafiek 5: onregelmatigheden, inclusief vermoedelijke fraudegevallen, en de bijbehorende bedragen zoals gemeld in 2006-2010**



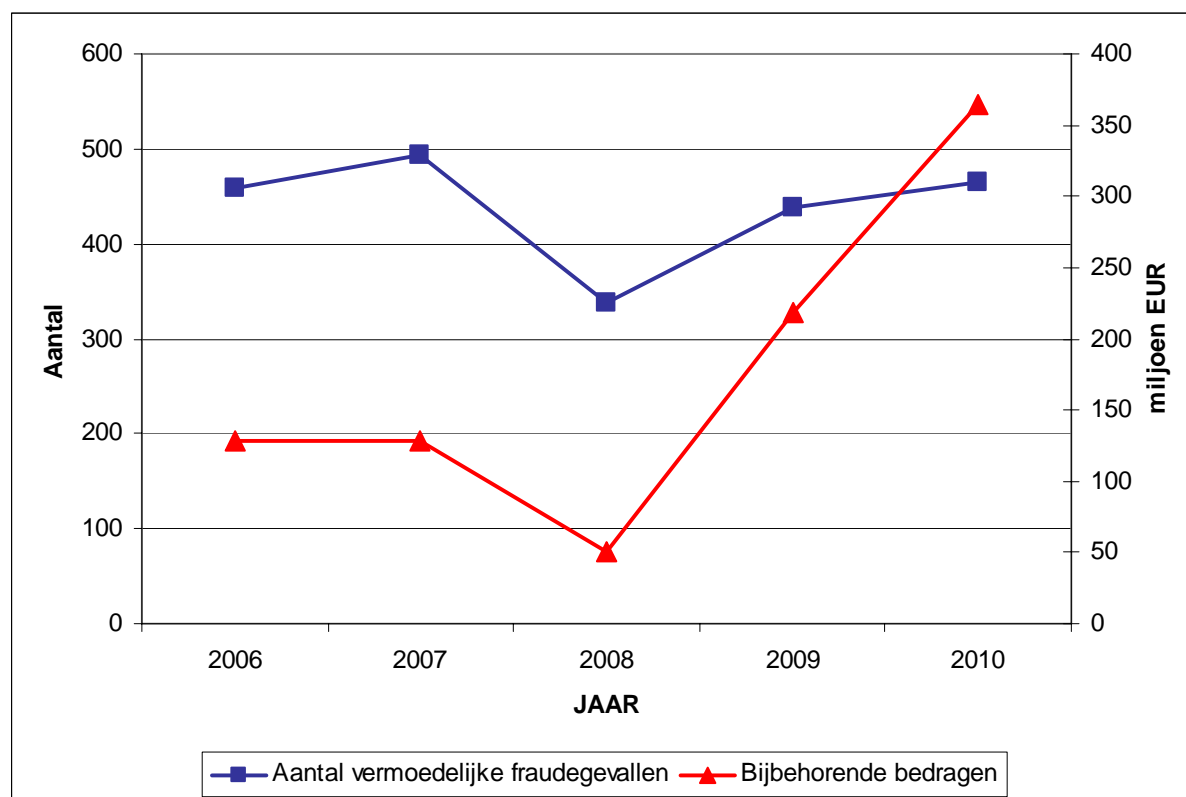
In de aantallen gemelde vermoedelijke fraudegevallen wordt de trend van de afgelopen jaren bevestigd, met Italië, Duitsland en Polen als de landen die de meeste gevallen melden.

<sup>21</sup> De Commissie is dit proces in 2011 begonnen met het groenboek over regels voor overheidsopdrachten, COM(2011)15. Zie ook punt 4 hieronder.



Duitsland is de meest succesvolle lidstaat wat betreft de voltooiing van procedures tot vaststelling van fraude in de programmeringsperiode 2000-2006, gevolgd door Polen en Italië.

**Grafiek 6: vermoedelijke fraudegevallen en de bijbehorende bedragen zoals gemeld in 2006-2010**



De volgende landen hebben geen enkel vermoedelijk fraudegeval gemeld in 2010: Denemarken, Frankrijk, Malta, Nederland, Zweden en Slovenië. Hieruit blijkt dat de classificatie van onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen in het IMS nog niet geheel betrouwbaar is.

Op basis van de in 2010 ontvangen verslagen vertoont het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV)<sup>22</sup> het hoogste fraudepercentage. Het werkdocument van de diensten van de Commissie, *Statistical Evaluation of Irregularities*, bevat een uitvoerige analyse van de gemelde onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen op dit gebied.

**Follow-up**

**De Commissie steunt Spanje en Frankrijk bij hun inspanningen om de invoering van het IMS eind 2011 te voltooien en nodigt Ierland uit om het systeem volledig in te voeren.**

**De Commissie zal de door de lidstaten op het gebied van het cohesiebeleid geïnstalleerde controlesystemen voor fraudebestrijding analyseren. Een vragenlijst over dit onderwerp is in juli 2011 naar de lidstaten gezonden. De uitkomsten worden in 2012 gepubliceerd in het volgende jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU.**

<sup>22</sup> Dit fonds is een van de structuurfondsen voor de programmeringsperiode 2000-2006.

