



Brussel, 11.10.2019  
COM(2019) 444 final

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

**30e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese  
Unie - Fraudebestrijding - 2018**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -  
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

## INHOUDSOPGAVE

### VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD 30e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en de bestrijding van fraude (2018)

<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>6</b>
1.1. Het eerste decennium (1989-1998): Het fundament leggen.....	6
1.2. Het tweede decennium (1999-2008): Uitbreiding, consolidatie en operationele hervormingen.....	7
1.3. Het derde decennium (2009-2018): Hervormingen en een nieuwe sprong voorwaarts .....	9
<b>2. HARMONISERING EN VERSTERKING VAN DE BESTRIJDING VAN FRAUDE IN DE EU: TRANSVERSALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING IN 2018</b> .....	<b>11</b>
2.1. Door de EU-instellingen vastgestelde wetgevingshandelingen .....	11
2.1.1. Verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het EOM: Stand van zaken .....	11
2.1.2. De Omnibus-verordening .....	11
2.2. Vormgeven aan de toekomst: Wetgevings- en beleidsinitiatieven van Europese instellingen .....	11
2.2.1. Voorstel van de Commissie tot herziening van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.....	11
2.2.2. Voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten ...	12
2.2.3. Transversale bepalingen inzake bescherming van de financiële belangen van de EU (PIF-bepalingen) in alle MFK-voorstellen van de Commissie.....	12
2.2.4. Corruptiebestrijding in de EU.....	12
2.2.5. Internationale samenwerking .....	13
2.2.6. Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) en het nieuwe “governancepakket” ....	13
2.2.7. Tenuitvoerlegging van het Hercules-programma.....	13
2.3. Rechtspraak van het HvJ-EU.....	14
2.3.1. Sigma Orionis/Commissie .....	14
2.3.2. Rechtspraak betreffende EDES.....	14
2.4. Maatregelen van lidstaten .....	14
2.4.1. Overzicht van maatregelen van lidstaten .....	14
2.4.1.1. Nationale fraudebestrijdingsstrategieën .....	14
2.4.1.2. Vergroten van transparantie en bestrijden van corruptie en belangenconflicten bij overheidsopdrachten .....	15
2.4.1.3. Andere maatregelen .....	15
2.4.2. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2017 .....	15
2.5. Overzicht van statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude .....	17
2.5.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden.....	18
2.5.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden.....	19
2.5.3. OLAF-onderzoeken.....	20
<b>3. BELEID, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING – ONTVANGSTEN</b> .....	<b>20</b>
3.1. Maatregelen van EU-instellingen op het gebied van fraudebestrijding – Ontvangsten .....	20

3.1.1.	Wederzijdse administratieve bijstand .....	20
3.1.1.1.	Het antifraude-informatiesysteem (AFIS) .....	20
3.1.1.2.	Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's) .....	21
3.1.2.	Bepalingen inzake wederzijdse bijstand en fraudebestrijding in internationale overeenkomsten .....	22
3.1.3.	Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten .....	22
3.1.4.	Samenwerking met het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) .....	22
3.1.5.	Bestrijding van btw-fraude.....	23
<b>3.2.</b>	<b>Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten – Ontvangsten.....</b>	<b>25</b>
<b>3.3.</b>	<b>Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude – Ontvangsten .....</b>	<b>25</b>
3.3.1.	Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden.....	26
3.3.2.	Opgespoorde niet-frauduleuze onregelmatigheden.....	26
<b>4.</b>	<b>SECTORALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING – UITGAVEN .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1.</b>	<b>Sectorale beleidslijnen en maatregelen op het gebied van fraudebestrijding van de lidstaten voor diverse uitgavensectoren .....</b>	<b>27</b>
<b>4.2.</b>	<b>Landbouw – Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding .....</b>	<b>27</b>
4.2.1.	Landbouw – Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten .....	27
4.2.2.	Landbouw – Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude .....	27
4.2.2.1.	Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden .....	28
4.2.2.2.	Opgespoorde niet-frauduleuze onregelmatigheden .....	29
<b>4.3.</b>	<b>Cohesiebeleid en visserij – Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding .....</b>	<b>30</b>
4.3.1.	Cohesiebeleid en visserij – Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten.....	30
4.3.2.	Cohesiebeleid en visserij – Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude .....	31
4.3.2.1.	Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden .....	31
4.3.2.2.	Opgespoorde niet-frauduleuze onregelmatigheden .....	31
<b>4.4.</b>	<b>Indirect beheer (pretoetreding) – Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude .....</b>	<b>32</b>
<b>4.5.</b>	<b>Direct beheer – Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding .....</b>	<b>32</b>
4.5.1.	Direct beheer – Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude .....	32
4.5.1.1.	Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden .....	32
4.5.1.2.	Opgespoorde niet-frauduleuze onregelmatigheden .....	32
<b>5.</b>	<b>TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRIGERENDE MAATREGELN .....</b>	<b>32</b>
<b>6.</b>	<b>SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN.....</b>	<b>32</b>
<b>7.</b>	<b>SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE OPSPORING EN UITSLUITING (EDES) .....</b>	<b>33</b>
<b>8.</b>	<b>FOLLOW-UP VAN DE RESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER HET JAARVERSLAG 2017 .....</b>	<b>35</b>
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>35</b>

