



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.8.2004
COM(2004)573 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE
BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE
GEMEENSCHAPPEN EN FRAUDEBESTRIJDING

- JAARVERSLAG 2003 -

{SEC(2004)1058}
{SEC(2004)1059}

INHOUDSOPGAVE

Titel I - Werkzaamheden van de Gemeenschap ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en ter bestrijding van fraude: belangrijkste ontwikkelingen in 2003	5
1. Ontwikkeling van een algemeen fraudebestrijdingsbeleid	5
1.1. Evaluatie van de maatregelen die de Gemeenschap heeft genomen op het gebied van de structuurfondsen	5
1.2. De werkzaamheden van de taskforce "invordering" op het gebied van het EOGFL-Garantie	7
1.3. Preventiebeleid: zichtbaarder werken aan de fraudebestendigheid van de wetgeving	7
2. Samenwerking met de lidstaten en derde landen	8
2.1. Analyse van de inlichtingen in het kader van de wederzijdse bijstand	8
2.2. Samenwerking ter bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit die nadelig zijn voor de belangen van de Gemeenschap: bescherming van de Europese munt	10
2.3. Programma ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap: Hercules	11
3. Een interinstitutionele aanpak voor het voorkomen en bestrijden van fraude en corruptie	11
3.1. Verdere uitwerking van de hervorming op het gebied van fraudebestrijding	12
3.2. Vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de hervorming van de Commissie	14
4. Versterking van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap	14
4.1. Concreet gestalte geven aan de voorstellen inzake de instelling van een Europees openbaar aanklager	14
4.2. Samenwerking met Eurojust en Europol	16
Titel II - Tenuitvoerlegging van artikel 280 van het EG-Verdrag door de lidstaten in 2003 - Maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap	18
5. Teksten die bijdragen aan de tenuitvoerlegging van artikel 280 van het EG-Verdrag - belangrijkste wettelijke en bestuursrechtelijke ontwikkelingen	19
5.1. Horizontale ontwikkelingen	19
5.2. Eigen middelen	20
5.3. Landbouwuitgaven	21
5.4. Structurele maatregelen	21

6.	Organisatie van de diensten die belast zijn met de bescherming van de financiële belangen van de gemeenschappen op het gebied van de structurele maatregelen.....	22
6.1.	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO).....	24
6.2.	Europees Sociaal Fonds (ESF).....	25
6.3.	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie.....	27
6.4.	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).....	29
6.5.	Cohesiefonds	31
7.	Coördinatie van de diensten binnen de lidstaten.....	34
8.	Invordering in het recht van de lidstaten door zich als civiele partij in een strafrechtelijke procedure te voegen	36

Inleiding

Uit hoofde van het EG-Verdrag moet de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de maatregelen die zijn genomen ter uitvoering van artikel 280 van het EG-Verdrag, dat betrekking heeft op fraudebestrijding. Overeenkomstig het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid op dit gebied wordt in het verslag 2003 eerst ingegaan op de werkzaamheden van de Gemeenschap in de betrokken periode en vervolgens op de maatregelen die de lidstaten hebben genomen.

De prioriteiten van de Gemeenschap bij de bescherming van de financiële belangen en de bestrijding van fraude zijn vastgesteld in de algemene strategische aanpak van 28 juni 2000¹ voor de periode 2000-2005 en ten uitvoer gelegd door middel van het actieplan 2001-2003². In het eerste deel van het verslag worden enkele belangrijke activiteiten van de Gemeenschap in 2003 belicht, zonder dat daarbij alle werkzaamheden worden genoemd die zijn verricht in verband met de tenuitvoerlegging van het actieplan 2001-2003 en om gevolg te geven aan de resoluties van het Europees Parlement³ en het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002⁴.

In het tweede deel van het verslag wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die in 2003 door de lidstaten zijn genomen ter uitvoering van het EG-Verdrag. Daarbij wordt naar twee punten in het bijzonder gekeken: de structurele maatregelen en de invordering bij de directe uitgaven.

Het verslag gaat vergezeld van twee werkdocumenten van de diensten van de Commissie⁵, een over de tenuitvoerlegging van het actieplan 2001-2003 met een overzicht van de maatregelen van de lidstaten en een over de statistische gegevens.

¹ Mededeling van de Commissie: "Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen - Fraudebestrijding - Naar een algemene strategische aanpak" (COM(2000)358 def.)

² Zie Actieplan 2001-2003 - Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen (COM(2001) 254 def. van 15.5.2001) voor de tenuitvoerlegging van de algemene strategie 2001-2005.

³ Resolutie van 27 maart 2003 over het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie en resolutie van 13 maart 2003 over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding - Jaarverslag 2001.

⁴ PB C 286 van 28.11.2003.

⁵ Werkdocumenten van de diensten van de Commissie: SEC(2004)1058 over de tenuitvoerlegging van artikel 280 door de lidstaten en door de Gemeenschap in 2003-follow-up van het actieplan 2001-2003 en maatregelen die door de lidstaten zijn genomen, en (SEC(2004)1059) met een statistische analyse van de onregelmatigheden betreffende de landbouw- en structuurfondsen en het Cohesiefonds en de eigen middelen - 2003.

**TITEL I - WERKZAAMHEDEN VAN DE GEMEENSCHAP TER BESCHERMING VAN DE
FINANCIËLE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN TER BESTRIJDING VAN FRAUDE:
BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN IN 2003**

De Commissie heeft haar algemene en politieke doelstellingen geformuleerd in de strategische aanpak voor de periode 2001-2005 die zij op 28 juni 2000 heeft vastgesteld⁶. De tenuitvoerlegging van deze algemene strategie door de Commissie en het Europees bureau voor fraudebestrijding, in zijn niet-operationele taken, krijgt gestalte in het actieplan 2001-2003⁷.

In het jaarverslag wordt het accent gelegd op bepaalde belangrijke stappen die de Commissie in 2003 heeft gezet. Daarbij worden de vier hoofdlijnen van de algemene strategische aanpak gevolgd. Het verslag behandelt een aantal horizontale onderwerpen, zoals de resultaten van de controles bij de structuurfondsen. Daarnaast wordt ingegaan op het verslag van de Commissie waarin de werkzaamheden van OLAF worden geëvalueerd⁸ en op de toezeggingen die de Commissie op 18 november 2003 aan het Europees Parlement heeft gedaan. Tenslotte wordt de balans opgemaakt van de vorderingen op het gebied van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, met name wat betreft de Europees openbaar aanklager en de betrekkingen tussen de Commissie en de samenwerkingsorganen van politie en justitie.

1. ONTWIKKELING VAN EEN ALGEMEEN FRAUDEBESTRIJDINGSBELEID

1.1. Evaluatie van de maatregelen die de Gemeenschap heeft genomen op het gebied van de structuurfondsen

Verordening (EG) nr. 1681/94⁹ van de Commissie van 11 juli 1994 biedt een kader voor de melding en de follow-up van geconstateerde onregelmatigheden. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, delen de lidstaten de Commissie mee welke bepalingen zij hebben vastgesteld om toe te zien op de regelmatigheid van de maatregelen die door de Gemeenschap worden gefinancierd, onregelmatigheden te voorkomen en verloren gegane middelen terug te vorderen, en verstrekken zij een beschrijving van de beheers- en controlesystemen.

In 2001 heeft de Europese Rekenkamer een speciaal verslag¹⁰ uitgebracht over de tenuitvoerlegging van deze verordening in zes lidstaten¹¹. Daarin heeft zij vele tekortkomingen bij de lidstaten geconstateerd en de Commissie aanbevolen de werking van de systemen voor opsporing en melding van onregelmatigheden in de lidstaten te controleren op tijdigheid, volledigheid en relevantie.

⁶ Zie hierboven genoemde referenties.

⁷ Zie hierboven genoemde referenties.

⁸ COM(2003) 154 def. van 2.4.2003.

⁹ PB L 178 van 12.7.1994, blz. 43.

¹⁰ Speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de structuurfondsen, Verordeningen (EG) nr. 2064/97 en (EG) nr. 1681/94 van de Commissie – PB C 314 van 8.11.2001.

¹¹ Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk.

De Commissie¹² heeft een analyse gemaakt van de beschrijving van de systemen in de vijftien lidstaten. Vervolgens heeft zij, in samenwerking met DG Regionaal beleid en OLAF, op nationaal en regionaal niveau controles ter plaatse verricht om de doeltreffendheid van de systemen te controleren. Na elke controle is een verslag opgesteld en is een overzicht van de belangrijkste resultaten, conclusies en aanbevelingen aan de autoriteiten van de betrokken lidstaat gezonden.

Uit deze controlebezoeken blijkt over het algemeen dat er sinds 2001 ontegenzeggelijk vooruitgang is geboekt. Dat neemt niet weg dat veel opmerkingen die de Rekenkamer heeft gemaakt in verslag 10/2001, nog steeds gelden.

De Commissie heeft opgemerkt dat er nog steeds problemen zijn met de interpretatie van Verordening (EG) nr. 1681/94, want de helft van de lidstaten meldt onregelmatigheden niet tijdig aan de Commissie of verstrekt niet de gevraagde inlichtingen¹³. Het onderzoek heeft ook uitgewezen dat in sommige gevallen onregelmatigheden wel werden gemeld, maar dat vervolgens vanwege de manier waarop in de betrokken lidstaat de follow-up en de informatie daarover verliep, de databank van de Commissie niet kon worden bijgewerkt.¹⁴

Daar staat tegenover dat de follow-up van de onregelmatigheden en invorderingsprocedures in de meeste lidstaten als afdoende worden beoordeeld, waaruit kan worden afgeleid dat de lidstaten het beheer van de structuurfondsen en de behandeling van onregelmatigheden en van de invordering beter hebben georganiseerd en in het algemeen hun taken naar behoren vervullen.

Het is dus van belang dat de lidstaten zorgen voor een betere interpretatie van de term "onregelmatigheid", zodat er een vollediger en betrouwbaarder beeld van de bescherming van de financiële belangen en de fraudebestrijding kan worden gevormd op basis van volledige, samenhangende, correcte en bijgewerkte gegevens. De Commissie heeft specifieke aanbevelingen voor de verschillende lidstaten opgesteld.

Voorts wordt in het samenvattend verslag van de vijftien controleverslagen¹⁵ een aantal conclusies getrokken ten aanzien van mogelijke verbeteringen van het systeem voor de melding en de follow-up van onregelmatigheden. Naar verwachting zal in 2005 een voorstel worden ingediend tot wijziging van de regelgeving (Verordening (EG) nr. 1681/94).

¹² De Commissie heeft in het kader van de kwijtingsprocedure 2000 (COM(2002)696, punt 71) toegezegd deze controles te zullen verrichten.

¹³ Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Spanje, Verenigd Koninkrijk en het Waals Gewest in België. In twee gevallen (Luxemburg en het Vlaams Gewest in België) heeft de Commissie geconstateerd dat geen enkel systeem voor de melding van onregelmatigheden is ingevoerd.

¹⁴ Dat geldt voor Denemarken, Finland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zweden.

¹⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie van 19.12.2003 over het onderzoek van de systemen en procedures voor de melding en de follow-up van onregelmatigheden in het kader van de structuurfondsen.

1.2. De werkzaamheden van de taskforce "invordering" op het gebied van het EOGFL-Garantie

Op de beleidsterreinen waar een gedeeld beheer wordt toegepast (EOGFL-Garantie, structurele maatregelen), moeten de lidstaten ten onrechte betaalde bedragen terugvorderen van de eindbegunstigden en overmaken naar de Gemeenschapsbegroting. De Commissie moet daarbij de terugvorderingsprocedures volgen die in de lidstaten zijn ingeleid en eventueel de procedures voor de goedkeuring van de rekeningen toepassen. De traagheid van deze procedures en de accumulatie van tegoeden van de Gemeenschap zijn zowel voor de Commissie als voor de Rekenkamer en de begrotingsautoriteit punten van zorg.

In haar mededeling van 3 december 2002¹⁶ over de verbetering van de invordering heeft de Commissie besloten een taskforce "invordering" in de sector van het EOGFL-Garantie in het leven te roepen, bestaande uit ambtenaren van OLAF en van DG Landbouw. Op basis van de gegevens die de lidstaten hebben meegedeeld op grond van de artikelen 3 en 5 van Verordening nr. 595/91, werd de achterstand bij de invordering van bedragen die verband houden met onregelmatigheden in de sector EOGFL-Garantie in 2002 geraamd op 2,2 miljard euro.

Voor onregelmatigheden die vóór 1999 zijn gemeld, waar de taskforce zich mee bezighoudt, belooft dit bedrag meer dan 1 miljard euro. De taskforce heeft 433 gevallen (waarvan er 343 betrekking hadden op Italië) onderzocht die dateerden van de periode 1995-1999 en, voor Italië, ook van vóór 1995. Met elk van deze gevallen was meer dan 500 000 EUR gemoeid. Uit deze analyse blijkt dat het terug te vorderen bedrag voor negen lidstaten in totaal niet 1 miljard euro bedraagt, zoals oorspronkelijk was gemeld, maar 700 miljoen euro (waarvan 550 miljoen voor Italië). Overigens blijkt uit de controles dat in bijna alle betrokken lidstaten sprake is van ernstige nalatigheid van de verantwoordelijke diensten en autoriteiten, die geen bewarende maatregelen hebben genomen of voor een goede financiële follow-up hebben gezorgd. Daarnaast blijkt dat de nationale administratieve en gerechtelijke procedures soms zo traag en inefficiënt en de bevoegdheden zo onduidelijk verdeeld zijn, dat de invordering van Gemeenschapsgeld erdoor in gevaar komt.

Na de afhandeling van de gevallen waarmee meer dan 500 000 EUR is gemoeid, zal de taskforce zich buigen over de gevallen waarbij het om kleinere bedragen gaat.

1.3. Preventiebeleid: zichtbaarder werken aan de fraudebestendigheid van de wetgeving

In de algemene strategische aanpak voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen heeft de Commissie preventie tot een van de vier hoofdlijnen van haar beleid gemaakt. Deze prioriteit wordt ten uitvoer gelegd door

¹⁶ Mededeling van de Commissie van 3.12.2002 (COM(2002)671.def.) "Verbetering van de invordering van tegoeden van de Gemeenschap die voortvloeien uit het directe en het gedeelde beheer van de uitgaven van de Gemeenschap".

middel van de actie "fraudebestendigheid" die wordt beschreven in de mededeling van 2001¹⁷, die in 2003 van toepassing is geworden.