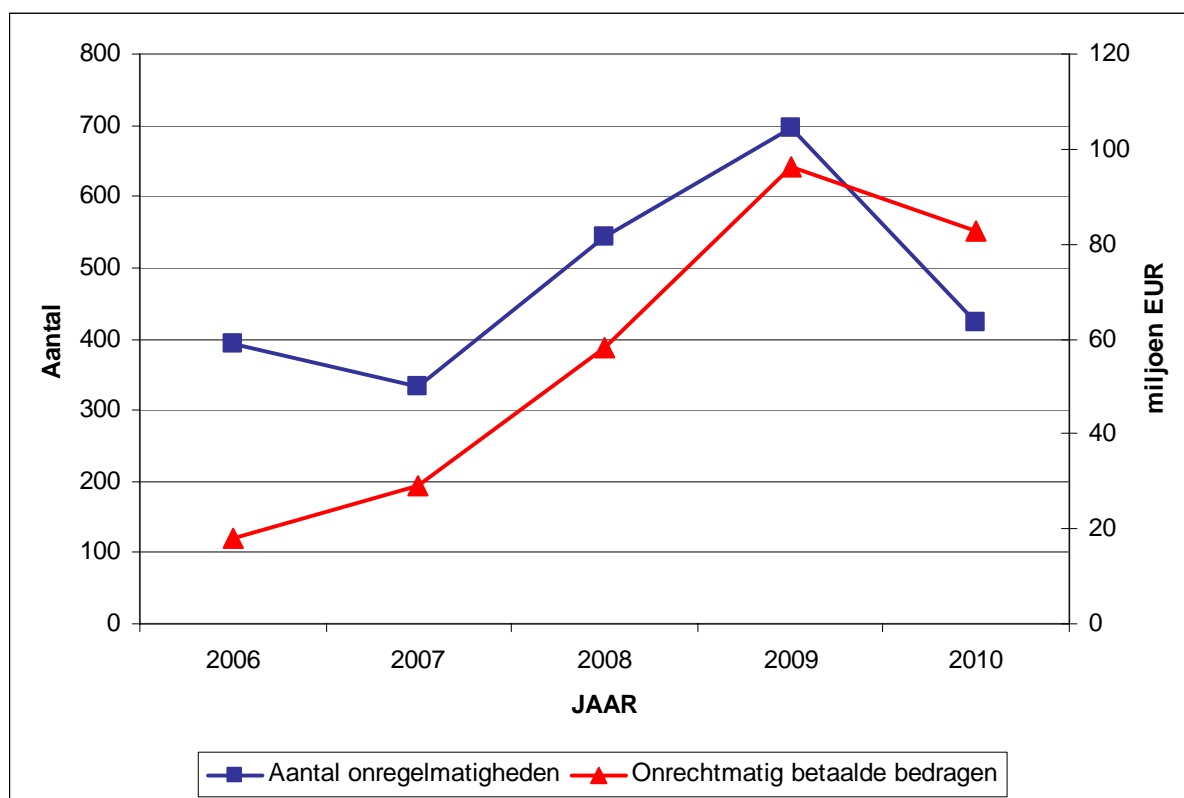
### 1.3.3. Pretoetredingsfondsen

#### Gemelde onregelmatigheden en fraudegevallen

Op het gebied van de pretoetredingssteun is in 2010 aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de invoering van verslaglegging via het IMS. De meeste lidstaten die in het verleden pretoetredingssteun hebben genoten, kunnen nu onregelmatigheidsverslagen indienen via dit systeem. De kwaliteit van de ontvangen meldingen van onregelmatigheden is bevredigend wat betreft volledigheid en naleving van voorschriften.

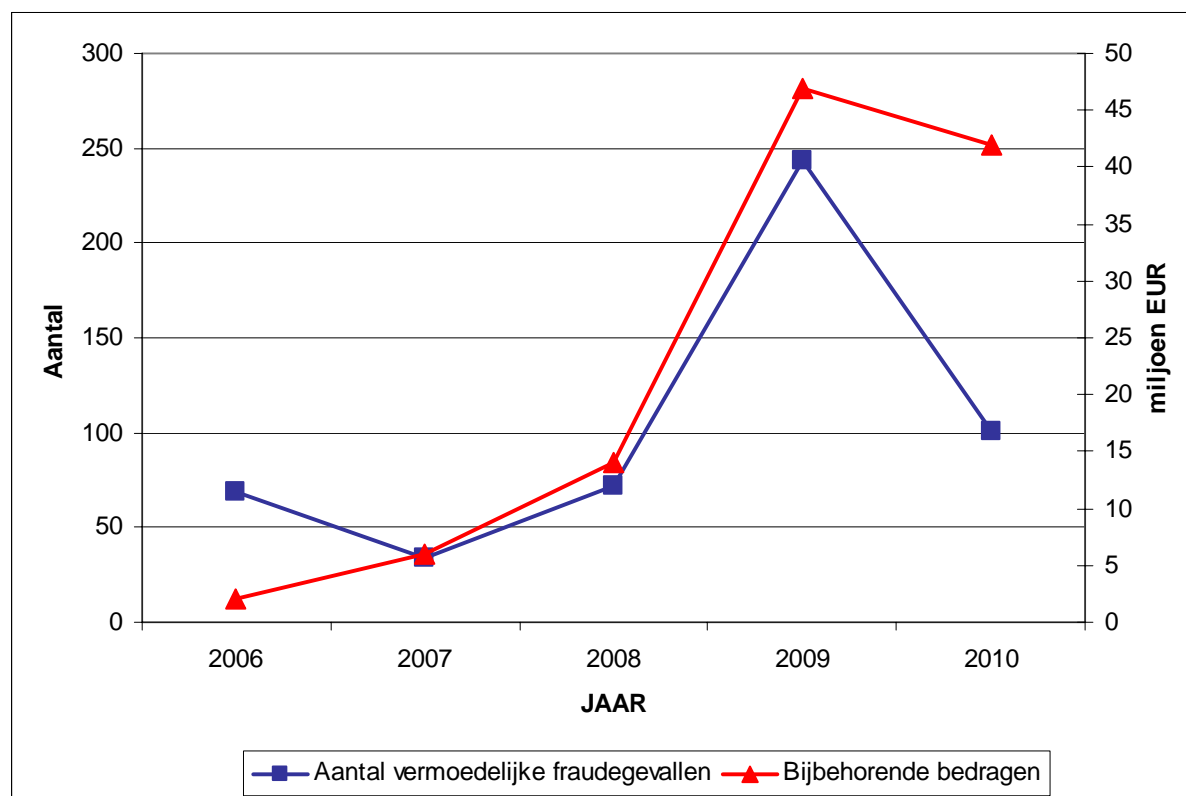
Het aantal gemelde onregelmatigheden en de omvang van de daarmee gemoeide bedragen zijn voor de meeste fondsen ten opzichte van 2009 aanmerkelijk gedaald. De uitzondering is Phare, waarvoor het aantal gemelde onregelmatigheden stabiel is gebleven hoewel het financiële volume is afgenomen. Dit lijkt verband te houden met de geleidelijke afloop van de pretoetredingssteunfase voor EU-10 en EU-2.