<b>9.1.</b>	<b>Ontvangsten .....</b>	<b>35</b>
<b>9.2.</b>	<b>Uitgaven.....</b>	<b>36</b>
<b>9.3.</b>	<b>Een kijkje in de toekomst .....</b>	<b>36</b>

## Lijst van figuren

FIGUUR 1:	ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2018 .....	18
FIGUUR 2:	ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN EN DAARMEE GEMOEIDE BEDRAGEN 2014-2018.....	19
FIGUUR 3:	IN 2018 NIET ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN .....	20
FIGUUR 4:	GEZAMENLIJKE DOUANEOPERATIES IN 2018 .....	21
FIGUUR 5:	TRADITIONELE EIGEN MIDDELEN – BELANGRIJKSTE FEITEN EN PATRONEN .....	26
FIGUUR 6:	OPSPORINGSPERCENTAGES VOOR FRAUDE (FDR) EN ONREGELMATIGHEDEN (IDR) PER GLB-COMPONENT .....	28
FIGUUR 7:	LANDBOUWBELEID – BELANGRIJKSTE FEITEN EN CIJFERS.....	28
FIGUUR 8:	HET STERKST DOOR (FRAUDULEUZE EN NIET-FRAUDULEUZE) ONREGELMATIGHEDEN GERAAKTE MARKTMAATREGELLEN .....	29
FIGUUR 9:	MAATREGELLEN VAN DE LIDSTATEN OP HET GEBIED VAN COHESIEBELEID.....	30
FIGUUR 10:	COHESIE- EN VISSERIJBELEID – BELANGRIJKSTE FEITEN EN CIJFERS .....	30
FIGUUR 11:	STRUCTUUR EN SUBGROEPEN VAN COCOLAF .....	33

## Samenvatting

### Dertig jaar de financiële belangen van de EU beschermen

Dit is het 30e jaarverslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude (PIF-verslag). Deze periode van dertig jaar kan worden onderverdeeld in drie fasen van grofweg tien jaar.

Gedurende de eerste fase (1989-1998) werden de wettelijke grondslagen voor de bestrijding van fraude en onregelmatigheden vastgelegd.

De tweede fase (1999-2008) was een periode van consolidatie, operationele hervormingen en de grootste uitbreiding in de geschiedenis van de EU.

Gedurende de derde fase (2009-2018) kreeg de bescherming van de financiële belangen van de EU een nieuwe impuls. De Europese instellingen werden het eens over een reeks nieuwe handelingen en initiatieven voor het verder versterken van de bestrijding van fraude op EU-niveau en de voorwaarden werden gecreëerd voor de komst van een nieuwe “speler” – het Europees Openbaar Ministerie (EOM) – zodat deze spoedig op het toneel kan verschijnen.

### Belangrijkste transversale initiatieven die in 2018 zijn vastgesteld en uitgewerkt

In 2018, het laatste jaar van de derde fase, zijn bij de Omnibusverordening nieuwe financiële regels vastgesteld voor het vereenvoudigen en stroomlijnen van het gebruik van EU-middelen en voor het herdefiniëren van “belangenconflicten” voor alle financiële actoren die de EU-begroting uitvoeren, ongeacht de wijze van uitvoering, waaronder uitvoering op nationaal niveau.

Naarmate de onderhandelingen tussen de instellingen over het rechtskader voor het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027 vorderen, worden de fraudebestrijdingsbepalingen voor de uitgavenprogramma's verder uitgewerkt. Een persoon of entiteit die middelen van de EU ontvangt, moet volledig meewerken aan de bescherming van haar financiële belangen. Zij moet de Commissie, OLAF, het EOM en de Europese Rekenkamer de noodzakelijke toegangsrechten verlenen en ervoor zorgen dat derden die bij de uitvoering van EU-middelen betrokken zijn, hetzelfde doen.

### Belangrijke resultaten aan de ontvangstenzijde

Wat de ontvangsten betreft, heeft de Commissie een nieuw actieplan gepresenteerd met maatregelen om de doeltreffende bestrijding van de illegale tabakshandel voort te zetten.