De Commissie heeft daarmee een procedure ingesteld waarbij het Europees Bureau voor fraudebestrijding zo vroeg mogelijk wordt geraadpleegd, zodat het zijn operationele ervaring vanaf het ontwikkelingsstadium van wetgevingsvoorstellen kan inbrengen.

Deze procedure zorgt voor een betere samenwerking tussen de directoraten-generaal die de wetgevingsvoorstellen opstellen en het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Ook andere instellingen zijn bij deze procedure betrokken, want de Commissie baseert zich voor haar gegevens, behalve op haar eigen ervaringen, ook op de verslagen van de Europese Rekenkamer en de controleautoriteiten van de lidstaten, de conclusies van de Raad en de resoluties van het Europees Parlement.

Dit mechanisme is in 2003, het eerste volledige jaar waarin het is toegepast, voornamelijk van experimentele aard geweest.

De diensten van de Commissie hebben OLAF voornamelijk geraadpleegd over landbouw- en douaneonderwerpen, macrofinanciële bijstand aan derde landen en directe uitgaven, zoals voor onderwijs, waarbij OLAF in een vroeg stadium is betrokken bij de opstelling van teksten tot goedkeuring van subsidieprogramma's.

2. SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN EN DERDE LANDEN

Voor een doeltreffende bestrijding van de georganiseerde, met name internationale criminaliteit die de financiële belangen van de Gemeenschap schaadt, is het van groot belang dat alle overheidspartners volgens dezelfde strategie samenwerken en elkaar informeren. De Commissie neemt met name haar verantwoordelijkheid op zich door bijstand te verlenen op het gebied van inlichtingen en op operationeel gebied.

2.1. Analyse van de inlichtingen in het kader van de wederzijdse bijstand

Uit operationeel oogpunt is de analyse van de fraudes en onregelmatigheden die nadelig zijn voor de communautaire belangen van wezenlijk belang om in de praktijk gericht te kunnen werken.

De Commissie draagt daaraan bij door de lidstaten systemen voor informatie-uitwisseling ter beschikking te stellen. De lidstaten en de kandidaat-landen kunnen onderling en met de Commissie (OLAF) al gegevens uitwisselen via het antifraude-informatiesysteem (AFIS), een beveiligd en krachtig communicatienetwerk. In 2003 is het AFIS-netwerk uitgebreid tot de kandidaat-landen en bepaalde derde landen.

AFIS biedt met name de volgende operationele functies:

¹⁷ Mededeling van de Commissie van 7.11.2001 over fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer – document SEC(2001)2029 def.

- uitwisseling van algemene informatie in het kader van de wederzijdse bijstand (berichten, mededelingen over vermoedelijke onregelmatigheden of fraudes);
- uitwisseling van gestructureerde informatie die door het systeem voor vroegtijdige waarschuwing wordt aangeleverd over gevoelige goederen in het kader van de regeling douanevervoer;
- gezamenlijk toezicht op het gebied van douane: dit soort operaties is uitgebreid tot niet-maritieme operaties, met name tot op containers gerichte operaties. De Raad heeft in zijn resolutie van 2 oktober 2003¹⁸ inzake een strategie voor douanesamenwerking gewezen op het belang van deze acties en de logistieke en technische steun van de Commissie;
- een instrument waarmee de bevoegde autoriteiten en OLAF gegevens kunnen uitwisselen over in beslag genomen sigaretten (CIGinfo). Op 19 mei 2003 zijn OLAF en de Werelddouaneorganisatie overeengekomen dat gegevens uit CIGinfo over de inbeslagname van sigaretten stelselmatig kunnen worden overgedragen naar de specifieke toepassing "CEN" (Customs Enforcement Network); een instrument voor de registratie van elektronische mededelingen (ECR) over fraude en onregelmatigheden in de lidstaten, noodzakelijk voor de daaropvolgende analyse;
- een wederzijds informatiesysteem met Rusland (elektronische follow-up van uitvoerrestituties waardoor de procedures eenvoudiger en sneller kunnen verlopen).

In het AFIS-netwerk kan weliswaar geen gevoelige informatie op Europees niveau worden opgeslagen, maar die leemte wordt opgevuld door het douane-informatiesysteem (DIS). Sinds 24 maart 2003 kunnen de autoriteiten die belast zijn met de toepassing van de douane- en landbouwwetgeving rechtstreeks een centrale databank raadplegen over goederen, vervoermiddelen, personen en ondernemingen indien er gegronde vermoedens zijn van inbreuken op de regelgeving op deze gebieden. Via dit informatiesysteem kunnen lidstaten die gegevens invoeren, een andere lidstaat vragen onderzoek te verrichten en verslag uit te brengen of een onopvallende of gerichte controle uit te voeren.

Het douane-informatiesysteem is gebaseerd op Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad¹⁹ en op de overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied²⁰, die op 1 november 2001 voorlopig van toepassing is geworden. In het DIS gelden strikte regels voor de bescherming van persoonsgegevens. Veertien lidstaten²¹ hebben de ratificatie-instrumenten van de DIS-overeenkomst neergelegd

¹⁸ PB C 247 van 15.10.2003.

¹⁹ PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

²⁰ Overeenkomst van 26.7.1995 (PB C 316 van 27.11.1995). Zie het verslag van het voorlopig comité in de zin van artikel 3 van de overeenkomst inzake de voorlopige toepassing van de DIS-overeenkomst (doc.nr. 7361/04 van de Raad van 12.3.2004).

²¹ Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden.

en kunnen de databank van de derde pijler gebruiken. De procedurehandleiding en de gebruikersgids zijn in alle officiële talen vertaald en er zijn cursussen georganiseerd over de toepassing van het systeem.

Daarnaast zijn de lidstaten overeengekomen een referentiebestand van onderzoeksdoSSIERS op douanegebied (FIDE) te ontwikkelen, een samenwerkingsinstrument voor de nationale diensten die gespecialiseerd zijn in intergouvernementele douanesamenwerking²². OLAF is belast met het beheer van dit derdepijlerinstrument, dat moet worden aangevuld met een vergelijkbaar instrument voor de beleidsterreinen waarop de Gemeenschap bevoegd is. De Commissie heeft de wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 opgenomen in haar werkprogramma voor 2004.

2.2. Samenwerking ter bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit die nadelig zijn voor de belangen van de Gemeenschap: bescherming van de Europese munt

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van de euromunten en –biljetten ligt bij de bevoegde nationale autoriteiten, de Europese Centrale Bank, Europol en de Commissie. De verantwoordelijkheid van de Commissie (OLAF) krijgt gestalte in de coördinatie van de technische maatregelen van de lidstaten ter bescherming van de euromunten tegen namaak, waarbij ook het Europees technisch en wetenschappelijk centrum (ETWC) is betrokken, de opleiding en technische bijstand in het kader van het Pericles-programma²³, en de wetgeving²⁴ inzake de bescherming van de euromunten en -biljetten met de bijbehorende sancties.

In het tweede verslag²⁵ van de Commissie over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit van 29 mei 2000, dat ook in 2003 is goedgekeurd, wordt geconstateerd dat het kaderbesluit in het algemeen naar tevredenheid ten uitvoer wordt gelegd en dat over het geheel genomen de nationale bepalingen in overeenstemming zijn met de regelgeving inzake de strafrechtelijke bescherming van de euro tegen valsemunterij.

De bescherming van de euro in muntvorm tegen valsemunterij is toevertrouwd aan het Europees technisch en wetenschappelijk centrum, dat wordt beheerd door twee ambtenaren van de Commissie. In 2003 heeft de Raad de Commissie formeel belast²⁶

²² Akte van de Raad van 8 mei 2003 tot vaststelling van het protocol tot wijziging, wat betreft de vorming van een referentiebestand van onderzoeksdoSSIERS op douanegebied, van de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied (PB C 139 van 13.6.2003).

²³ Besluit 2001/923/EG van de Raad van 17 december 2001 tot vaststelling van een actieprogramma inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (PB L 339 van 21.12.2001).

²⁴ Verordening (EG) nr. 1338/2001 van de Raad van 28 juni (PB L 181 van 4.7.2001) en Kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro (PB L 140 van 14.6.2000).

²⁵ Verslag op grond van artikel 11 van het kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 (COM(2003)532 def. van 3.9.2003).

²⁶ Beschikkingen nrs. 2003/861 en 2003/862 van de Raad van 8.12.2003 betreffende de analyse van valse euromunten en de samenwerking terzake (PB L 325 van 12.12.2003).

met de zorg voor de goede werking van dit centrum en voor de coördinatie van de werkzaamheden ter bescherming van euromunten tegen valsemunterij.

Uit de statistieken en de analyses die het centrum in 2003 heeft opgesteld, blijkt dat vervalsing van euromunten steeds vaker voorkomt. Dat blijkt niet alleen uit het toegenomen aantal ontdekte, in omloop zijnde valse munten (2 339 in 2002 tegen 26 191 in 2003), maar ook uit de sterke stijging van het aantal soorten vervalsingen en varianten (respectievelijk 26 en 97).

Dit wil niet zeggen dat moet worden gevreesd dat de geloofwaardigheid van de euromunten wordt aangetast. Het aantal ontdekte valse euromunten en de hoeveelheid valse munten die in omloop zijn en mogelijk nog worden geproduceerd, is zeer gering in verhouding tot de 49 miljard euromunten die in omloop zijn. Bovendien worden alle valse munten waarvan de kenmerken bekend zijn, geweigerd door sorteermachines en geldautomaten als deze eenmaal daarop zijn afgestemd.

2.3. Programma ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap: Hercules

Op 27 mei 2003 heeft de Commissie een voorstel ingediend tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, het Hercules-programma²⁷. Met dit programma kunnen opleidingsacties, technische bijstand en gegevensuitwisseling op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen worden gefinancierd, of activiteiten die bijdragen tot de verwerving of verspreiding van kennis op dit gebied, zoals studies, conferenties of publicaties. Daarnaast kunnen exploitatiesubsidies worden verleend aan organisaties die op dit gebied actief zijn, zowel in de lidstaten als in de EVA/EER en de drie kandidaat-lidstaten (Bulgarije, Roemenië en Turkije). Het besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Herculesprogramma dateert van 6 april 2004²⁸. Daarin is bepaald dat met ingang van 2004 voor het Hercules-programma 11 775 000 EUR wordt uitgetrokken, voor een periode van drie jaar.

3. EEN INTERINSTITUTIONELE AANPAK VOOR HET VOORKOMEN EN BESTRIJDEN VAN FRAUDE EN CORRUPTIE

Sinds mei 1999 beschikt de Gemeenschap over een wettelijk kader voor het bestrijden van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten ten nadele van haar financiële belangen en voor het verrichten van onderzoeken naar onregelmatige gedragingen binnen de instellingen en organen²⁹. De discussie over de versterking

²⁷ COM (2003) 278 def.

²⁸ Besluit nr. 804/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21.4.2004 tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (PB L 143 van 30.4.2004).

²⁹ Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding, Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad, Interinstitutioneel akkoord betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (PB L 136 van 31.5.1999).

van dit instrument, dat het kader vormt voor de activiteiten van OLAF is in 2003 voortgezet, mede op basis van het evaluatieverslag van de Commissie ("artikel 15") en de ervaringen met de Eurostat-affaire.

3.1. Verdere uitwerking van de hervorming op het gebied van fraudebestrijding

Overeenkomstig artikel 15 van de verordeningen nrs. 1073/99 en 1074/99 heeft de Commissie op 2 april 2003 een verslag³⁰ goedgekeurd over de werkzaamheden van OLAF, waarin de evaluatie van het wettelijk kader voor fraudebestrijding centraal staat.

Het verslag belicht de ontwikkeling van het fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie en de hervorming die in 1999 haar beslag kreeg met de oprichting van OLAF, die aansloot bij de hoge prioriteit die werd toegekend aan de bestrijding van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten ten nadele van de communautaire begroting. Er wordt gekeken naar de manier waarop OLAF, met zijn bijzondere statuut, zijn verschillende taken vervult. Naast zijn hoofdtaak, het verrichten van interne en externe onderzoeken als functioneel onafhankelijke instantie, zorgt OLAF als dienst van de Commissie voor de coördinatie met de bevoegde nationale administratieve, justitiële en politieke autoriteiten, verleent het technische bijstand aan de lidstaten, draagt het bij tot de ontwikkeling van de fraudebestrijdingsstrategie van de Europese Unie en neemt het de nodige initiatieven om de bestaande wetgeving aan te vullen.

Het verslag laat zien dat de operationele activiteiten van OLAF en die van zijn nationale, interinstitutionele en internationale partners elkaar duidelijk aanvullen, en concludeert dat de samenwerking met de diensten van de Commissie en het partnerschap met de lidstaten in de toekomst moeten worden uitgediept. Het verslag wijst op de synergie die voortvloeit uit de korte lijnen tussen de operationele taken en de algemene opdrachten van de Commissie, zoals de ontwikkeling en de toepassing van het fraudebestrijdingsbeleid en de wetgeving. Het verslag onderstreept ook dat het gemengde statuut van OLAF het administratieve en budgettaire beheer van het bureau en de communicatie met de instellingen kan bemoeilijken.

De Commissie heeft 17 aanbevelingen opgesteld die van toepassing zijn op het gehele fraudebestrijdingsbeleid en die leiden tot aanpassing van de wetgeving om de structuur en de werking van het bureau te verbeteren. De Commissie is echter van mening dat in het kader van een toekomstige herziening van het EG-Verdrag en een versterking van de strafrechtelijke kant van de fraudebestrijding ook moet worden gekeken naar een mogelijke volledige verzelfstandiging van OLAF.

Het Europees Parlement heeft kritiek geuit op de werking van het bureau, maar steunt tegelijkertijd het voornemen om de onderzoeksfunctie van OLAF centraal te stellen en de informatie-uitwisseling tussen OLAF en de instellingen te verbeteren³¹.

³⁰ COM (2003)154 def. van 2.4.2003.

³¹ Resolutie van 13.3.2003 over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding - Jaarverslag 2001. Resolutie van 8.4.2003 over de kwijting 2001 en resolutie van 4.12.2003 over het verslag van de Commissie over de evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding.