**Grafiek 7: onregelmatigheden, inclusief vermoedelijke fraudegevallen, en de bijbehorende bedragen zoals gemeld in 2006-2010**



De meerderheid van de nieuwe gemelde gevallen houdt, net als in 2009, verband met het Sapard-fonds in Roemenië en Bulgarije. Wel heeft zich een belangrijke ontwikkeling doorgezet in Bulgarije, waar onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen nu voornamelijk worden opgespoord door nationale diensten. De situatie in Roemenië is anders; hier wordt een groot gedeelte van de onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen opgespoord bij controles die door of op verzoek van EU-diensten worden uitgevoerd. Het werkdokument van de diensten van de Commissie, *Statistical Evaluation of Irregularities*, bevat een uitvoerige analyse van de gemelde onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen op dit gebied.

### **Grafiek 8: vermoedelijke fraudegevallen en de bijbehorende bedragen zoals gemeld in 2006-2010**



#### **Follow-up:**

**De Commissie zal de nieuwe ontvangers van pretoetredingssteun (Turkije, Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (FYROM) en Montenegro) hulp blijven bieden bij hun inspanningen om het IMS in te voeren voor een betere verslaglegging.**

#### *1.3.4. Rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven*

Dit punt betreft de gegevens over invorderingsopdrachten<sup>23</sup> die door de diensten van de Commissie worden afgegeven in verband met uitgaven die onder 'direct gecentraliseerd beheer'<sup>24</sup> staan.

<sup>23</sup> Volgens artikel 72 van het Financieel Reglement is de opdracht tot invordering de handeling waarbij de bevoegde gedelegeerde of gesubdelegeerde ordonnateur de rekenplichtige opdracht een schuldvordering die hij heeft vastgesteld, in te vorderen.

<sup>24</sup> Direct gecentraliseerd beheer omvat alle EU-uitgaven uit fondsen die worden beheerd door de EU-instellingen (bijv. administratieve uitgaven van de instellingen, programma's zoals Leonardo, Erasmus, het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, het Europees Ontwikkelingsfonds, enz.). Volgens artikel 53 van het Financieel Reglement (Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad) kan dit deel van de begroting worden uitgevoerd op gecentraliseerde wijze, direct door de diensten van de Commissie dan wel door het delegeren van uitvoeringstaken aan derde landen (gedecentraliseerd beheer) of internationale organisaties (gezamenlijk beheer).

De gegevens over invorderingsopdrachten wekken de indruk dat ondanks een toename van het aandeel rechtstreeks beheerde uitgaven dat is onderworpen aan invorderingsopdrachten, het percentage opgespoorde onregelmatigheden laag blijft (0,17 % in 2009, 0,27 % in 2010). Slechts 2,1 % van de afgegeven invorderingsopdrachten werd door de diensten van de Commissie gekwalificeerd als vermoedelijke fraude (ongeveer 0,02 % van de toegewezen middelen).

## 2. INVORDERING VAN ONREGELMATIGE BEDRAGEN IN 2010

De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de meldingen van onregelmatigheden door de lidstaten en zijn gericht op de resultaten van het optreden door nationale autoriteiten om ten onrechte aan begunstigden (marktdeelnemers) uitgekeerde bedragen terug te vorderen. In de analyse zijn bedragen van minder dan 10 000 euro buiten beschouwing gelaten, met uitzondering van de landbouwsector, waarvoor de terugvorderingsgegevens betrekking hebben op alle openstaande bedragen.

Dit verslag heeft daarom een andere reikwijdte dan de overige documenten van de Commissie die betrekking hebben op terugvorderingen door de Commissie van de lidstaten, bijvoorbeeld via financiële correcties of goedkeuringsprocedures<sup>25</sup>.

Het is van belang om op te merken dat terugvorderingspercentages van verschillende sectoren onvergelijkbaar zijn in verband met verschillen in regelgevingskaders en toegepaste terugvorderingsmechanismen (zoals toegelicht in tabel 2). Bovendien zijn bepaalde mechanismen die zijn ingevoerd om het terugvorderingsproces te versnellen, gedurende een kortere periode toegepast (in de landbouwsector).