Er zijn nieuwe regels vastgesteld voor het terugdringen van transnationale btw-fraude. De wederzijdse administratieve bijstand tussen de lidstaten is toegenomen dankzij een nieuwe mogelijkheid tot het instellen van gezamenlijke administratieve onderzoeken en dankzij een netwerk van nationale analisten uit de lidstaten die in het kader van Eurofisc werkzaam zijn op verschillende fraudegevoelige terreinen.

Overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie zoals verwoord in het PIF-verslag 2017, hebben de lidstaten nieuwe IT-tools, risicogebaseerde methoden en initiatieven geïmplementeerd en uitgerold om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarvoor zij zich gesteld zien bij de onderwaardering van goederen (met name schoeisel en textiel), waaronder goederen die elektronisch worden verhandeld. Hoewel de lidstaten op douanegebied (traditionele eigen middelen, of TEM) minder onregelmatigheden aantreffen dan in 2017, waren de financiële kosten van deze onregelmatigheden hoger. Evenzo was het aantal opgespoorde fraudegevallen stabiel, maar waren de financiële gevolgen van die fraude groter.

Wat de traditionele eigen middelen betreft, worden in dit verslag aanvullende maatregelen aanbevolen voor het aanpakken van problemen in verband met grensoverschrijdende elektronische handel, met name het potentiële misbruik van de regeling voor zendingen van geringe waarde.

### Belangrijke resultaten aan de uitgavenzijde

Wat de uitgaven betreft, hebben de lidstaten meerdere operationele maatregelen vastgesteld, met name de invoering van IT-tools voor het berekenen van risicoscores (zoals Arachne), frauderisicobeoordelingen en opleidingen voor het vergroten van het bewustzijn van fraude in het algemeen, overeenkomstig de bepalingen van het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020 en de aanbevelingen van de Commissie zoals verwoord in voorgaande PIF-verslagen.

De opsporing van fraude en onregelmatigheden in de uitgavensectoren vertoont een vergelijkbare trend als aan de ontvangstenzijde: elk jaar worden minder fraudegevallen en onregelmatigheden opgespoord, maar de daarmee gemoeide financiële kosten zijn hoger.

Aangezien verscheidene uitgavenprogramma's een meerjarencyclus hebben, is een vergelijkende analyse gemaakt voor de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020. Uit deze analyse komen trends naar voren die mogelijk een gevolg zijn van de versterkte capaciteit voor het opsporen van fraude en voorkomen van onregelmatigheden die middels de vastgestelde fraudebestrijdingsmaatregelen is gerealiseerd. De

Commissie zal deze resultaten nauwgezet blijven volgen om vast te stellen of ze werkelijk het gevolg zijn van efficiëntere systemen of eerder van onderrapportage en het feit dat niet alles wordt opgespoord.

De analyse bevestigt de bevindingen van voorgaande PIF-verslagen wat betreft risicogebieden en de noodzaak van een betere coördinatie en samenwerking tussen administratieve en justitiële autoriteiten. Bijgevolg worden de lidstaten in dit PIF-verslag opnieuw opgeroepen om hun fraudebestrijdingssystemen in het kader van een specifieke nationale strategie te ontwikkelen.

### **Resultaten van de Commissie-Juncker**

Dit verslag is het laatste dat onder de Commissie-Juncker is aangenomen. Fraudebestrijding en de bescherming van de financiële belangen van de EU hebben tijdens het mandaat van de Commissie-Juncker een nieuwe impuls gekregen. Tot de belangrijkste resultaten behoren de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt en de verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het EOM, beide aangenomen in 2017, en de herziening van het Financieel Reglement, waarbij het begrip "belangenconflicten" is geherdefinieerd voor alle financiële actoren die de EU-begroting uitvoeren. In 2018 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een gerichte herziening van de OLAF-verordening (Verordening nr. 883/2013). De verwachting is dat de dialoog hierover spoedig zal beginnen.

De Commissie is zich er echter van bewust dat zij op dit terrein niet zelfgenoegzaam achterover kan leunen. Er ontstaan voortdurend nieuwe uitdagingen en om het vertrouwen van de burger te behouden, is het nodig dat zowel de EU- als de nationale instellingen laten zien dat zij zich volledig inzetten voor het bestrijden van tekortkomingen en vergrijpen.

Naar aanleiding van meerdere in 2019 door de Europese Rekenkamer gedane aanbevelingen voor het beheersen van frauderisico's, heeft de Commissie op 29 april 2019 een nieuwe fraudebestrijdingsstrategie (CAFS) vastgesteld. De CAFS is gericht op het vergroten van de analysecapaciteit van de Commissie, zodat zij snel kan reageren op de steeds veranderende uitdagingen, bijvoorbeeld door het integreren van nieuwe technologieën in de controleprocessen en het verbeteren van de algehele interne coördinatie, wat cruciaal is voor een dergelijke complexe organisatie.