Het Parlement heeft gewezen op het belang van de waarborgen betreffende de rechten van de verdediging, de rechterlijke toetsing van de activiteiten en de rol van het comité van toezicht van OLAF. Bovendien betwijfelt het Parlement of de Commissie na de Eurostat-affaire voldoende maatregelen heeft genomen om het decentralisatiebeleid met betrekking tot de financiële verantwoordelijkheden aan te passen en of de maatregelen die moeten zorgen voor een nultolerantiebeleid ten aanzien van fraude en corruptie afdoende zijn.

Het comité van toezicht heeft in zijn advies van 18 juni 2003³² geconcludeerd dat de bepalingen van Verordening 1073/99 nog niet ten volle effect hebben kunnen sorteren. De Raad heeft in zijn conclusies van 22.12.2003³³ als aanvulling op de evaluatie van het wettelijk kader van het bureau aangedrongen op een evaluatie van de operationele activiteiten, waarbij hij pleitte voor een stabilisatiefase voordat wordt overwogen het statuut of de taken van het bureau te wijzigen.

De hervorming op het gebied van fraudebestrijding krijgt niet alleen gestalte in de tussentijdse balans die door de wetgever is voorgeschreven, maar speelt zich ook af in een ingewikkelde institutionele omgeving waarin de actualiteit ook voor onvoorziene ontwikkelingen zorgt. De voorzitter van de Europese Commissie heeft in zijn optreden van 25 september 2003 en zijn toespraak van 18 november 2003 voor het Parlement lering getrokken uit de Eurostat-affaire en een actieplan gepresenteerd dat verder gaat dan de 17 aanbevelingen uit het evaluatieverslag.

Als antwoord op een van de belangrijkste lacunes die de praktijk aan het licht heeft gebracht, hebben de Commissie en OLAF in juli 2003 een gedragscode³⁴ opgesteld die moet zorgen voor een betere en tijdige informatie-uitwisseling over de interne onderzoeken bij de Commissie. Niettemin is gebleken dat er wetgeving nodig is om ervoor te zorgen dat in alle instellingen dezelfde regels worden toegepast en om de informatie inhoudelijk te verbeteren.

De krachtlijnen van het op 10 februari 2004 door de Commissie goedgekeurde voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad zijn voor OLAF:

- zijn werkzaamheden opnieuw concentreren op fraudeonderzoeken en operationele prioriteiten;
- de informatiestroom tussen OLAF en de betrokken instellingen en organen verbeteren om hen in staat te stellen om zich van hun politieke verantwoordelijkheid te kwijten en voorzorgsmaatregelen te nemen;
- procedurele waarborgen vaststellen voor de personen op wie de onderzoeken betrekking hebben;
- de externe onderzoeken doeltreffender maken door de bevoegdheden ten aanzien van marktdeelnemers te verduidelijken;

³² Advies nr. 2/03 bij het verslag van de Commissie "Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF)" van 18.6.2003.

³³ Doc. 16280/03 FIN 644.

³⁴ SEC(2003) 871.

- voorts geeft dit nieuwe kader voor het bestuur van OLAF het Comité van toezicht, dat zich evenwel niet in de afwikkeling van de onderzoeken mag mengen, een grotere rol in het kader van het toezicht op de uitoefening van de onderzoekstaak.

3.2. Vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de hervorming van de Commissie

De modernisering van het Europees openbaar bestuur³⁵ is in 2003 voortgezet, naast de werkzaamheden in verband met de voortzetting van de hervorming van de fraudebestrijding van mei 1999. Zo is met name de financiële en administratieve hervorming waartoe het Witboek van maart 2000 over de interne hervorming van de Commissie de aanzet heeft gegeven, bijna voltooid na de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement, dat vooral een nieuw systeem van interne controle omvat, op 1 januari 2003 en het besluit van juli 2003 over de gespecialiseerde instantie voor financiële onregelmatigheden. Na het op 19 mei 2003 in de Raad bereikte politieke akkoord en het advies van het Parlement van 19 juni 2003 heeft de Commissie een gewijzigd voorstel voor een verordening tot wijziging van het Statuut³⁶ goedgekeurd. Deze hervorming zal vanaf het moment waarop zij op 1 mei 2004 ingaat, vergaande gevolgen hebben voor de beheerswerkzaamheden van de diensten en bijdragen tot het voorkomen van onregelmatigheden.

Omdat de Eurostat-affaire heeft aangetoond dat de bestaande voorschriften ontoereikend waren, heeft de Commissie aanvullende horizontale maatregelen genomen: de Gedragscode inzake de betrekkingen tussen de commissarissen en hun diensten van september 1999 is herzien om de informatieverstrekking aan de commissarissen te verbeteren en hen in staat te stellen zich van hun politieke verantwoordelijkheid te kwijten.

In dit verband heeft een groep van commissarissen, waaronder de voorzitter, toegezien op een strikte follow-up van alle relevante informatie en/of beschuldigingen van fraude, onregelmatigheden en andere laakbare handelingen van met name OLAF, IDOC³⁷ en de Dienst Interne audit. De groep van commissarissen wordt bijgestaan door een interdepartementale groep op hoog niveau.

4. VERSTERKING VAN DE STRAFRECHTELIJKE BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAP

4.1. Concreet gestalte geven aan de voorstellen inzake de instelling van een Europees openbaar aanklager

De noodzaak om plegers van strafbare feiten die schade toebrengen aan de financiële belangen van de Gemeenschap op doeltreffender wijze te kunnen vervolgen, zeker in het kader van een uitgebreid Europa, is voor de Commissie aanleiding geweest tot het voorstel een Europese officier van justitie in te stellen³⁸. In 2001 heeft de

³⁵ Voortgangsverslag van de Commissie over de hervorming en maatregelen voor 2004 (COM (2004) 93 def.).

³⁶ COM (2003)721 def.

³⁷ Bureau voor onderzoek en disciplinaire maatregelen van de Commissie.

³⁸ COM(2000) 608.

Commissie een groenboek³⁹ inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie goedgekeurd, dat in 2002 uitgebreid is besproken met alle betrokken kringen. Deze discussie is in 2003 voorgezet en uitgemond in de voorstellen van de Europese Conventie over de oprichting van een Europees openbaar ministerie, waarbij de beslissing moet worden genomen door de Intergouvernementele Conferentie (IGC).

Balans van de openbare discussie over de instelling van een Europees openbaar aanklager

In maart 2003 heeft de Commissie een samenvatting van de ongeveer 200 reacties op het groenboek⁴⁰ gepubliceerd. Zij heeft de Conventie over de toekomst van de Unie van dit verslag in kennis gesteld. Wat de hoofdzaak betreft, waren de reacties voor het merendeel voor het beginsel van de instelling van een Europees openbaar aanklager, waarbij de regeringsinstanties wat terughoudender waren dan de beroepsbeoefenaars en de vertegenwoordigers van de civiele maatschappij. Een minderheid was fel tegen.

De algemene beoordeling inventariseert de standpunten over de noodzaak om een Europees openbaar aanklager in te stellen, en bevestigt en geeft een nadere beschrijving van de toegevoegde waarde die deze openbaar aanklager zou hebben voor de bestrijding van de criminaliteit ten nadele van de communautaire financiën. De thematische evaluatie beschrijft de institutionele en juridische vraagstukken waarop dieper moet worden ingegaan om de verwezenlijking van een dergelijk project te vergemakkelijken: taakverdeling met de bestaande Europese instanties, rechten van de verdediging en bewijsvoering, integratie in de nationale strafrechtstelsels.

In dit verslag bevestigt de Commissie dat een herziening van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen noodzakelijk is om een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming van de financiële belangen, met inachtneming van de grondrechten van personen, te garanderen.

In het op 2 april 2003 goedgekeurde verslag over de evaluatie van de werkzaamheden van het Europees bureau voor fraudebestrijding⁴¹ heeft de Commissie haar visie op de ontwikkeling van OLAF in het vooruitzicht van de instelling van een Europees openbaar aanklager gegeven: OLAF zou moeten uitgroeien tot een gerechtelijke dienst die de openbaar aanklager ondersteunt. De Commissie heeft tevens haar voornemen herhaald om actief voor dit idee te pleiten in het kader van de IGC.

In een resolutie van 27 maart 2003 heeft het Europees Parlement het groenboek gunstig ontvangen en het idee van de instelling van een Europees openbaar aanklager ondersteund.

³⁹ COM(2001) 715.

⁴⁰ COM(2003) 128: het vervolgverslag en alle ontvangen antwoorden zijn beschikbaar op internet Internet (http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/suivi/suivi_fr.pdf).

⁴¹ COM(2003) 154.

Voorstel van de Europese Conventie inzake het Europees openbaar ministerie

Een en ander heeft ertoe geleid dat het plan om de Gemeenschap van een strafvervolgingsfunctie te voorzien, voor het eerst concreet gestalte heeft gekregen. In het op 18 juli 2003 ingediende grondwettelijke verdrag heeft de Europese Conventie een rechtsgrond voorgesteld die de instelling van een Europees openbaar ministerie (III-175) mogelijk maakt met soortgelijke taken als die welke de Commissie heeft voorgesteld⁴². Het Europees openbaar ministerie zou bevoegd zijn voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan inbreuken die onder zijn bevoegdheid vallen.

Het Europees openbaar ministerie zou belast zijn met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze inbreuken. De organisatie van dit openbaar ministerie "op de grondslag van Eurojust" en zijn materiële bevoegdheidssterrein, dat verder reikt dan de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en ook zware transnationale misdrijven omvat, tonen aan dat de discussie sinds de eerste voorstellen van de Commissie een ontwikkeling heeft ondergaan die is begonnen met het vervolgverslag over het groenboek.

Er moet echter voor worden gevreesd dat de besluitvorming met eenparigheid van stemmen die voor deze voorstellen is gehandhaafd, de verwezenlijking ervan in het gedrang brengt, zeker in het kader van een uitgebreide Unie. In plaats van de instelling van het Europees openbaar ministerie in het grondwettelijk verdrag vast te leggen, zoals de Commissie had voorgesteld, heeft de Conventie de keuze aan de Raad overgelaten, die hierover met eenparigheid van stemmen en na goedkeuring van het Europees Parlement een besluit kan nemen, zonder dat sprake is van een verplichting of een termijn.

Daarom heeft de Commissie in haar advies aan de IGC uit hoofde van artikel 48 van het VEU⁴³ aanbevolen de gekwalificeerde meerderheid te gebruiken in bepaalde gevallen waarin het ontwerp voor een grondwettelijk verdrag hierin niet voorzagt, zoals bij beslissing om het Europees openbaar ministerie op te richten voorzover het uitsluitend de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap betrof. Voor een openbaar ministerie met een grotere bevoegdheid zou eenparigheid van stemmen nodig blijven. Eind 2003 had de IGC zich nog niet met dit vraagstuk beziggehouden.

4.2. Samenwerking met Eurojust en Europol

De Europese Raad van Tampere van oktober 1999 heeft er in het kader van de totstandbrenging van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor gepleit het partnerschap tussen de in het kader van de derde pijler ingestelde organen en de communautaire instanties die bevoegd zijn voor de bescherming van de financiële belangen te versterken. Na de uitbreiding van het mandaat van Europol op 1 januari 2002⁴⁴ tot alle ernstige vormen van internationale criminaliteit,

⁴² PB C 169 van 18.7.2003.

⁴³ COM(2003) 548.

⁴⁴ Besluit van de Raad van 6.12.2001 (PB C 362 van 18.12.2001).

waaronder fraude en corruptie, en de oprichting van Eurojust⁴⁵ zijn er in 2003 belangrijke ontwikkelingen geweest op het gebied van de samenwerking tussen de Commissie en de instanties voor politie en justitiële samenwerking.

Op 18 februari 2003 is een administratieve samenwerkingsregeling gesloten tussen de Commissie en Europol met het oog op raadpleging, wederzijdse bijstand en informatie-uitwisseling op gebieden van gemeenschappelijk belang, waartoe ook de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap behoort. Op basis van deze bepalingen hebben Europol en OLAF, uit hoofde van zijn controletaak, op 8 april 2004 een administratief akkoord gesloten dat het accent legt op de uitwisseling van strategische en technische informatie (de uitwisseling van gegevens over personen is uitgesloten) en op de risicoanalyse op gebieden van gemeenschappelijk belang.

Het op 14 april 2003 tussen OLAF en Eurojust gesloten memorandum van overeenstemming voorziet in een nauwe samenwerking tussen de eenheid van rechterlijke ambtenaren van OLAF en de leden van Eurojust om de in artikel 280, lid 3, van het EG-Verdrag bedoelde samenwerking (d.w.z. tussen de bevoegde autoriteiten en met de Commissie) en de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die via de leden van Eurojust in het kader van de derde pijler wordt georganiseerd⁴⁶, op elkaar af te stemmen.

⁴⁵ Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28.2.2002 (PB L 63 van 6.3.2002).

⁴⁶ In overweging 8 van het besluit van de Raad staat dat de bevoegdheden van Eurojust de bevoegdheden van de Gemeenschap inzake de bescherming van haar financiële belangen onverlet laten.

TITEL II - TENUITVOERLEGGING VAN ARTIKEL 280 VAN HET EG-VERDRAG DOOR DE LIDSTATEN IN 2003 - MAATREGELEN TER BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAP

Overeenkomstig artikel 280 van het EG-Verdrag wordt in deel twee van het jaarverslag van de Commissie ook een overzicht gegeven van de inspanningen die de lidstaten in 2003 hebben geleverd met het oog op de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad.

De bijdragen van de lidstaten zijn gebaseerd op een vragenlijst waarover met hen overeenstemming is bereikt in het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding en die elk jaar wordt aangepast in het licht van de opgedane ervaring, om de follow-up van de door de lidstaten genomen maatregelen te vergemakkelijken. Dit jaar waren de vragen gedetailleerder dan in de vorige jaren, waardoor ook de antwoorden van de lidstaten preciezer waren, al blijft er op dit gebied nog ruimte voor verbetering.