Tabel 2: terugvorderingspercentages per sector in 2009-2010

BEGROTINGSSECTOR	CONTEXT	TERUGVORDERINGS PERCENTAGE	
		2009	2010
Traditionele eigen middelen	Terwijl de terugvordering voortschrijdt, verandert het totale terugvorderingspercentage voortdurend. Op het ogenblik bedraagt het totale terugvorderingspercentage voor alle jaren (1989-2010) 47 %.	50%	46%
Landbouw	De hier vermelde cijfers zijn door de lidstaten rechtstreeks gemeld aan de Commissie (DG AGRI) en alleen berekend op basis van daadwerkelijk van uiteindelijke begunstigden teruggevorderde bedragen in gevallen die zijn opgespoord sinds de invoering van het nieuwe goedkeuringsmechanisme (2007). Zij hebben ook betrekking op terugvorderingen van minder dan 10 000 euro.	39%	42%
Cohesiebeleid	De hier vermelde cijfers zijn gebaseerd op de eigen meldingen van de lidstaten aan OLAF via	53%	67%

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld de jaarrekening van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2009, met name de zesde toelichting bij de financiële staten, "Financiële correcties en terugvorderingen na het ontdekken van onregelmatigheden":

[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2009/EU\\_final\\_accounts\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2009/EU_final_accounts_2009_en.pdf)

<sup>26</sup> De cijfers hebben betrekking op onregelmatigheden waarmee meer dan 10 000 euro aan EU-financiering gemoeid is. Bovendien bestaan er mechanismen waarmee de lidstaten onregelmatig

	het IMS <sup>26</sup> . De percentages hebben betrekking op de programmeringsperiode 2000-2006 (afsluiting van programma's gestart in 2010) en betreffen ook onregelmatige betalingen die lidstaten hebben uitgesloten van EU-financiering (terugtrekkingen) zonder dat ze noodzakelijkerwijs zijn teruggevorderd van de begunstigden.		
Pretoetredingsfondsen	De hier vermelde cijfers zijn door de lidstaten rechtstreeks aan OLAF gemeld via het IMS en hebben betrekking op terugvorderingen van uiteindelijke begunstigden.  De programmeringsperiode is 2002-2006 (programma's afgesloten in 2010)	27%	30%
Directe uitgaven	Het terugvorderingspercentage wordt op jaarbasis berekend.	56%	59%

## 2.1. Traditionele eigen middelen

Voor traditionele eigen middelen zijn de lidstaten verplicht de vastgestelde bedragen terug te vorderen die zij registreren in de database OWNRES. Het vastgestelde bedrag dat moet worden teruggevorderd na onregelmatigheden die in 2010 zijn opgespoord, is 393 miljoen euro (ongeveer 1,88 % van het bruto totaal aan geïnde traditionele eigen middelen voor 2010). 180 miljoen euro is al teruggevorderd door de lidstaten. Het teruggevorderde percentage voor 2010 bedraagt ten tijde van publicatie 46 %.

Op de terugvorderingspraktijken van de lidstaten op het gebied van traditionele eigen middelen wordt toegezien met gerichte inspecties en via de procedure waarbij alle bedragen groter dan 50 000 euro die uiteindelijk oninvorderbaar zijn, worden gemeld aan de Commissie. Lidstaten worden financieel aansprakelijk gesteld voor de verliezen op traditionele eigen middelen die zijn ontstaan vanwege zwakheden die zijn waargenomen in hun terugvorderingspraktijken.

## 2.2. Landbouw

Op het gebied van de landbouw hebben de lidstaten in het begrotingsjaar 2010 in totaal 175 miljoen euro teruggevorderd.

Een goedkeuringsmechanisme (de '50/50-regel', ingevoerd via Verordening (EG) nr. 1290/2005<sup>27</sup>) verschaft de lidstaten een krachtige stimulans om onrechtmatige betalingen zo snel mogelijk terug te vorderen van de begunstigden. Als gevolg hiervan was aan het eind van

---

bevonden projecten van EU-financiering kunnen uitsluiten (terugtrekkingen) en de middelen kunnen toewijzen aan andere subsidiabele projecten.

<sup>27</sup>

Indien de invordering niet heeft plaatsgevonden binnen vier jaar na de datum van het eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal (of binnen acht jaar na die datum als over de terugvordering een zaak is aangespannen bij nationale rechtbanken), komt 50 % van het niet teruggevorderde bedrag ten laste van de begroting van de betrokken lidstaat in het kader van de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen van het ELGF en het ELFPO.

het begrotingsjaar 2010 al 42 % van de nieuwe schulden van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) uit 2007 en latere jaren door de lidstaten teruggevorderd.

Desalniettemin was het aangegroeide uitstaande bedrag dat aan het eind van het begrotingsjaar 2010 nog door nationale autoriteiten van begunstigden moest worden teruggevorderd 1,2 miljard euro<sup>28</sup>, waarvan ongeveer 0,3 miljard euro al door de lidstaten aan de EU-begroting is betaald op grond van de 50/50-regel.

Gedurende de jaren 2008-2010 heeft de Commissie het nieuwe goedkeuringsmechanisme gecontroleerd door middel van inspecties ter plaatse bij nationale autoriteiten met verantwoordelijkheid voor 16 betaalorganen in 12 lidstaten, die 89 % van de totale uitstaande schuld aan het eind van het begrotingsjaar 2010 bestreken.

**In het algemeen hanteren de nationale autoriteiten toereikende procedures voor de terugvordering. Tekortkomingen die tijdens deze inspecties zijn ontdekt, worden opgevolgd in het kader van conformiteitsbeoordelingsprocedures.**

### 2.3. Cohesiebeleid

Het cohesiebeleid vertoont op uitgavengebied in 2010 het hoogste terugvorderingspercentage (meer dan 60 %).

Het cohesiebeleid is gebaseerd op meerjarenprogramma's, met als gevolg dat bepaalde terugvorderingsprocedures worden uitgesteld tot het eind van de programmeringsperiode. Substantiële problemen kwamen aan het licht na afloop van de programmeringscyclus 1994-1999. De procedures met betrekking tot een derde van het financiële effect van de door de lidstaten voor deze periode gemelde onregelmatigheden zijn zelfs nog niet voltooid (EU-bijdrage 0,5 miljard euro). De diensten van de Commissie voeren momenteel bemiddelingsprocedures uit teneinde deze zaken af te sluiten<sup>29</sup>. Het terugvorderingspercentage voor de programmeringscyclus 1994-1999 bedraagt op het ogenblik 67 %.