De Commissie heeft het accent op de structurele maatregelen gelegd. Uit speciaal verslag nr. 10/2001 van de Rekenkamer was namelijk gebleken dat de nationale systemen voor de opsporing, melding en follow-up van onregelmatigheden op dit gebied een aantal zwakke plekken vertoonden. De controles die de Commissie in der periode november 2002 – januari 2003 in verschillende lidstaten heeft uitgevoerd, hebben aangetoond dat er belangrijke ontwikkelingen zijn, maar dat er ook nog leemten bestaan. In het licht van deze verslagen moet speciale aandacht worden besteed aan de nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die de lidstaten in 2003 hebben aangenomen op het gebied van de structurele maatregelen.

Doordat een nauwkeurig afgebakend gebied werd belicht en de vragenlijst gedetailleerder was, kon een betere vergelijking worden gemaakt van de nieuwe maatregelen die door de lidstaten zijn genomen. Het verdient dus aanbeveling deze methode in de toekomst voor te zetten, waarbij de vragenlijst elk jaar een ander onderwerp dient te krijgen.

De methode die voor titel II is gekozen, bestaat erin op basis van de antwoorden van de lidstaten een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen te geven. De Commissie heeft tegelijk met dit verslag een werkdocument van de diensten gepubliceerd dat alle antwoorden van de lidstaten bevat.

Evenals vorig jaar geeft het eerste hoofdstuk een overzicht van de nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke ontwikkelingen in de lidstaten met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude en onregelmatigheden. Om een betere vergelijking mogelijk te maken is de analyse toegespitst op enkele belangrijke punten, zoals de aanscherping van de sancties en de verbetering van het melden van onregelmatigheden.

Het tweede hoofdstuk is gewijd aan de personeelsorganisatie van de diensten die zijn belast met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen op het gebied van de structurele maatregelen (EFRO, ESF, EOGFL, afdeling Oriëntatie, FIOV, Cohesiefonds). De analyse van de door de lidstaten verstrekte gegevens door de Commissie geeft een beeld van de huidige stand van zaken op het gebied van de nationale voorschriften inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

Het derde hoofdstuk van deze analyse beschrijft de ontwikkelingen op het gebied van de coördinatie tussen de nationale diensten in 2003. Volgens het actieplan voor de fraudebestrijding voor 2001-2003 is de samenwerking tussen alle bevoegde autoriteiten cruciaal voor een doeltreffende krachtenbundeling. Deze kan alleen plaatsvinden door middel van een doeltreffende coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten op nationaal en op Europees niveau.

Het laatste hoofdstuk gaat over de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen op het gebied van de directe uitgaven. Het heeft met name betrekking op de voorwaarden waaronder de Europese Gemeenschappen de terugvordering tot stand kunnen brengen door zich civiele partij te stellen en de wijze waarop de autoriteiten conservatoire maatregelen (inbeslagneming en confiscatie) nemen om de inning te waarborgen.

5. TEKSTEN DIE BIJDAGEN AAN DE TENUITVOERLEGGING VAN ARTIKEL 280 VAN HET EG-VERDRAG - BELANGRIJKSTE WETTELIJKE EN BESTUURSRECHTELIJKE ONTWIKKELINGEN

Hieronder wordt een selectie van bepalingen beschreven die illustratief is voor de in 2003 door de lidstaten genomen maatregelen ter bestrijding van fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap op het gebied van de eigen middelen, de landbouwuitgaven en de structurele maatregelen.

Uit dit overzicht blijkt dat de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving alleen niet genoeg is om een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te waarborgen, maar dat het nationale recht een cruciale rol blijft spelen.

Omdat het verslag van de Commissie elk jaar verschijnt, mogen aan het feit dat er in de betrokken periode geen nieuwe maatregelen zijn genomen, geen conclusies worden verbonden over het algemene niveau van de bescherming van de financiële belangen in de betrokken lidstaat. Dit kan gewoon het gevolg zijn van een grotere activiteit in de voorafgaande periode.

5.1. Horizontale ontwikkelingen:

Frankrijk meldt de goedkeuring van de wet van 18 mei inzake de binnenlandse veiligheid die de strafrechtelijke sancties van het douanewetboek voor in- of uitvoer zonder aangifte en georganiseerde smokkel aanzienlijk verzwakt. De bestraffing van douanedelicten is aanzienlijk aangescherpt, waarbij deze voorschriften zowel op de eigen middelen als op het EOGFL-Garantie van toepassing zijn. Voorts worden bij deze wet verschillende artikelen aan het wetboek van strafvordering toegevoegd om een juridisch kader te bieden voor huiszoeking in computersystemen.

Frankrijk heeft bij besluit binnen het directoraat-generaal douane (DGDDI) een informatiesysteem ten behoeve van de fraudebestrijding (SILCF) ingesteld. Dit systeem moet bijdragen aan de goede uitvoering van het onderzoek naar en de opsporing, vervolging en bestraffing van fraude, inclusief fraude ten nadele van de communautaire begroting, in het kader van de bevoegdheden van DGDDI op economisch en fiscaal gebied en op het gebied van de bescherming van de nationale en communautaire ruimte.

In Duitsland heeft het federale ministerie van Financiën in samenwerking met de deelstaten een nieuwe methode vastgesteld voor het melden van onregelmatigheden overeenkomstig de Verordeningen (EEG) nr. 595/91 en (EG) nr. 1681/94. Deze methode houdt rekening met de in de regelgeving aangebrachte wijzigingen en met de ontwikkelingen op dit gebied sinds de vaststelling van de verordeningen en vormt een actualisering van de nationale voorschriften. De bevoegde autoriteiten beschikken nu over recente instructies voor het melden van onregelmatigheden, en zij melden deze via een eenvoudige Excel-tabel aan het ministerie. Zo wordt de administratieve procedure ook lichter.

In Spanje regelt wet nr. 11/2003 de vorming van gezamenlijke onderzoeksteams van twee of meer lidstaten van de Europese Unie. Deze wet is ook van toepassing op gezamenlijke onderzoeksdiensten die kunnen worden gevormd tijdens door een OLAF gecoördineerde activiteit.

Naar aanleiding van de controle die in 2003 door de diensten van de Commissie is uitgevoerd in het kader van Verordening (EG) nr. 1681/94, is het Nederlandse systeem voor de mededeling van onregelmatigheden en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen opnieuw verbeterd op administratief en contractueel gebied.

In Portugal voorziet het wetboek van strafrecht na de bij wetsbesluit nr. 38/2003 ingevoerde wijziging in sancties tegen de debiteur die nalaat schuldvorderingen van derden te honoreren. Wetsbesluit 93/2003 regelt de voorwaarden voor samenwerking, toegang tot en analyse van relevante informatie voor onderzoeken naar fiscale delicten door de gerechtelijke politie en de belastingdienst.

5.2. Eigen middelen

Een van de belangrijkste ontwikkelingen is de omzetting door Griekenland en Portugal van Richtlijn 2001/44/EG betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde heffingen, douanerechten en ander maatregelen. De aangenomen bepalingen vormen een nadere uitwerking van het toepassingsgebied van de wederzijdse bijstand, dat onder meer schuldvorderingen in verband met sancties en boetes omvat.

De begrotingswet van 2003 voert in de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk een nieuw stelsel van civielrechtelijke sancties in voor inbreuken op de nationale en communautaire douanewetgeving. Deze sancties hebben in de eerste plaats betrekking op minder ernstige gevallen van ontduiking van douanerechten en/of BTW bij invoer; de douanediens ten behouden de mogelijkheid in deze gevallen een onderzoek in te stellen met het oog op vervolging. In de tweede plaats hebben zij betrekking op overtredingen van de nationale en communautaire douanewetgeving op het gebied van in- en uitvoer waarbij geen sprake is van ontduiking. Deze sancties moeten doeltreffend en evenredig zijn.

In Portugal zijn bij wetsbesluit nr. 93/2003 van 30 april 2003 de vorm, de reikwijdte en de grenzen vastgesteld van de samenwerking tussen de gerechtelijke politie, het directoraat-generaal belastingen (DGCI) en het directoraat-generaal douane en

verbruiksbelastingen (DGAIEC) op het gebied van de toegang tot en de verwerking van informatie.

Voorts is in juni 2003 een definitief ontwerp voor een nieuwe overeenkomst inzake wederzijdse administratieve bijstand ingediend door de groep die met dit project belast is bij de Werelddouaneorganisatie, die wordt voorgezeten door het Verenigd Koninkrijk. Het gaat om een modernisering van de multilaterale overeenkomst van Napels II. Het ontwerp zou in juni 2004 moeten worden goedgekeurd. Sommige lidstaten, zoals Nederland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Cyprus, hebben actief aan deze werkzaamheden deelgenomen. Bepaalde goede werkwijzen die op EU-niveau zijn ontwikkeld, kunnen nu op mondiale schaal worden verspreid.

In België is nu een afdeling internationale douanesamenwerking die de taak van centrale coördinatiedienst zal vervullen en die zo nodig als aanspreekpunt zal fungeren voor de buitenlandse coördinatiediensten en de Belgische gerechtelijke autoriteiten.

Ierland meldt de goedkeuring van een wijziging van de *Criminal Justice Act* van 1994 die op 5 mei 2003 in werking is getreden en die de verplichting inhoudt om verdachte transacties aan de bevoegde autoriteiten te melden.

5.3. Landbouwwitgaven

Onder de belangrijke ontwikkelingen is de door Italië gemelde goedkeuring van een wetsbesluit dat een administratieve boete ten bedrage van de ontvangen financiering oplegt aan ondernemingen die begunstigde zijn van financieringen van het EOGFL-Garantie en die bij een controle uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 4045/89 weigeren de nodige documenten te overleggen, verklaren deze niet in hun bezit te hebben of deze aan de controle onttrekken. Het besluit voorziet ook in een boete van ten hoogste 10 500 EUR voor derden die in het kader van de tegencontrole weigeren de documenten te verstrekken.

Een Griekse wet maakt het mogelijk bij besluit van de secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw administratieve sancties op te leggen op het gebied van diervoeding, overeenkomstig de communautaire en nationale voorschriften. Deze sancties zijn afgestemd op de ernst en de duur van de inbreuk, de grootte van de onderneming en de aanwezigheid van bedrog en recidive.

In Portugal verduidelijkt besluit nr. 193/2003 bepaalde begrippen die zijn opgenomen in de verordeningen op het gebied van het EOGFL-Garantie, met name met betrekking tot sancties bij niet-naleving.

Een Spaanse wet tot vaststelling van fiscale, administratieve en sociale maatregelen wijzigt de geldende inbreuken en sancties met betrekking tot de melkquotaregeling.

5.4. Structurele maatregelen

Bij de ontwikkelingen die alle fondsen betreffen, heeft Griekenland de goedkeuring van een gezamenlijk ministerieel besluit gemeld dat een nieuw nationaal systeem van financiële correcties invoert voor de terugvordering van bedragen die voor de programmeringsperiode 2000-2006 ten onrechte of onrechtmatig zijn betaald tijdens

de uitvoering van programma's die zijn medegefinancierd in het kader van het communautaire bestek, het Cohesiefonds en de communautaire initiatieven. Het ministeriële besluit regelt de terugvordering die voortvloeit uit controles die op drie niveaus zijn verricht door de beheersautoriteiten, de betalingsautoriteiten en EDEL (comité financiële controle).

Frankrijk kent bij besluit aan CICC-Structuurfondsen (interministeriële commissie voor de coördinatie van de controles van uit de Europese Structuurfondsen medegefinancierde operaties) de nieuwe bevoegdheid tot controle van de verschillende beheers- en betalingsautoriteiten toe. Deze controle kan betrekking hebben op territoriale lichamen, maar ook op natuurlijke en rechtspersonen die werkzaamheden verrichten in het kader van programma's die uit deze fondsen worden gefinancierd, op organisaties die deze middelen in handen hebben gehad, of op de verschillende overheidsdiensten. De interministeriële commissie kan rechtstreeks aanbevelingen doen aan de territoriale lichamen wanneer zij als beheers- en betalingsautoriteit zijn aangewezen.

Op het gebied van het EFRO meldt Finland een wet en een besluit die in 2003 in werking zijn getreden en die betrekking hebben op de financiering van regionale ontwikkelingsmaatregelen. Deze instrumenten omvatten nadere regels inzake toekenning, betaling, follow-up, controle en terugbetaling van subsidies. Dankzij deze bepalingen kan bij bepaalde opzettelijke en ernstige inbreuken het terug te betalen bedrag worden verhoogd. Deze aanscherping van de achteraf te nemen maatregelen heeft een preventieve werking.

6. ORGANISATIE VAN DE DIENSTEN DIE BELAST ZIJN MET DE BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN DE STRUCTURELE MAATREGELN

De bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap is grotendeels gebaseerd op de primaire bevoegdheid van de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor het beheer van 80 % van de uitgaven en voor de inning van alle traditionele eigen middelen. Bij de verschillende soorten controles als omschreven in de sectorale voorschriften zijn talrijke partijen en ambtenaren op verschillende niveaus van het binnenlands bestuur betrokken (betaalbureaus, beheersautoriteiten, centrale en gedeconcentreerde nationale diensten, gemeentelijke en provinciale diensten).

De lidstaten zijn verplicht de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen even doeltreffend te beschermen als hun eigen belangen. Omdat de structurele maatregelen dit jaar het hoofdonderwerp van het jaarverslag zijn, is ook het onderdeel organisatie van de diensten op deze sectoren geconcentreerd. De bestrijding van fraude en onregelmatigheden op dit gebied is zeer belangrijk voor de lidstaten, omdat het hier om medegefinancierde programma's gaat.

De sectorale voorschriften bevatten de belangrijkste bepalingen inzake de controles die de lidstaten ten uitvoer moeten leggen. Het gaat hierbij enerzijds om zogenaamde regelmatigheidscontroles als bedoeld in de sectorale voorschriften en anderzijds om meer gerichte controles in het kader van fraudebestrijding als bedoeld in artikel 280 van het EG-Verdrag.

De regelmatigheidscontroles bestaan in de eerste plaats uit controles van documenten, die soms controles "op het eerste niveau" of "controles vooraf/ex ante/a priori" worden genoemd. Bij deze controles wordt nagegaan of de procedures op de juiste wijze zijn doorlopen en of is voldaan aan de criteria die in de voorschriften voor de toekenning van financieringen of voordelen zijn vastgelegd (zie eindnoot 2).

Een ander onderdeel van de regelmatigheidscontroles zijn de controles "van het tweede niveau" die achteraf ("ex post/a posteriori") worden gedaan (na betaling van de middelen) en waarbij wordt nagegaan of diensten daadwerkelijk zijn verricht, de gefinancierde projecten daadwerkelijk doorgang hebben gevonden en of een controlesysteem betrouwbaar is. Deze controles zijn vaak gebaseerd op een risicoanalyse, zoals door de communautaire regelgeving is voorgeschreven.

Daarnaast dienen de lidstaten meer gerichte controles ter bestrijding van fraude te verrichten. Deze controles (fraudeonderzoeken) worden uitgevoerd op basis van vermoedens van fraude die naar gelang van de lidstaat bij een van de volgende instanties zijn gerezen: politie, belastingdiensten en, in een gevorderd stadium, gerechtelijke autoriteiten.

Aangezien de organisatie van de diensten onder de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten valt, heeft de Commissie de lidstaten verzocht hun controleactiviteiten te organiseren volgens de bovengenoemde typologie. Hierbij wordt uitgegaan van de gecontroleerde sector, en niet van de organisatorische eenheid waartoe het betrokken personeel behoort¹ (*de noten van titel II zijn te vinden aan het einde van het document*).

Verschillende tabellen geven nadere gegevens over de ramingen van de lidstaten met betrekking tot het aantal personeelsleden die in 2003 voor elke soort controle (vooraf, achteraf en fraudebestrijding) in de vijf betrokken sectoren (EFRO, ESF, EOGFL-Oriëntatie, FIOV, Cohesiefonds) zijn ingezet. Om vergelijkbare cijfers te verkrijgen, werden de gevraagde gegevens en de begrippen inzake controle zo duidelijk mogelijk omschreven².

De twee laatste kolommen van elke tabel geven weer hoe het aantal personeelsleden zich verhoudt tot het bedrag van de te controleren middelen. Op basis van deze gegevens kunnen de lidstaten een eerste beoordeling maken van de mate waarin zij zich houden aan de beginselen van assimilatie, doeltreffendheid en gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 280 van het EG-Verdrag. Omdat de geconsolideerde gegevens niet beschikbaar waren toen dit verslag werd opgesteld, zijn de voorlopige gegevens gebruikt van het verslag over de uitvoering 2003 van DG Begroting van 28 april 2004.

Aangezien het echter gaat om ramingen, die mogelijk gebaseerd zijn op verschillende interpretaties van de definities inzake controle en personeel, moeten deze gegevens omzichtig worden geïnterpreteerd en hebben ze slechts een indicatieve waarde. Ze dienen vooral om enkele belangrijke tendensen zichtbaar te maken, die in het kader van een gestructureerde dialoog met de lidstaten nader moeten worden besproken.

6.1. Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)

Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) dient voornamelijk voor het verlenen van steun aan regio's met een ontwikkelingsachterstand, regio's die zich in een proces van economische omschakeling bevinden en regio's met structurele moeilijkheden.

Tabel 6.1 – EFRO: aantal personeelsleden die door elke lidstaat voor de drie soorten controles zijn ingezet

	(1) Ex ante	(2) = (1)/(7) %	(3) Ex post	(4) = (3)/(7) %	(5) Fraudeonderzoek ³	(6) = (5)/(7) %	(7) = (1)+(3)+(5) Totaal (3 soorten controles)	(8) Te controleren middelen (mln. €)	(9) = (8)/(7) Te controleren middelen per controleur (mln. €)
BE	105 ⁴	94,26%	6 ⁵	5,74%	- ⁶	0,00%	112	64,04	0,57
DK	30	95,19%	1	4,00%	0,25	0,80%	32	25,42	0,81
DE	869 ⁷	88,49% 8,49%	113 ⁸	11,51%	- ⁹	0,00%	982	1818,68	1,85
EL	81	79,41%	21	20,59%	-	0,00%	102	1005,36	9,86
ES ¹⁰	314	70,40%	132	29,60%	-	0,00%	446	4394,96	9,85
FR ¹¹	313	84,37%	58	15,63%	-	0,00%	371	1268,69	3,42
IE	344	56,39%	266	43,61%	-	0,00%	610	294,30	0,48
IT ¹²	531	60,14%	208	23,56%	144	16,30%	883	2869,57	3,25
LU	3	60,00%	1	20,00%	1	20,00%	5 ¹³	0,25	0,05
NL	1	50,00%	1	50,00%	-	0,00%	2 ¹⁴	116,97	- ¹⁵
AT	98	90,74%	10	9,26%	- ¹⁶	0,00%	108	151,85	1,41

PT	684	58,26%	246	20,95%	244 ¹⁷	20,78	1174	2392,51	2,04
FI¹⁸	107 ¹⁹	81,31%	22 ²⁰	16,72%	3 ²¹	2,27%	132	116,85	0,89
SE	100	83,35%	18,5	15,40%	1,5 ²²	1,25%	120	195,36	1,63
UK²³	204 ²⁴	49,67% 9,67%	143	34,75%	64	15,50%	411	938,39	2,28
Totaal	3 784	68,95%	1 247	22,72%	457	8,33%	5 489	15 653, 20	2,85

Op het gebied van het EFRO zetten de meeste lidstaten het grootste gedeelte van het personeel in voor controles vooraf (alle lidstaten samen: 68,95 % voor controles vooraf, 22,72 % voor controles achteraf en 8,33 % voor fraudeonderzoeken). Er bestaat echter weinig homogeniteit tussen de lidstaten wat de verdeling van het personeel over de drie soorten controles betreft.

Zo zetten Oostenrijk, Denemarken en België uit preventieoogpunt meer dan 90 % van hun personeel in voor controles vooraf. De middelen worden dus ingezet voor het opsporen van mogelijke problemen in een zeer vroeg stadium van de controleketen.

Volgens de verstrekte cijfers zetten slechts vier lidstaten (Luxemburg, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) meer dan 15 % van hun personele middelen voor fraudeonderzoeken in.

Sommige lidstaten hadden echter problemen met de uitsplitsing naar soort controle, en andere lidstaten hebben aangegeven dat hun controleambtenaren verantwoordelijk zijn voor verschillende sectoren, waardoor het moeilijk is de situatie grondiger te analyseren.

Voorts kunnen verschillende lidstaten geen cijfers verstrekken over de personele middelen die zij voor fraudeonderzoeken inzetten. De reden hiervoor kan zijn dat er geen speciale fraudebestrijdingsdiensten bestaan (bijvoorbeeld in Oostenrijk) of dat de onderzoekers zich niet behoeven te beperken tot onderzoeken op een specifiek gebied. Er vindt dus overlapping van activiteiten plaats, en het is moeilijk met zekerheid het aantal personeelsleden per fonds te bepalen.

Ondanks deze kanttekeningen blijkt uit de gegevens dat de lidstaten verschillende controlestrategieën toepassen, waarbij het accent nu eens op de ene, dan weer op de andere methode wordt gelegd.

6.2. Europees Sociaal Fonds (ESF)

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) wordt voornamelijk gebruikt in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

Tabel 6.2 – ESF: aantal personeelsleden die door elke lidstaat voor de drie soorten controles zijn ingezet

	(1) Ex ante	(2) = (1)/(7) %	(3) Ex post	(4) = (3)/(7) %	(5) Fraude- onder- zoek ²⁵	(6) = (5)/(7) %	(7) = (1)+(3)+(5) Totaal (3 soorten controles)	(8) Te controle- ren middelen (mln. €)	(9) = (8)/(7) Te controleren middelen per controleur (mln. €)
BE	38 ²⁶	71,70%	15 ²⁷	28,30%	- ²⁸	0,00 %	53	33,34	0,63
DK	20	28,57%	40	57,14%	10 ²⁹	14,29 %	70	44,49	0,64
DE	596 ³⁰	84,90%	106 ³¹	15,10%	- ³²	0,00 %	702	1392,42	1,98
EL	38	71,70%	15	28,30%		0,00 %	53	684,39	12,91
ES ³³	1292	84,17%	243	15,83%	-	0,00 %	1535	1738,36	1,13
FR ³⁴	120	63,83	68	36,17	-	0,00 %	188	579,97	3,08
IE	16	71,11%	6,5	28,89%		0,00 %	22,5	113,85	5,06
IT ³⁵	589	67,82%	215	24,81%	64	7,37 %	869	1078,73	1,24
LU	2	50,00%	2	50,00%	-	0,00 %	4	5,28	1,32
NL	40	72,73%	14	25,45%	1	1,82 %	55	77,72	1,41
AT	264	99,44%	1,5	0,56%	- ³⁶	0,00 %	265,5	112,92	0,42
PT	486	77,64%	140	22,36%	- ³⁷	0,00 %	626	740,27	1,18
FI ³⁸	85,5 ³⁹	87,51%	10 ⁴⁰	10,34%	2	2,15 %	98	172,06	1,76
SE	108	83,72%	19,5 ⁴¹	15,12%	1,5 ⁴²	1,16 %	129	167,29	1,29

UK⁴³	70	48,61%	64	44,44%	10	6,94%	144	357,61	2,48
Totaal	3 764	78,21%	960	19,95%	89	1,84%	4 813	7 298,70	1,52

Wederom is er weinig homogeniteit tussen de lidstaten wat de verdeling van het personeel over de drie soorten controles betreft (vooraf, achteraf en fraudebestrijding). De lidstaten hebben in 2003 veel meer personeel ingezet voor controles vooraf dan voor de twee andere soorten controles (alle lidstaten samen: 78,21 % voor controles vooraf, 19,95 % voor controles achteraf en 1,84 % voor fraudeonderzoeken).

Slechts vier lidstaten wijken duidelijk van dit gemiddelde af. Denemarken zet minder dan de helft van zijn personeel in voor controles vooraf, terwijl Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk hiervoor ongeveer 50 % van het personeel inzetten. Daarentegen zet Oostenrijk meer dan 99 % van zijn personeel voor controles vooraf in.

De meeste lidstaten zetten maar een gering deel (minder dan 10 %) van hun personeel voor fraudeonderzoeken in. Denemarken is een uitzondering met 14,29 %.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat voor het ESF, zoals voor het EFRO, de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen hoofdzakelijk is gebaseerd op controles vooraf.

6.3. Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie

Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie, draagt bij aan de ontwikkeling en de structurele aanpassing van plattelandsgebieden met een ontwikkelingsachterstand door de structuren voor de productie, de verwerking en de afzet van land- en bosbouwproducten doeltreffender te maken.

Tabel 6.3 – EOGFL, afdeling Oriëntatie: aantal personeelsleden die door elke lidstaat voor de drie soorten controles zijn ingezet

	(1) Ex ante	(2) = (1)/(7) %	(3) Ex post	(4) = (3)/(7) %	(5) Fraude- onder- zoek ⁴⁴	(6) = (5)/(7) %	(7) = (1)+(3)+(5) Totaal (3 soorten controles)	(8) Te controle- ren middelen (mln. €)	(9) = (8)/(7) Te controleren middelen per controleur (mln. €)
BE	11 ⁴⁵	92,52%	1 ⁴⁶	7,48%	- ⁴⁷	0,00%	12	16,22	1,32
DK	1	31,25%	2	68,75%	- ⁴⁸	0,00%	3	1,04	0,33
DE	332	57,24%	248	42,76%	- ⁴⁹	0,00%	580	545,41	0,94
EL	40	71,43%	16	28,57%	-	0,00%	56	136,28	2,43
ES ⁵⁰	299	85,43%	51	14,57%	-	0,00%	350	810,06	2,31
FR ⁵¹	55	94,83%	3	5,17%		0,00%	58	102,36	1,76
IE	113	85,93%	15,5	11,79%	3	2,28%	131,5	16,61	0,13
IT ⁵²	179,5	61,90%	46,5	16,03%	24	8,28%	250	577,76	2,31
LU	6 ⁵³	75,00%	2 ⁵⁴	25,00%		0,00%	8 ⁵⁵	0,105	0,01
NL	3	34,15%	5	59,76%	0,5	6,10%	8	4,20	0,51
AT	14	66,67%	7	33,33%	- ⁵⁶	0,00%	21	25,93	1,23
PT	559	93,95%	36	6,05%	- ⁵⁷	0,00%	595	294,15	0,49
FI ⁵⁸	40 ⁵⁹	91,11%	4 ⁶⁰	8,89%	-	0,45%	44	23,43	0,53
SE	42	90,67%	3	6,07%	1,5 ⁶¹	3,25%	46	22,24	0,48
UK ⁶²	60 ⁶³	48,78%	33	26,83%	30	24,39 %	123	37,00	0,30
Totaal	1 755	76,75%	472	20,66%	59	2,59%	2 286	2 612,80	1,14

Ook in de sector EOGFL-Oriëntatie is het grootste gedeelte van het controlepersoneel in de lidstaten voor controles vooraf (76,75 %) ingezet. Wederom

is sprake van verschillen tussen de lidstaten qua verdeling van het controlepersoneel over de drie soorten controles.

België, Frankrijk, Portugal, Finland en Zweden zetten zelfs meer dan 90 % van hun personeel voor controles vooraf in. Denemarken geeft daarentegen ook op dit gebied de voorkeur aan controles achteraf (68,75 %) boven controles vooraf (31,25 %).

In deze sector heeft ook Nederland in 2003 meer personeel ingezet voor controles achteraf dan voor controles vooraf.

Er is betrekkelijk weinig personeel ingezet voor fraudeonderzoeken (2,59 %). Sommige lidstaten hebben aangegeven dat deze onderzoeken in de andere soorten controles waren inbegrepen.

Over het geheel genomen was het personeelsbestand van de lidstaten op dit gebied, alle soorten controles in aanmerking genomen, beperkt (2 286) in vergelijking met het totale controlepersoneel op het gebied van het EFRO (5 489) en het ESF (4 813), maar staat het nog steeds in verhouding tot de te controleren middelen. De per controleur te controleren middelen blijven namelijk het hoogst voor het EFRO (2,85 miljoen euro) en het laagst voor het EOGFL-Oriëntatie (1,14 miljoen euro).

6.4. Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV)

Het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) steunt structurele ontwikkelingen in de visserijsector.