Het succes van de verbeterde procedures die zijn ingevoerd voor de programmeringsperiode 2000-2006 blijkt uit het feit dat slechts één jaar na de indiening van de afsluitende documentatie door de lidstaten aan de Commissie al 70 % van de 2,9 miljard euro aan onrechtmatige betaalde EU-bijdrage is teruggevorderd (of afgevoerd van de bestedingsaanvragen).<sup>30</sup>

**Hongarije, Tsjechië en Slovenië hebben terugvorderingspercentages van ongeveer 20 % of minder. Deze lidstaten worden uitgenodigd om de redenen hiervan toe te lichten en hun inspanningen te vergroten.**

<sup>28</sup> Dit uitstaande bedrag betreft de som van de terugvorderingen voor alle begrotingsjaren.

<sup>29</sup> In 2010 heeft de Commissie twaalf besluiten genomen over de afhandeling van 107 gevallen van onregelmatigheden waarvoor de betrokken lidstaten de Commissie hadden verzocht de financiële gevolgen van de oninvorderbare bedragen te dragen.

<sup>30</sup> Dit terugvorderingspercentage is exclusief terugvorderingen door de Commissie van de lidstaten via financiële correcties.

## 2.4. Pretoetredingsfondsen

De analyse van de terugvorderingen gedurende de gehele programmeringsperiode 2002-2006 bevestigt de noodzaak van verbeteringen op dit gebied. De pretoetredingsfondsen vertonen de laagste terugvorderingspercentages voor uitgaven. Het terugvorderingspercentage voor het jaar 2010 staat op 10 %, veel lager dan in 2009 (27 %). Ook als rekening wordt gehouden met de terugvorderingen voor de afgelopen jaren, blijft het terugvorderingspercentage laag (in totaal ongeveer 30 % voor de jaren 2002-2006) en zelfs bijzonder laag in Bulgarije, Turkije, Litouwen, Letland en Slovenië. Bij gevallen van vermoedelijke fraude worden de procedures zelfs nog langer en complexer, zoals blijkt uit het lagere terugvorderingspercentage (in totaal gemiddeld 14 % voor dezelfde periode). Naast de langdurige procedures in verband met vermoedelijke fraudegevallen kan een andere verklaring voor de lage percentages het gebrek aan actualisering van de terugvorderingsinformatie inzake onregelmatigheden door de begunstigde landen zijn.

**De begunstigde landen worden uitgenodigd om de oorzaken van de lage terugvorderingspercentages toe te lichten, hun terugvorderingsresultaten te verbeteren en de ontbrekende informatie over voltooide terugvorderingsprocedures aan te vullen.**

## 2.5. Rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven

Voor de in 2010 afgegeven invorderingsopdrachten is gehele of gedeeltelijke terugvordering geregistreerd in bijna alle 791 gevallen, hetgeen neerkomt op een bedrag van bijna 25 miljoen euro. Het algemene terugvorderingspercentage steeg tot 58,5 %, terwijl het terugvorderingspercentage na vermoedelijke fraudegevallen hoog (82,4 %) is.

**De Commissie zal de terugvorderingsprocedures voortzetten.**



### **3. UITKOMSTEN VAN DE VRAGENLIJST OVER SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN INZAKE HET RISICO VAN DUBBELE FINANCIERING VAN PROJECTEN OP HET TERREIN VAN HET COHESIEBELEID**

Ieder jaar kiezen de Commissie en de lidstaten een speciaal thema dat in het verslag wordt uitgewerkt op basis van de antwoorden op een vragenlijst voor de lidstaten. Het speciale thema is dit jaar het risico van dubbele financiering van projecten op het terrein van het cohesiebeleid.

Voor de volledige antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst en een diepgravender analyse van de nationale praktijken wordt verwezen naar het werkdocument van de diensten van de Commissie, *Implementation of Article 325 by the Member States in 2010*.

#### **Nationaal wettelijk kader**

Alle lidstaten hebben bevestigd dat financiering van dezelfde uitgaven uit twee of meer verschillende bronnen niet is toegestaan. Het verbod op 'dubbele financiering' is voldoende gedefinieerd in hun nationale wettelijke kader en andere nationale regelgeving.

Wanneer zij gevallen van dubbele financiering van projecten ontdekken, passen de lidstaten administratieve en strafrechtelijke sancties toe, vorderen zij de EU-fondsen terug en vervolgen zij de begunstigden.

De meeste lidstaten<sup>31</sup> maken gebruik van indicatoren voor dubbele financiering. In het algemeen bepleiten de lidstaten verbeterde preventie door uitbreiding van de risicoanalyse in het licht van de aanbevelingen van de Commissie en door uitwisseling van informatie over begunstigden via gezamenlijke databases.

#### **Informatie-uitwisseling**

Alle lidstaten hebben verslag gedaan van regelmatige informatie-uitwisseling en operationele samenwerking tussen nationale autoriteiten ter voorkoming en vermindering van het risico van dubbele financiering van projecten. De opsporing van pogingen tot dubbele financiering begint in de toepassings- en toestemmingsfase.

De autoriteiten die het gebruik van EU-fondsen op nationaal, regionaal en lokaal niveau administreren, kunnen gebruikmaken van databases met algemene en financiële informatie over projecten die door de EU en de begunstigden gezamenlijk worden gefinancierd. Ook kan informatie worden verkregen van andere autoriteiten, zoals de politie en het openbaar ministerie. Sommige informatie is bovendien openbaar.

De meerderheid<sup>32</sup> van de lidstaten heeft ook andere elektronische hulpmiddelen ontwikkeld voor het verzamelen en analyseren van gegevens over door de EU medegefinancierde projecten, die kunnen worden gecombineerd met externe gegevensbronnen (bijvoorbeeld openbare websites en databases).

---

<sup>31</sup> BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SE.

<sup>32</sup> BE, BG, EE, IE, ES, FR, IT, LT, LU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE.

Tijdens de bekendmakings-, gunnings- en uitvoeringsfasen van projectcontracten wordt informatie uitgewisseld tussen verschillende nationale autoriteiten en met de Europese Commissie via werkgroepen en informatiesystemen.

Het gebruik door de lidstaten van de centrale database met uitsluitingen op grond van artikel 95 van het Financieel Reglement is nog erg beperkt. Sommige lidstaten<sup>33</sup> gebruiken nationale databases met uitgesloten begunstigden.

De meest voorkomende reden voor uitsluiting van deelname aan inschrijvingsprocedures was wanbetaling van sociale premies of belastingen<sup>34</sup>.

**Conclusies naar aanleiding van de vragenlijst: uit de bijdragen van de lidstaten aan dit verslag blijkt dat zij maatregelen hebben genomen die dubbele financiering moeten voorkomen. Deze maatregelen omvatten wettelijke bepalingen, risicoanalyse, administratieve procedures en samenwerking tussen nationale autoriteiten, informatie-uitwisseling en het gebruik van elektronische hulpmiddelen. Er is echter meer voortgang geboden bij het opsporen van risico's.**

**Alle lidstaten wordt verzocht de centrale database met uitsluitingen te gaan gebruiken.**

#### **4. FRAUDEBESTRIJDINGSBELEID**

##### **4.1. Uitvoering van beleidsinitiatieven voor fraudebestrijding in 2010**

###### *4.1.1. Hercules II*

Het programma Hercules II is het door de Commissie (OLAF) beheerde financiële instrument op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU en de preventie van daarmee verband houdende misdrijven, waaronder sigarettensmokkel. Bij de tussentijdse evaluatie van het programma Hercules II wordt de waarde van deze uitgaven bevestigd.<sup>35</sup> Daarbij wordt de aanbeveling gedaan dat de opvolger van Hercules II moet doorgaan met het verbeteren van de technische uitrusting in de lidstaten, het financieren van de toegang tot databases die onontbeerlijk zijn voor het onderzoek van de autoriteiten in de lidstaten en van OLAF, en het bestrijden van sigarettensmokkel en namaak overeenkomstig de wettelijk bindende overeenkomsten met tabaksfabrikanten.

###### *4.1.2. Douane*

De Commissie heeft een aantal IT-hulpmiddelen ontwikkeld die het beoordelen van risico's en het opsporen van onregelmatigheden en fraude op douanegebied mogelijk maken (informatie-uitwisseling, samenwerkingssystemen en databases). De belangrijkste ontwikkeling in 2010 was de invoering van de 'Mutual Assistance Broker' (MAB), die een gemeenschappelijke interface voor nationale systemen biedt.

<sup>33</sup> DK, IE, ES, HU, SI, SE.

<sup>34</sup> Artikel 45, lid 2, onder e) en f), van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

<sup>35</sup> COM (2011)500 definitief.

De Commissie voert met de lidstaten **gezamenlijke douaneactiviteiten** uit.<sup>36</sup> Zo'n 40 miljoen sigaretten, 1,2 ton shag, 7 000 liter alcohol en 8 miljoen andere namaakartikelen zijn in beslag genomen tijdens een gezamenlijke douaneoperatie onder de codenaam Sirocco die in juni 2010 werd gecoördineerd door OLAF. Deze operatie heeft ook geleid tot de aanhouding van drie personen die worden verdacht van sigarettensmokkel.<sup>37</sup>

Eind 2010 heeft de Unie de douanesamenwerking met China en Rusland hervat. Strategische kaders voor douanesamenwerking zijn door beide landen bekrachtigd. Gezien het wederzijdse belang bij economische integratie en bij modernisering en convergentie van de douanediensten overeenkomstig internationale normen, zijn de kaders gebaseerd op drie brede prioriteiten: 1) veilige en vloeiende handelskanalen, 2) risicobeheer en fraudebestrijding, en 3) investeringen in douanemodernisering. Een vergadering van de werkgroep EU-Rusland voor douanezaken van 6 mei 2011 heeft geleid tot overeenstemming over praktische eerste maatregelen voor de uitvoering van het strategisch kader, waaronder de oprichting van een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing ter voorkoming van grenscongestie en de instelling van gezamenlijke werkgroepen van deskundigen voor het onderzoeken van samenwerkingsmogelijkheden op specifieke gebieden.

#### *4.1.3. Ratificatieproces van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*

Malta heeft de overeenkomst geratificeerd op 20 januari 2011. De Commissie nodigt Tsjechië opnieuw uit om zich bij alle andere lidstaten te voegen door de overeenkomst te ratificeren en verzoekt Estland het protocol van 29 november 1996 over de interpretatie van de overeenkomst te ratificeren door middel van prejudiciële verzoeken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

#### *4.1.4. Fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie in verband met de uitbreiding*

In 2010 is de Commissie blijven waarborgen dat het fraudebestrijdingsbeleid volledig wordt weerspiegeld in de toetredingsonderhandelingen, in het bijzonder die met Kroatië en Turkije.

De Commissie heeft toegezien op de uitvoering van de Kroatische fraudebestrijdingsstrategie ter bescherming van de financiële belangen van de EU voor 2010-2012 en het in januari 2010 goedgekeurde Kroatische actieplan<sup>38</sup>. Wat betreft Turkije zijn de inspanningen van de Commissie in 2010, evenals in vorige jaren, geconcentreerd geweest op verbeterde analyse en verslaglegging van onregelmatigheden en op de voorbereiding van een nationale fraudebestrijdingsstrategie. Na de aanwijzing in december 2009 van de Turkse inspectieraad van de minister-president als aanspreekpunt voor fraudebestrijding, is er door OLAF intensiever overleg met Turkije over institutionele en wetgevende ontwikkelingen in de fraudebestrijding georganiseerd.