Tabel 6.4 – FIOV: aantal personeelsleden die door elke lidstaat voor de drie soorten controles zijn ingezet

	(1) Ex ante	(2) = (1)/(7) %	(3) Ex post	(4) = (3)/(7) %	(5) Fraude- onder- zoek ⁶⁴	(6) = (5)/(7) %	(7) = (1)+(3)+(5) Totaal (3 soorten controles)	(8) Te controle- ren middelen (mln. €)	(9) = (8)/(7) Te controleren middelen per controleur (mln. €)
BE	1	62,50%	1 ⁶⁵	37,50%	-	0,00%	2	1,44	0,90
DK	5	79,03%	1	20,97%	- ⁶⁶	0,00%	6	25,51	4,11
DE	27	52,94%	24	47,06%	- ⁶⁷	0,00%	51	34,78	0,68
EL	212 ⁶⁸	100,00%	-	0,00%		0,00%	212	42,01	0,19
ES ⁶⁹	87	64,44%	48	35,56%	-	0,00%	135	281,72	2,08
FR ⁷⁰	27	93,10%	2	6,90%	-	0,00%	29	19,42	0,67
IE	3	60,00%	2	40,00%	0	0,00%	5	6,94	1,38
IT ⁷¹	46	52,38%	28	31,75%	14	15,87 %	88	12,68	0,14
LU ⁷²	-	-	-	-	-	-	-	0,150	-
NL	2	66,67%	1	33,33%	-	0,00%	3	10,09	3,25
AT	5,5	52,38%	5	47,62%	- ⁷³	0,00%	10,5	0,22	0,02
PT	39	76,47%	12	23,53%	- ⁷⁴	0,00%	51	36,95	0,72
FI ⁷⁵	12 ⁷⁶	82,76%	2,5 ⁷⁷	17,24%	-	0,00%	14,5	8,94	0,62
SE	10	74,07%	2	14,81%	1,5 ⁷⁸	11,11 %	13,5	3,83	0,28
UK ⁷⁹	10 ⁸⁰	46,51%	0	0,00%	11	52,33 %	21 ⁸¹	10,19	0,47
Totaal	487	77,01%	129	20,38%	16,5	2,61%	632	494,87	0,78

In de sector FIOV is, evenals bij de andere Structuurfondsen, het grootste gedeelte van het controlepersoneel in de lidstaten voor controles vooraf (77,01 %) ingezet.

Ook in deze sector is sprake van verschillen tussen de lidstaten qua verdeling van het personeel over de drie soorten controle: Duitsland, Ierland en Oostenrijk hebben

ongeveer evenveel personeel ingezet voor controles achteraf als voor controles vooraf, terwijl Finland en Denemarken ongeveer 80 % van hun personeel voor controles vooraf hebben ingezet, Frankrijk meer dan 90 % en Griekenland honderd procent.

6.5. Cohesiefonds

Het Cohesiefonds maakt het mogelijk een bijdrage te leveren aan de financiering van projecten op het gebied van het milieu en de Trans-Europese netwerken in de vervoerssector.

Tabel 6.5 – Cohesiefonds: aantal personeelsleden die door elke lidstaat voor de drie soorten controles zijn ingezet

	(1) Ex ante	(2) = (1)/(7) %	(3) Ex post	(4) = (3)/(7) %	(5) Fraude- onder- zoek ⁸²	(6) = (5)/(7) %	(7) = (1)+(3)+(5) Totaal (3 soorten controles)	(8) Te controle- ren middelen (mln. €)	(9) = (8)/(7) Te controleren middelen per controleur (mln. €)
EL	16	61,54%	10	38,46%	-	-	26	40,08	1,54
ES⁸³	90	72,58%	34	27,42%	-	-	124	1724,73	13,91
IE	18	69,23%	8	30,77%	-	-	26	172,09	6,62
PT	20	62,50%	12	37,50%	- ⁸⁴	-	32	258,12	8,01
Totaal	144	69,23%	64	30,77%	-	-	208	2195,02	10,55

Per controleur moeten veel meer middelen worden gecontroleerd dan in de andere sectoren (10,55 miljoen euro tegen 2,85 miljoen euro voor het EFRO en 1,52 miljoen euro voor het ESF). Hierbij gaat het doorgaans wel om projecten van grotere omvang dan bij de andere fondsen het geval is. Dit kan schaalvoordelen voor de controlewerkzaamheden opleveren, hetgeen verklaart waarom het aantal personeelsleden kleiner is ten opzichte van het bedrag van de te controleren middelen.

Ook in de sector Cohesiefonds is het grootste deel van het controlepersoneel van de lidstaten ingezet voor controles vooraf (voor alle lidstaten samen 69,23 % voor controles vooraf en 30,77 % voor controles achteraf).

De verdeling van het personeel over de drie soorten controles (vooraf, achteraf en fraudebestrijding) is betrekkelijk homogeen: twee derde van het controlepersoneel voor controles vooraf en een derde voor controles achteraf.

Op dit gebied is er geen personeel dat uitsluitend wordt ingezet voor fraudeonderzoeken.

Conclusie

Bij het lezen van deze tabel moet rekening worden gehouden met de vele kanttekeningen van de lidstaten die zijn opgenomen in de noten bij de tabellen 6.1 t/m 6.5.

Tabel 6.6 – Structurele maatregelen: aantal personeelsleden dat door elke lidstaat voor de drie soorten controles werd ingezet

	(1) Ex ante	(2) = (1)/(7) %	(3) Ex post	(4) = (3)/(7) %	(5) Fraude- onder- zoek	(6) = (5)/(7) %	(7) = (1)+(3)+(5) Totaal (3 soorten controles)	(8) Te controle- ren middelen (mln. €)	(9) = (8)/(7) Te controleren middelen per controleur (mln. €)
BE	155	86,06 %	23	12,94%	-	0,00%	178	115,04	0,64
DK	56	50,27%	45	40,46%	10	9,27%	111	96,46	0,87
DE	1 824	78,79%	491	21,21%	-	0,00%	2 315	3 791,29	1,64
EL	387	86,19%	62	13,81%	-	0,00%	449	1 908,12	4,42
ES	2 082	80,39%	508	19,61%	-	0,00%	2 590	8 949,83	3,46
FR	515	79,72%	131	20,28%	-	0,00%	646	1 970,44	3,05
IE	494	62,14%	298	37,48%	3	0,38%	795	603,79	0,76
IT	1 346	64,40%	498	23,83%	246	11,77 %	2 090	4 538,74	2,17
LU	11	64,71%	5	29,41%	1	5,88%	17	5,79	0,34
NL	46	67,06%	21	30,75%	1,5	2,20%	68	208,98	3,07
AT	381,5	94,20%	23,5	5,80%		0,00%	405	290,92	0,72
PT	1 788	72,15%	446	18,00%	244	9,85%	2 478	3 722,00	1,50
FI	245	85,03%	38	13,27%	5	1,70%	288	321,28	1,11
SE	2600	84,19%	43	13,86%	6	1,94%	309	388,72	1,26
UK	344	49,43%	240	34,83%	105	15,24 %	689	1 343,19	1,92
Totaal	9 934	73,98%	2 872	21,39%	622	4,63%	12 535	28 254,59	2,25

Uit de overzichtstabel kan worden afgeleid dat in alle lidstaten en alle betrokken sectoren het overgrote deel van het beschikbare personeel in 2003 voor controles vooraf is ingezet (controles vooraf: 73,98%; controles achteraf: 21,39%; fraudeonderzoeken: 4,63%).

Hieruit blijkt dat over het algemeen prioriteit is gegeven aan toezicht en voorafgaande controle tijdens het onderzoek van de financieringsaanvragen.

Kwantitatief gezien vereisen controles op de besteding van gelden of de uitvoering van projecten (controles ex post/a posteriori) gewoonlijk minder middelen, omdat ze gebaseerd zijn op programmering, steekproeven of risicoanalyse.

Zonder een oordeel uit te spreken over de wijze waarop de controles worden georganiseerd, die tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort, betreurt de Commissie het feit dat slechts negen lidstaten in staat waren om aan te geven hoeveel personeelsleden voor fraudeonderzoeken zijn ingezet.

Over het geheel genomen hebben de lidstaten de meeste personeelsleden ingezet voor controles op het gebied van het EFRO (5 489), terwijl het er 4 813 waren voor het ESF, 2 286 voor het EOGFL-Oriëntatie, 632 voor het FIOV en 208 voor het Cohesiefonds. Dit staat nog steeds in verhouding tot de te controleren middelen, omdat met het EFRO meer middelen gemoeid zijn dan met de andere fondsen. Het per controleur te controleren bedrag is 2,85 miljoen euro voor het EFRO, 1,52 miljoen voor het ESF, 1,14 miljoen voor het EOGFL-Oriëntatie en 0,78 miljoen voor het FIOV. Bij het Cohesiefonds is dit bedrag veel hoger, namelijk 10,55 miljoen euro per controleur.

Wanneer de gegevens per lidstaat worden vergeleken, varieert het te controleren bedrag voor alle fondsen samen van 0,34 tot 4,42 miljoen euro per controleur. Wanneer de cijfers voor elk fonds apart worden bekeken, nemen de verschillen aanzienlijk toe: voor het EFRO bijvoorbeeld varieert het bedrag per controleur van 0,05 tot 9,86 miljoen euro en voor het ESF van 0,42 tot 12,91 miljoen euro.

De meeste lidstaten leggen het accent sterk op preventie, zodat de personele middelen vooral voor controles vooraf worden ingezet. Slechts enkele lidstaten hebben gekozen voor een gelijkmatiger verdeling over de drie soorten controles; deze aanpak is gericht op de afschrikkende werking van herhaalde controles en fraudeonderzoeken. De in het verslag over 2002 beschreven tendensen zijn bevestigd.

7. COÖRDINATIE VAN DE DIENSTEN BINNEN DE LIDSTATEN⁸⁵

Voor doeltreffende controles en onderzoeken met betrekking tot communautaire middelen en uitgaven is goede coördinatie tussen de verschillende bevoegde diensten nodig. Het speciale controleverslag nr. 10/2001⁸⁶ van de Rekenkamer en de controles die de Commissie in de periode november 2002 – januari 2003 in verschillende lidstaten heeft uitgevoerd, hebben aan het licht gebracht dat er op dit gebied op verschillende niveaus leemten bestaan. Sindsdien hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan waarop de lidstaten hebben gewezen in hun antwoord op de artikel 280-vragenlijst.

Zo zijn er enkele belangrijke horizontale ontwikkelingen geweest. In Italië hebben de regio's, de autonome provincies en de regionale leiding van de *Guardia di Finanza* nieuwe protocolakkoorden gesloten met het oog op de coördinatie van alle controles en informatie-uitwisseling over de structurele maatregelen. Voorts hebben een

centraal en twintig regionale comités voor financiële coördinatie, die bestaan uit vertegenwoordigers van de *Guardia di Finanza*, de *Ragioneria Generale dello Stato* en de *Agenzia delle Entrate*, zich beziggehouden met de structuurfondsen.

Daarnaast hebben de centrale autoriteiten verschillende instructies gegeven met het oog op een uniforme tenuitvoerlegging van de procedures voor controles en melding van onregelmatigheden. Deze instructies houden rekening met de lering die is getrokken uit de afsluiting van de programma's van de Structuurfondsen van 1994-1999 en de controleverslagen van de Rekenkamer en de Commissie. Dat in 2003 dergelijke instructies zijn gegeven is medegedeeld door de Italiaanse (regio's Veneto, Toscane en Campanië), de Britse (richtsnoeren van de pas opgerichte "Compliance Group" waarin verschillende diensten zijn vertegenwoordigd die belast zijn met het beheer van de Structuurfondsen in Engeland) en de Franse autoriteiten autoriteiten (nieuwe controle-instructie van de douane, procedurehandleiding die bestemd is voor de betaalorganen en de controleurs op het gebied van het EOGFL-Garantie).

Bijna alle lidstaten wijzen op maatregelen ter verbetering van de informatie-uitwisseling en ter bevordering van de samenwerking: oprichting van coördinatie-eenheden, vergaderingen, opleiding, ontwikkeling van informaticasystemen. Hierbij gaat het er met name om de melding van onregelmatigheden aan de Commissie (OLAF) te vergemakkelijken, zodat er in dit verslag speciale aandacht aan moet worden besteed.

België meldt de oprichting van een orgaan voor de coördinatie van de betaalorganen voor het EOGFL-Garantie. De federale staat en de gewesten hebben een samenwerkingsakkoord op het gebied van visserij en landbouw gesloten. Sommige personeelsleden van de Administratie der douane en accijnzen en van de belastingadministraties hebben de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hulpofficier van de procureur des Konings gekregen om de afwikkeling van fraudeonderzoeken te vergemakkelijken.

Sommige lidstaten hebben eenheden opgericht waarin de personen vertegenwoordigd zijn die in verschillende sectoren voor controles verantwoordelijk zijn. Zo zijn in Denemarken degenen die voor de ESF- en EFRO-controles verantwoordelijk zijn, in één eenheid bij één ministerie ondergebracht (het ministerie van Economische Zaken en Bedrijfsleven). Het Verenigd Koninkrijk heeft de functie van betaalorgaan voor de twee afdelingen van het EOGFL bij dezelfde dienst van het ministerie van Milieubeheer, Voedselvoorziening en Plattelandszaken. In Ierland is een stuurgroep opgericht waarin van gedachten kan worden gewisseld over het financiële beheer en de controles van het ESF (ESF Financial Steering Group).

Vele lidstaten hebben medegedeeld dat vanaf 2003 regelmatig wordt vergaderd door degenen die in verschillende sectoren voor de controles verantwoordelijk zijn (bijvoorbeeld de groep Euronet in Noord-Ierland) of door degenen die in dezelfde sector voor de verschillende soorten controles verantwoordelijk zijn (bijvoorbeeld in Denemarken op het gebied van het FIOV), om gemakkelijker informatie over onder meer methoden te kunnen uitwisselen.

In Frankrijk en Finland zijn voor het personeel van verschillende diensten cursussen en seminars georganiseerd ter verbetering van de coördinatie en de samenwerking tussen de diensten.

Het Griekse ministerie van Economische Zaken en Financiën en het betaalbureau (Opekepe) hebben een samenwerkingsmemorandum gesloten waarbij het kader wordt vastgesteld voor de uitwisseling van informatie over onregelmatigheden op het gebied van uitvoerrestituties. Een soortgelijk akkoord is tussen Ierse autoriteiten gesloten om ervoor te zorgen dat de controles achteraf en de systeemaudits overeenkomstig de geldende voorschriften op landbouwgebied worden uitgevoerd.