De Commissie is medefinancier geweest van het EU-project voor de oprichting van internationale eenheden voor coördinatie van de rechtshandhaving (ILECU's)<sup>39</sup> in de kandidaat-lidstaten (Kroatië, de FYROM, Montenegro) en in mogelijke kandidaat-lidstaten (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië) op de westelijke Balkan.

---

<sup>36</sup> "Bijzonder toezicht" op grond van wederzijdse bijstand (Verordening (EG) nr. 515/1997).

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/budget/Sirocco/i\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/Sirocco/i_en.html)

<sup>38</sup> Zie het voortgangsverslag van de Commissie over Kroatië in COM(2010)660.

<sup>39</sup> Regionaal CARDS-programma, EUROPAID/126164/C/ACT/Multi.

**De Commissie verwacht intensievere samenwerking op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU van IJsland en Montenegro, die in 2011 de status van kandidaat-lidstaat hebben verworven.**

#### *4.1.5. Fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie in verband met het Europees nabuurschapsbeleid*

Het Oostelijk Partnerschap is een nieuw ontwikkeld onderdeel van het Europees nabuurschapsbeleid ten opzichte van Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Het is gericht op de totstandbrenging van de nodige voorwaarden voor versnelling van de politieke samenwerking en verdere economische integratie tussen de EU en haar partnerlanden. De EU heeft sinds 2009 onder de paraplu van het Oostelijk Partnerschap met deze landen (uitgezonderd Wit-Rusland) nieuwe associatieovereenkomsten afgesloten.

Teneinde een sterk wettelijk kader met heldere toezeggingen van de partnerlanden tot stand te brengen om een goed financieel beheer van de door hen van de EU ontvangen fondsen te waarborgen, heeft de Commissie nieuwe controle- en fraudebestrijdingsbepalingen in de overeenkomsttitels betreffende financiële samenwerking voorgesteld.

In 2010 heeft de Commissie, na het afsluiten van een titel betreffende financiële samenwerking met Oekraïne in 2009, de titel betreffende financiële samenwerking met Moldavië afgesloten. Beide titels bevatten de nieuwe controle- en fraudebestrijdingsbepalingen. Sinds 1 januari 2011 worden de onderhandelingen gevoerd door de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) in nauwe samenwerking met de Europese Commissie.

**De Commissie en de EDEO streven naar opname van deze bepalingen in de nieuwe overeenkomsten met Armenië, Azerbeidzjan en Georgië wanneer de onderhandelingen over de titel betreffende financiële samenwerking met deze landen begin 2012 worden geopend.**

#### *4.1.6. Bestrijding van illegale handel in tabaksproducten*

In 2010 zijn tussen de EU en 26 EU-lidstaten<sup>40</sup> twee samenwerkingsovereenkomsten gesloten met British American Tobacco en Imperial Tobacco Limited ter bestrijding van het namaken en smokkelen van sigaretten. In 2004 en 2007 waren eerdere overeenkomsten gesloten met respectievelijk Philip Morris International en Japan Tobacco International. Deze wettelijk bindende overeenkomsten voorzien in een omvattende reeks maatregelen ter beperking van de aanwezigheid van de producten van deze ondernemingen op de illegale tabaksmarkt<sup>41</sup> en zijn in overeenstemming met de bepalingen tegen smokkelwaar in het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Ook dragen zij bij aan de inspanningen van de EU om een krachtig protocol inzake de uitroeijing van de illegale handel in tabaksproducten aan dat verdrag toe te voegen.

Het WHO-Kaderverdrag is het eerste verdrag dat onder auspiciën van de WHO is gesloten. Het is in 2003 goedgekeurd door de Wereldgezondheidsvergadering en in werking getreden in februari 2005. Tijdens de eerste conferentie van de partijen bij het WHO-Kaderverdrag, in juli

<sup>40</sup> Alle lidstaten met uitzondering van Zweden.

<sup>41</sup> Zie voor meer informatie [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/budget/2010/2010\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/2010/2010_en.html)

2007, is een intergouvernamenteel onderhandelingsorgaan (INB) opgericht om te onderhandelen over een protocol inzake de uitroeiing van de illegale handel in tabaksproducten op basis van artikel 15 van het WHO-Kaderverdrag. De Commissie (OLAF) heeft tijdens de onderhandelingen het EU-standpunt gecoördineerd en, samen met het voorzitterschap van de Raad, de EU vertegenwoordigd. Het INB is inmiddels vier keer bijeengewest; de laatste vergadering heeft plaatsgevonden in 2010. Hoewel voortgang is geboekt, zijn verdere onderhandelingen over bepaalde sleutelementen van het protocol noodzakelijk. De volgende vergadering van het INB is in 2012. De Europese Commissie is een krachtig voorstander van de sluiting van een wereldwijd Verdrag (het protocol) inzake de uitroeiing van de illegale handel in tabaksproducten dat in overeenstemming is met haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, met inbegrip van de strijd tegen het smokkelen en namaken van sigaretten.

## **4.2. Nieuwe initiatieven in het fraudebestrijdingsbeleid**

### *4.2.1. Hervorming van OLAF*

De Commissie heeft een gewijzigd voorstel goedgekeurd 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. Bij de voorbereiding van het gewijzigde voorstel heeft de Commissie rekening gehouden met de standpunten van het Europees Parlement en de Raad en met de conclusies van haar in juli 2010 gepresenteerde discussienota<sup>42</sup>, waarin mogelijke oplossingen werden geschetst om voortgang te brengen in het bestaande wetgevingsproces.