Met betrekking tot verbetering van de informatie-uitwisseling moet tot slot nog worden gewezen op de verbeteringen aan de informaticasystemen die de gegevensoverdracht vergemakkelijken. Dergelijke ontwikkelingen zijn met name gemeld door de Britse (modernisering van het informatiesysteem dat door de Schotse regering wordt gebruikt voor het beheer van het EFRO en het ESF), de Belgische (kruiscontrole van elektronische bestanden op nationaal niveau om te voorkomen dat ten onrechte BTW wordt terugbetaald; uitwisseling van informatie tussen de beheerders van Europese programma's om dubbele medefinanciering te voorkomen) en de Italiaanse autoriteiten (informaticasysteem van de regio Valle d'Aosta dat wordt gebruikt op het gebied van plattelandsontwikkeling).

8. INVORDERING IN HET RECHT VAN DE LIDSTATEN DOOR ZICH ALS CIVIELE PARTIJ IN EEN STRAFRECHTELIJKE PROCEDURE TE VOEGEN

De invordering van communautaire tegoeden die voortvloeien uit uitgaven die rechtstreeks door de Commissie worden beheerd ("directe uitgaven"), is een belangrijk onderwerp voor de verbetering van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

Ter verbetering van de invordering heeft de Commissie twee mededelingen (in 2000 en 2002⁸⁷) goedgekeurd. In deze mededelingen heeft de Commissie de rol beschreven die OLAF speelt om ervoor te zorgen dat de Commissie zich na een onderzoek van OLAF civiele partij kan stellen op het gebied van de directe uitgaven.

Als civiele partij optreden: de civiele vordering in een strafrechtelijke procedure wordt beschouwd als doeltreffend instrument voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Door de strafprocedure met de civiele vordering te combineren kan de duur van de procedure worden verkort. Deze gecombineerde procedure biedt verschillende voordelen en vergemakkelijkt de invordering door de Commissie van tegoeden op het gebied van de directe uitgaven.

Het is dan ook belangrijk te bepalen onder welke voorwaarden de Commissie in geval van fraude op het gebied van de directe uitgaven krachtens het nationale recht namens de Gemeenschappen een dergelijke civiele vordering kan instellen of vergelijkbare maatregelen kan treffen.

Met het oog op de evaluatie van deze invorderingsmogelijkheid is de lidstaten verzocht een eerste beschrijving te geven van de rechtsgrond voor een dergelijke vordering in hun wetgeving.

De *antwoorden van de lidstaten*⁸⁸ hebben de Commissie een overzicht gegeven van de nationale wetgevingen wat betreft de mogelijkheid om zich als civiele partij in een strafrechtelijke procedure te voegen.

Behalve in de lidstaten die een *common law*-stelsel⁸⁹ hebben, kunnen de Gemeenschappen, vertegenwoordigd door de Commissie, in alle lidstaten⁹⁰ een civiele vordering instellen in het kader van een strafrechtelijke procedure, mits aan de in het nationale recht vastgestelde voorwaarden is voldaan.

Wanneer een dergelijke vordering mogelijk is, moet het verzoek om als civiele partij te mogen optreden door de benadeelde partij worden ingediend bij het gerecht of de bevoegde vervolgingsinstanties. Voorts is in sommige lidstaten⁹¹ ook het openbaar ministerie bevoegd om een dergelijke procedure in te leiden.

De lidstaten⁹² hebben aangegeven dat het moment waarop de vordering wordt ingesteld, bepalend is voor de ontvankelijkheid ervan. In sommige lidstaten⁹³ is het slechts voor het begin van de gerechtelijke procedure mogelijk zich civiele partij te stellen. In andere rechtsstelsels⁹⁴ daarentegen kan het verzoek pas worden ingediend wanneer de procedure al is begonnen. In deze rechtsstelsels moet het verzoek om zich civiele partij te mogen stellen uiterlijk tijdens de hoorzitting, maar in ieder geval voor het begin van de slotpleidooien worden ingediend.

In de lidstaten met een *common law*-stelsel kan de Commissie zich weliswaar niet civiele partij stellen, maar wel toestemming krijgen een verzoek om schadeloosstelling in te dienen.

Wanneer het gaat om de bevoegde nationale autoriteiten, is in verschillende lidstaten geconstateerd dat de rechter en/of het strafgerecht een sleutelrol spelen. De antwoorden van de lidstaten over de voorwaarden waaronder men zich civiele partij kan stellen, zijn zeer uiteenlopend. De Commissie heeft over dit onderwerp echter niet van alle lidstaten voldoende informatie ontvangen om een diepgaander analyse te kunnen maken.

In alle lidstaten bestaan verjaringstermijnen, maar de duur ervan blijkt zeer uiteenlopend. In verschillende lidstaten bevat het burgerlijk recht relevante bepalingen terzake. Er zijn lange (20-30 jaar⁹⁵) en korte (3-5 jaar⁹⁶) verjaringstermijnen.

Conservatoire maatregelen: als aanvulling op de civiele vordering kan tijdens een strafrechtelijke procedure om "conservatoire maatregelen" worden gevraagd. De rechtsstelsels van de lidstaten voorzien in verschillende instrumenten, zoals confiscatie of inbeslagneming van gelden in het kader van een strafrechtelijke procedure. Deze instrumenten kunnen in sommige gevallen al worden gebruikt tijdens de fase die aan de uitspraak voorafgaat.

De complexiteit van de nationale rechtsstelsels betekent in principe dat de Commissie behoefte heeft aan nauwe samenwerking met de gerechtelijke autoriteiten. Dit zou kunnen bijdragen aan een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, met name wanneer de middelen door de Commissie worden beheerd.

¹ Indien sommige personeelsleden meerdere soorten controles uitvoerden (ex ante, ex post en/of fraudebestrijding), werd de lidstaten verzocht het aantal personeelsleden te berekenen op basis van een raming van de relatieve duur van ieder soort controle dat door het betrokken personeel werd uitgevoerd.

Indien sommige personeelsleden verantwoordelijk waren voor de uitvoering van controles van verschillende fondsen, werd de lidstaten eveneens verzocht de aantallen te berekenen op basis van een raming van de relatieve duur van de controles die door elk personeelslid in elke sector werden verricht.

Indien bepaalde controletaken werden overgedragen aan externe (particuliere) bureaus of organen, werd de lidstaten verzocht het aantal personeelsleden dat door deze bureaus of organen voor de uitvoering van die taken werd ingezet in hun cijfers op te nemen.

De cijfers in de tabellen zijn afgerond op het dichtstbijzijnde gehele getal. Hierdoor kunnen in de kolom van de totalen verschillen bestaan tussen werkelijke cijfers en afgeronde cijfers.

² Onder controles vooraf wordt verstaan:

- voor de Structuurfondsen: de controles en verificaties van projecten of acties die op verschillende niveaus worden verricht (beheersautoriteit, betalingsautoriteit, gedelegeerde of bemiddelende instanties, eindbegunstigden) om na te gaan of de medegefinancierde goederen en diensten zijn geleverd en de opgevoerde uitgaven daadwerkelijk zijn gemaakt (controles van de verleende dienst), overeenkomstig de artikel 4 en artikel 9, leden 2, 3, en 4, van Verordening nr. 438/2001;
- voor het Cohesiefonds: de controles die op verschillende niveaus (uitvoerende instanties, beheersautoriteit, betalingsautoriteit, bemiddelende instanties) worden verricht om na te gaan of de opgevoerde uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan en of het project, vanaf de voorbereidende fase tot en met het functioneren van de gefinancierde investering, wordt uitgevoerd, overeenkomstig artikel 4 en artikel 8, leden 2, 3 en 4, van Verordening nr. 1386/2002.

In dit verslag wordt onder controles achteraf verstaan:

- voor de Structuurfondsen: de steekproefcontroles met betrekking tot ten minste 5 % van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven, overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EG) nr. 2064/97 (voor de programmeringsperiode 1994-1999) en artikel 10 van Verordening (EG) nr. 438/2001 (voor de programmeringsperiode 2000-2006);
- voor het Cohesiefonds: de steekproefcontroles met betrekking tot ten minste 15 % van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven, overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1386/2002, waardoor het mogelijk wordt de effectiviteit van de beheers- en controlesystemen en de aangiften van uitgaven van de projecten te verifiëren.

De fraudeonderzoeken omvatten alle onderzoeken die bij een vermoeden van fraude worden verricht.

³ De lidstaten werd verzocht indien mogelijk ook het aantal personeelsleden van de met strafvervolging belaste diensten (politiediensten, gerechtelijke autoriteiten) op te geven die voor dit soort onderzoek werden ingezet.

⁴ Waarvan 4 van de Vlaamse Gemeenschap, 95 van het Waalse Gewest, 6 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (waarvan 0,42 voor de programmeringsperiode 1994-1999).

⁵ Waarvan 3 van de Vlaamse Gemeenschap, 2 van het Waalse Gewest, 1,4 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (waarvan 0,4 voor de programmeringsperiode 1994-1999).

⁶ Inbegrepen in de vorige twee kolommen.

⁷ Duitsland merkt op dat wegens het grote aantal maatregelen en bevoegde diensten een groot aantal personen zich met deze controles bezighoudt. Er kan dan ook slechts een raming worden gegeven.

-
- ⁸ Omdat de controles achteraf in 2003 betrekking hadden op de perioden 1994-1999 en 2000-2006, zijn de gegevens over de onafhankelijke organen gebaseerd op een raming van de tijd die tijdens de verslagperiode door het personeel is besteed aan de twee perioden.
- ⁹ Het is niet mogelijk aan te geven hoeveel personen zich bij strafrechtelijke instanties met gerechtelijke onderzoeken hebben beziggehouden. Deze personen zijn bevoegd voor een groot aantal dossiers die doorgaans verder reiken dan het betrokken gebied.
- ¹⁰ Sommige door de Spaanse autoriteiten geraadpleegde organen hebben geen volledige gegevens over het personeel verstrekt. Over het aantal personeelsleden van politie en justitie is in het geheel geen informatie verstrekt. Om deze reden is de kolom m.b.t. het aantal personeelsleden dat zich met fraudeonderzoeken bezighoudt, niet ingevuld, maar zijn de beschikbare gegevens bij die van de eerste twee kolommen meegeteld.
- ¹¹ Frankrijk wijst op de gebrekkige betrouwbaarheid van dergelijke statistieken, hetgeen de voorzichtigheid verklaart waarmee Frankrijk in zijn mededeling te werk gaat.
- ¹² Voor Italië hebben de verstrekte gegevens betrekking op de programmeringsperioden 1988-1993, 1994-1999 en 2000-2006 voor de overheidsdiensten die de vragenlijst hebben beantwoord.
- ¹³ Exclusief Interreg en de oude doelstelling 5b.
- ¹⁴ Gezien het gedecentraliseerde karakter van de betrokken programma's, is het aantal ambtenaren dat actief aan de controleactiviteiten deelneemt, bij de ministeries niet bekend.
- ¹⁵ Aangezien de door Nederland verstrekte cijfers grote leemten vertonen op het gebied van het EFRO, is het per controleur te controleren bedrag niet berekend om geen vertekend beeld van het totaalresultaat te geven.
- ¹⁶ In Oostenrijk zijn er geen personeelsleden of diensten die speciaal voor fraudebestrijding worden ingezet.
- ¹⁷ Waarvan 195 ambtenaren van PJ, 18 van DCIAP en 31 van DIAP. Zij zijn belast met fraudeonderzoeken op alle gebieden (EFRO, ESF, EOGFL-Oriëntatie, FIOV en Cohesiefonds).
- ¹⁸ Bij de gegevens voor Finland is het gebruik van politiemiddelen buiten beschouwing gelaten.
- ¹⁹ Waarvan 5 in de regio Åland.
- ²⁰ Waarvan 3 van de controledienst van de regionale overheid van Åland (2 overheidscontroleurs en 1 intern controleur).
- ²¹ Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken bedraagt de bijdrage van de openbaar aanklagers 0,1 mensjaar. Dit cijfer kan niet worden uitgesplitst en heeft dus betrekking op alle fondsen samen. Volgens het Finse ministerie van Binnenlandse Zaken omvat de bijdrage van de politie 1,5 mensjaar voor alle fondsen (dit cijfer kan niet worden uitgesplitst). Voor de regio Åland is dit personeel meegeteld bij het personeel dat wordt ingezet voor de eerste twee soorten controles.
- ²² Alle strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot de Structuurfondsen worden uitgevoerd door EBM. In totaal worden 6 personen per jaar ingezet voor onderzoeken met betrekking tot fraude met communautaire subsidies (2 openbaar aanklagers, 2 politieambtenaren en 2 boekhouddeskundigen). Het is niet mogelijk aan te geven hoe de werklast over de fondsen is verdeeld. Het totaal is gelijkelijk verdeeld over de vier fondsen, zodat bij elk fonds 1,5 is aangegeven.
- ²³ Het Verenigd Koninkrijk merkt op dat in totaal 59 personeelsleden (32 voor de controles vooraf, 19 voor de controles achteraf en 8 voor de fraudeonderzoeken) voor alle fondsen werken, voornamelijk bij gedecentraliseerde overheidsdiensten. Zij zijn meegeteld bij het personeel dat voor het EFRO wordt ingezet.

-
- ²⁴ 122 personeelsleden die in Engeland controles vooraf verrichten op het gebied van het EFRO, werken ook op het gebied van het EOGFL.
- ²⁵ De lidstaten werd verzocht indien mogelijk ook het aantal personeelsleden van de met strafvervolging belaste diensten (politiediensten, gerechtelijke autoriteiten) op te geven die voor dit soort onderzoek werden ingezet.
- ²⁶ Waarvan 8 van de Vlaamse Gemeenschap, 3,69 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 26 van het ESF-Agentschap.
- ²⁷ Waarvan 8 van de Vlaamse Gemeenschap, 2 van het Waalse Gewest, 1,14 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 4 van het ESF-Agentschap.
- ²⁸ Inbegrepen in de vorige twee kolommen.
- ²⁹ Volgens Denemarken werkte bij het parket voor gespecialiseerde economische criminaliteit in 2003 één persoon die belast was met fraudeonderzoeken op het gebied van de Structuurfondsen.
- ³⁰ Duitsland merkt op dat wegens het grote aantal maatregelen en bevoegde diensten een groot aantal personen zich met deze controles bezighoudt. Er kan dan ook slechts een raming worden gegeven.
- ³¹ Omdat de controles achteraf in 2003 betrekking hadden op de perioden 1994-1999 en 2000-2006, zijn de gegevens over de onafhankelijke organen gebaseerd op een raming van de tijd die tijdens de verslagperiode door het personeel is besteed aan de twee perioden.
- ³² Het is niet mogelijk aan te geven hoeveel personen zich bij strafrechtelijke instanties met gerechtelijke onderzoeken hebben beziggehouden. Deze personen zijn bevoegd voor een groot aantal dossiers die doorgaans verder reiken dan het betrokken gebied.
- ³³ Sommige door de Spaanse autoriteiten geraadpleegde organen hebben geen volledige gegevens over het personeel verstrekt. Over het aantal personeelsleden van politie en justitie is in het geheel geen informatie verstrekt. Om deze reden is de kolom m.b.t. het aantal personeelsleden dat zich met fraudeonderzoeken bezighoudt, niet ingevuld, maar zijn de beschikbare gegevens bij die van de eerste twee kolommen meegeteld.
- ³⁴ Frankrijk wijst op de gebrekkige betrouwbaarheid van dergelijke statistieken, hetgeen de voorzichtigheid verklaart waarmee Frankrijk in zijn mededeling te werk gaat.
- ³⁵ Voor Italië hebben de verstrekte gegevens betrekking op de programmeringsperioden 1988-1993, 1994-1999 en 2000-2006 voor de overheidsdiensten die de vragenlijst hebben beantwoord.
- ³⁶ In Oostenrijk zijn er geen personeelsleden of diensten die speciaal voor fraudebestrijding worden ingezet.
- ³⁷ Alle personeelsleden die bij het EFRO zijn vermeld, spelen tevens een rol bij de fraudeonderzoeken in deze sector.
- ³⁸ De werkzaamheden van politie en gerechtelijke instanties zijn niet inbegrepen in door het Finse ministerie van Arbeid verstrekte cijfers over het ESF.
- ³⁹ Waarvan 3 in Åland.
- ⁴⁰ Waarvan 3 van de controledienst van de regionale overheid van Åland (2 overheidscontroleurs en 1 intern controleur).
- ⁴¹ Waarvan 5 personen die worden ingezet voor administratieve onderzoeken.

-
- ⁴² Alle strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot de Structuurfondsen worden uitgevoerd door EBM. In totaal worden 6 personen per jaar ingezet voor onderzoeken met betrekking tot fraude met communautaire subsidies (2 openbaar aanklagers, 2 politieambtenaren en 2 boekhouddeskundigen). Het is niet mogelijk aan te geven hoe de werklast over de fondsen is verdeeld. Het totaal is gelijkmatig verdeeld over de vier fondsen, zodat bij elk fonds 1,5 is aangegeven.
- ⁴³ Het Verenigd Koninkrijk merkt op dat in totaal 59 personeelsleden (32 voor de controles vooraf, 19 voor de controles achteraf en 8 voor de fraudeonderzoeken) voor alle fondsen werken, voornamelijk bij gedecentraliseerde overheidsdiensten. Zij zijn meegeteld bij het personeel dat voor het EFRO wordt ingezet.
- ⁴⁴ De lidstaten werd verzocht indien mogelijk ook het aantal personeelsleden van de met strafvervolging belaste diensten (politiediensten, gerechtelijke autoriteiten) op te geven die voor dit soort onderzoek werden ingezet.
- ⁴⁵ Waarvan 11,3 van het Waalse Gewest, 0,08 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (programmeringsperiode 1994-1999).
- ⁴⁶ Waarvan 0,8 van het Waalse Gewest, 0,12 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (programmeringsperiode 1994-1999).
- ⁴⁷ Inbegrepen in de vorige twee kolommen.
- ⁴⁸ Volgens Denemarken werkte bij het parket voor gespecialiseerde economische criminaliteit in 2003 één persoon die belast was met fraudeonderzoeken op het gebied van de Structuurfondsen.
- ⁴⁹ Het is niet mogelijk aan te geven hoeveel personen zich bij strafrechtelijke instanties met gerechtelijke onderzoeken hebben beziggehouden. Deze personen zijn bevoegd voor een groot aantal dossiers die doorgaans verder reiken dan het betrokken gebied.
- ⁵⁰ Sommige door de Spaanse autoriteiten geraadpleegde organen hebben geen volledige gegevens over het personeel verstrekt. Over het aantal personeelsleden van politie en justitie is in het geheel geen informatie verstrekt. Om deze reden is de kolom m.b.t. het aantal personeelsleden dat zich met fraudeonderzoeken bezighoudt, niet ingevuld, maar zijn de beschikbare gegevens bij die van de eerste twee kolommen meegeteld.
- ⁵¹ Frankrijk wijst op de gebrekkige betrouwbaarheid van dergelijke statistieken, hetgeen de voorzichtigheid verklaart waarmee Frankrijk in zijn mededeling te werk gaat.
- ⁵² Voor Italië hebben de verstrekte gegevens betrekking op de programmeringsperioden 1988-1993, 1994-1999 en 2000-2006 voor de overheidsdiensten die de vragenlijst hebben beantwoord.
- ⁵³ Niet voltijds voor de desbetreffende controles ingezet.
- ⁵⁴ Niet voltijds voor de desbetreffende controles ingezet.
- ⁵⁵ Niet voltijds voor de desbetreffende controles ingezet.
- ⁵⁶ In Oostenrijk zijn er geen personeelsleden of diensten die speciaal voor fraudebestrijding worden ingezet.
- ⁵⁷ Alle personeelsleden die bij het EFRO zijn vermeld, spelen tevens een rol bij de fraudeonderzoeken in deze sector.
- ⁵⁸ De werkzaamheden van politie en gerechtelijke instanties zijn niet inbegrepen in door het Finse ministerie van Land- en Bosbouw verstrekte cijfers over het EOGFL-Oriëntatie.
- ⁵⁹ Waarvan 2,75 in Åland.

-
- ⁶⁰ Waarvan 0,5 personeelslid van de controledienst van Åland en 0,5 personeelslid van de landbouwdienst van Åland.
- ⁶¹ Alle strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot de Structuurfondsen worden uitgevoerd door EBM. In totaal worden 6 personen per jaar ingezet voor onderzoeken met betrekking tot fraude met communautaire subsidies (2 openbaar aanklagers, 2 politieambtenaren en 2 boekhouddeskundigen). Het is niet mogelijk aan te geven hoe de werklast over de fondsen is verdeeld. Het totaal is gelijkelijk verdeeld over de vier fondsen, zodat bij elk fonds 1,5 is aangegeven.
- ⁶² Het Verenigd Koninkrijk merkt op dat in totaal 59 personeelsleden (32 voor de controles vooraf, 19 voor de controles achteraf en 8 voor de fraudeonderzoeken) voor alle fondsen werken, voornamelijk bij gedecentraliseerde overheidsdiensten. Zij zijn meegeteld bij het personeel dat voor het EFRO wordt ingezet.
- ⁶³ 122 personeelsleden die in Engeland controles vooraf verrichten op het gebied van het EFRO, werken ook op het gebied van het EOGFL. Zij zijn meegeteld bij het personeel dat voor het EFRO wordt ingezet. Het cijfer voor het aantal personeelsleden dat wordt ingezet voor controles vooraf op het gebied van het EOGFL omvat tevens 6 Schotse controleurs wier taken niet naar categorie konden worden uitgesplitst.
- ⁶⁴ De lidstaten werd verzocht indien mogelijk ook het aantal personeelsleden van de met strafvervolgning belaste diensten (politiediensten, gerechtelijke autoriteiten) op te geven die voor dit soort onderzoek werden ingezet.
- ⁶⁵ 0,4 van de Vlaamse Gemeenschap, 0,2 van het Waalse Gewest.
- ⁶⁶ Volgens Denemarken werkte bij het parket voor gespecialiseerde economische criminaliteit in 2003 één persoon die belast was met fraudeonderzoeken op het gebied van de Structuurfondsen.
- ⁶⁷ Het is niet mogelijk aan te geven hoeveel personen zich bij strafrechtelijke instanties met gerechtelijke onderzoeken hebben beziggehouden. Deze personen zijn bevoegd voor een groot aantal dossiers die doorgaans verder reiken dan het betrokken gebied.
- ⁶⁸ Dit cijfer omvat 200 controleurs die zich bij de districten bezighouden met de follow-up van de projecten van het operationele programma visserij (2000-2006), 6 controleurs in het kader van het CB en 6 andere visserijcontroleurs.
- ⁶⁹ Sommige door de Spaanse autoriteiten geraadpleegde organen hebben geen volledige gegevens over het personeel verstrekt. Over het aantal personeelsleden van politie en justitie is in het geheel geen informatie verstrekt. Om deze reden is de kolom m.b.t. het aantal personeelsleden dat zich met fraudeonderzoeken bezighoudt, niet ingevuld, maar zijn de beschikbare gegevens bij die van de eerste twee kolommen meegeteld.
- ⁷⁰ Frankrijk wijst op de gebrekkige betrouwbaarheid van dergelijke statistieken, hetgeen de voorzichtigheid verklaart waarmee Frankrijk in zijn mededeling te werk gaat.
- ⁷¹ Voor Italië hebben de verstrekte gegevens betrekking op de programmeringsperioden 1988-1993, 1994-1999 en 2000-2006 voor de overheidsdiensten die de vragenlijst hebben beantwoord.
- ⁷² Niet van toepassing voor Luxemburg.
- ⁷³ In Oostenrijk zijn er geen personeelsleden of diensten die speciaal voor fraudebestrijding worden ingezet.
- ⁷⁴ Alle personeelsleden die bij het EFRO zijn vermeld, spelen tevens een rol bij de fraudeonderzoeken in deze sector.
- ⁷⁵ De werkzaamheden van politie en gerechtelijke instanties zijn niet inbegrepen in de door het Finse ministerie van Land- en Bosbouw verstrekte cijfers over het FIOV.

-
- ⁷⁶ Waarvan 1,5 in Åland.
- ⁷⁷ Waarvan 2 van de controledienst van de regionale overheid van Åland.
- ⁷⁸ Alle strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot de Structuurfondsen worden uitgevoerd door EBM. In totaal worden 6 personen per jaar ingezet voor onderzoeken met betrekking tot fraude met communautaire subsidies (2 openbaar aanklagers, 2 politieambtenaren en 2 boekhouddeskundigen). Het is niet mogelijk aan te geven hoe de werklast over de fondsen is verdeeld. Het totaal is gelijkelijk verdeeld over de vier fondsen, zodat bij elk fonds 1,5 is aangegeven.
- ⁷⁹ Het Verenigd Koninkrijk merkt op dat in totaal 59 personeelsleden (32 voor de controles vooraf, 19 voor de controles achteraf en 8 voor de fraudeonderzoeken) voor alle fondsen werken, voornamelijk bij gedecentraliseerde overheidsdiensten. Zij zijn meegeteld bij het personeel dat voor het EFRO wordt ingezet.
- ⁸⁰ De Noord-Ierse personeelsleden die ook op het gebied van het EOGFL actief zijn, zijn niet meegeteld bij de cijfers over het FIOV (zij zijn meegeteld bij de cijfers over het EOGFL - het gaat hierbij om 54 personeelsleden voor controles vooraf en 6 voor controles achteraf).
- ⁸¹ Inclusief een Schots personeelslid wiens taken niet naar categorie kunnen worden uitgesplitst.
- ⁸² De lidstaten werd verzocht indien mogelijk ook het aantal personeelsleden van de met strafvervolgung belaste diensten (politiediensten, gerechtelijke autoriteiten) op te geven die voor dit soort onderzoek werden ingezet.
- ⁸³ Sommige door de Spaanse autoriteiten geraadpleegde organen hebben geen volledige gegevens over het personeel verstrekt. Over het aantal personeelsleden van politie en justitie is in het geheel geen informatie verstrekt. Om deze reden is de kolom m.b.t. het aantal personeelsleden dat zich met fraudeonderzoeken bezighoudt, niet ingevuld, maar zijn de beschikbare gegevens bij die van de eerste twee kolommen meegeteld.
- ⁸⁴ Alle personeelsleden die bij het EFRO zijn vermeld, spelen tevens een rol bij de fraudeonderzoeken in deze sector.
- ⁸⁵ Nadere bijzonderheden over de antwoorden van de lidstaten zijn te vinden in de tabellen 2.1 en 2.2 van het document van de diensten.
- ⁸⁶ Speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de structuurfondsen, Verordeningen (EG) nr. 2064/97 en (EG) nr. 1681/94 – PB C 314 van 8.11.2001.
- ⁸⁷ Zie de mededelingen van de Commissie:
- Actie van het Witboek: doeltreffend beheer van de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen (SEC (2000) 2204/3 van 12.12.2000, punt 4.4).
 - Verbetering van de invordering van tegoeden van de Gemeenschap die voortvloeien uit het directe en het gedeelde beheer van de uitgaven van de Gemeenschap (COM (2002) 671 def. van 3.12.2002).
- ⁸⁸ Zie het document van de diensten van de Commissie dat tegelijk met dit verslag wordt gepubliceerd.
- ⁸⁹ Ierland en het Verenigd Koninkrijk.
- ⁹⁰ Duitsland, Oostenrijk, België, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland Portugal en Zweden.
- ⁹¹ Finland, Portugal, Zweden.

⁹² Duitsland, Oostenrijk, België, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland Portugal en Zweden.

⁹³ Oostenrijk, Finland en Nederland.

⁹⁴ Duitsland, Griekenland en Italië (waar het slechts mogelijk is na het begin van de gerechtelijke procedure en bij de opening van de behandeling in eerste aanleg).

⁹⁵ België, Denemarken, Nederland en Spanje (waar de verjaringstermijn voor een civiele vordering die voortvloeit uit een strafbaar feit 15 jaar is overeenkomstig een beslissing van het Spaanse Hoogerechtshof).

⁹⁶ Frankrijk, Griekenland en Luxemburg.