**De onderhandelingen over het voorstel zijn gevoerd onder het Hongaarse voorzitterschap van de Raad en worden voortgezet onder het Poolse voorzitterschap. De Commissie zal de wetgever bijstaan met als doel een definitieve goedkeuring vóór het einde van 2011.**

### *4.2.2. Meerjarige fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)*

Op 24 juni 2011 heeft de Commissie een mededeling over haar fraudebestrijdingsstrategie (CAFS)<sup>43</sup> goedgekeurd. De strategie verschaft een kader voor betere bescherming van de financiële belangen van de EU in verschillende beleidssectoren en is voornamelijk geconcentreerd op preventie en opsporing van fraude. Een van de hoofddoelen van de CAFS is de oprichting van sectorale fraudebestrijdingsstrategieën op het niveau van de directoraten-generaal van de Commissie.

### *4.2.3. Mededeling over bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken*

Op 26 mei 2011 heeft de Commissie de mededeling over bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken goedgekeurd, waarin een geïntegreerd beleid voor het veiligstellen van het geld van de belastingbetaler uiteen wordt gezet.<sup>44</sup> In de mededeling wordt voorgesteld nieuwe

---

<sup>42</sup> SEC(2010)859 definitief.

<sup>43</sup> COM(2011)376 definitief.

<sup>44</sup> COM(2011)293 definitief.

wetgevingsmaatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU te onderzoeken in het licht van het Verdrag van Lissabon. Overwogen worden verbeteringen in de strafrechtelijke en administratieve procedures, de institutionele arrangementen (uitbreiding van de mogelijkheden van Eurojust, oprichting van een gespecialiseerde Europese vervolgingsautoriteit, aanpassing van de rol van OLAF aan een nieuwe institutionele opzet) en het kader van het materieel strafrecht.

#### 4.2.4. *Mededeling over corruptiebestrijding in de EU*

Op basis van het Stockholmprogramma van de Raad heeft de Commissie op 6 juni 2011 een mededeling over corruptiebestrijding in de EU<sup>45</sup> goedgekeurd. Ook heeft zij een nieuw mechanisme, het EU-verslag over corruptiebestrijding, in het leven geroepen om toe te zien op en een oordeel te geven over de inspanningen van de lidstaten ter bestrijding van corruptie. Dit moet de politieke betrokkenheid bevorderen en de lidstaten helpen de bestaande wetgeving beter te handhaven en hun internationale verplichtingen volledig na te komen. Tegelijkertijd heeft de Commissie een verslag goedgekeurd over de tenuitvoerlegging van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privésector, alsmede een verslag over de modaliteiten van EU-deelname aan de Groep van staten tegen corruptie (GRECO) van de Raad van Europa.

#### 4.2.5. *EU-groenboek over regels voor overheidsopdrachten*

Op 27 januari 2011 heeft de Commissie een openbare raadpleging (groenboek)<sup>46</sup> geïnitieerd over manieren waarop de wetgeving inzake overheidsopdrachten zou kunnen worden geactualiseerd en verbeterd. Het gaat hierbij om zaken als vereenvoudiging van de regels, vermindering van de bureaucratie, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, en bestrijding van vriendjespolitiek, corruptie en belangenverstrengeling. Het evaluatieverslag over deze raadpleging is eind juni 2011 goedgekeurd<sup>47</sup>. De Commissie zal de uitkomsten van de raadpleging benutten bij de voorbereiding van haar wetgevingsvoorstel inzake de hervorming van de EU-regels voor overheidsopdrachten.

#### 4.2.6. *Actieplan ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostelijke grens van de EU*

Smokkel, en met name sigarettensmokkel, is een belangrijk probleem voor de EU dat grote verliezen toebrengt aan de nationale begrotingen en de EU-begroting. In dit verband is vooral de oostelijke grens van de EU problematisch. De Commissie heeft een actieplan ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostelijke grens van de EU opgesteld.<sup>48</sup> Het is gepubliceerd in juni 2011 en bevat een gestructureerd en omvattend overzicht van de bestaande maatregelen op Commissie- en lidstaatniveau en van de resterende mazen in de wet. Het bevat voorstellen van de Commissie voor andere acties die op Commissie- of EU-niveau zouden kunnen worden ondernomen. De Commissie verwacht dat het actieplan ook een bredere uitwerking zal hebben op het gehele grondgebied van de EU en dat het zal bijdragen aan de bestrijding van criminele activiteiten op mondiaal niveau.

---

<sup>45</sup> COM(2011)308 definitief.

<sup>46</sup> COM(2011)15 definitief.

<sup>47</sup> SEC(2011)853 definitief.

<sup>48</sup> SEC(2011)791 definitief.

Tot de in het plan voorziene acties behoren capaciteitsopbouw en technische bijstand, ontmoedigings- en voorlichtingsmaatregelen, en voorstellen voor versterking van de operationele en uitbreiding van de internationale samenwerking.

#### **ALGEMENE CONCLUSIE**

Uit dit verslag blijkt dat het afgelopen jaar voortgang is geboekt ten aanzien van de verslaglegging van onregelmatigheden, in het bijzonder dankzij de invoering van betere rapportagesystemen door de lidstaten. Ook is het uit de ontvangen gegevens duidelijk geworden dat meer voortgang nodig is, vooral op het gebied van de terugvordering met haar nog altijd relatief langdurige procedures.

Tot slot heeft de Commissie in 2010 en het eerste gedeelte van 2011 een aantal beleidsinitiatieven goedgekeurd en ten uitvoer gelegd die een positieve uitwerking zullen hebben op de bescherming van de financiële belangen van de EU. De praktische uitvoering van de initiatieven is al begonnen en vereist nauwe samenwerking tussen de instellingen van de EU en de lidstaten. De eerste resultaten van deze beleidsinitiatieven zullen in het jaarverslag over 2011 worden gepresenteerd.