## 1. INLEIDING

Dit is het 30e jaarverslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude (PIF-verslag). Het eerste verslag werd in februari 1990 aangenomen. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht op 1 januari 1993 trad ook een Verdragsartikel in werking dat specifiek en uitdrukkelijk voorzorg in de bestrijding van fraude die de financiële belangen schaadt van wat toen nog de Europese Gemeenschappen waren.

Sinds 1 mei 1999, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, valt de jaarlijkse rapportage aan het Europees Parlement en de Raad over maatregelen voor het tegengaan van fraude en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, onder een specifieke bepaling (eerst artikel 280, lid 5, EG-Verdrag, en nu artikel 325, lid 5, VWEU).

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude. De autoriteiten van de lidstaten beheren circa 74 % van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen. De Commissie houdt toezicht op deze beide gebieden, stelt normen vast en controleert de naleving ervan. Om de financiële belangen van de EU doeltreffend te beschermen, moeten de Commissie en de lidstaten nauw samenwerken.

Sinds het verslagleggingsjaar 1989 wordt deze samenwerking in het PIF-verslag beoordeeld met het oog op de verdere verbetering ervan. Daartoe:

- wordt in het verslag een overzicht gegeven van de maatregelen die op het niveau van de EU en de lidstaten zijn genomen om fraude tegen te gaan;
- bevat het verslag een analyse van de belangrijkste resultaten die de nationale en Europese organen hebben geboekt bij de opsporing van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot de uitgaven en ontvangsten van de EU. Deze analyse is met name gebaseerd op opgespoorde onregelmatigheden en fraudegevallen die door de lidstaten zijn gemeld overeenkomstig sectorale verordeningen.

De 30e editie van dit verslag bevat een overzicht van de belangrijkste resultaten van de afgelopen dertig jaar, alsook informatie over de initiatieven van 2018. In de paragrafen 1.1, 1.2 en 1.3 wordt geschetst wat de afgelopen dertig jaar is gebeurd in de strijd tegen fraude en in de bescherming van de EU-begroting.

Het verslag gaat vergezeld van vijf werkdocumenten van de diensten van de Commissie (*Commission Staff Working Documents*, of SWD), opgesomd in bijlage 3<sup>1</sup>.

### 1.1. Het eerste decennium (1989-1998): Het fundament leggen

Eind 1988 werd de Eenheid voor Coördinatie van de fraudebestrijding (**UCLAF**) opgericht, voor het leiding geven aan en toezicht houden op alle fraudepreventieactiviteiten van de Commissie aan de hand van een **werkprogramma van 45 punten**.

Tijdens het eerste decennium werd een aantal belangrijke wetgevingshandelingen vastgesteld, die het fraudebestrijdingslandschap tot 2017 in belangrijke mate hebben bepaald. In **1991** stelde de Raad **Verordening (EEG) nr. 595/91** vast, betreffende het melden van onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het **Verdrag van Maastricht**, dat eind **1993** in werking trad, legde de verantwoordelijkheid voor de doelstellingen en middelen voor fraudebestrijding bij de hoogste wetgever en bevestigde in een specifiek artikel (209A) dat de lidstaten verplicht waren om bij de bestrijding van fraude evenveel oog te hebben voor de financiële belangen van de Gemeenschap als voor hun eigen belangen, dat wil zeggen: zij moesten doeltreffende, evenredige en afschrikkende middelen gebruiken. Titel 4 van het Verdrag van Maastricht voorzorg in nauwere samenwerking en de middelen om dat te bereiken.

In **1994** werd het **Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)**<sup>2</sup> opgericht. Dat jaar werden ook de Verordeningen (EG) nr. 1681/94 en (EG) nr. 1831/94 vastgesteld, betreffende het melden van onregelmatigheden en terugvorderen van onverschuldigd betaalde bedragen op het gebied van de structuurfondsen en het Cohesiefonds, en werd in elke lidstaat een **gratis nummer** ingevoerd dat particulieren kunnen bellen als zij de financiële belangen van de EU willen helpen beschermen.

<sup>1</sup> i) Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2018;  
ii) Statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven;  
iii) Follow-up van de aanbevelingen in het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU – Fraudebestrijding, 2017;  
iv) Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) – Panel als bedoeld in artikel 108 van het Financieel Reglement;  
v) Jaaroverzicht met informatie over de resultaten van het Hercules III-programma in 2018.

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 6.

Op intergouvernamenteel niveau werd in 1995 het **Verdrag betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen** door de lidstaten ondertekend. Het Verdrag bevatte een gemeenschappelijke definitie van fraude en andere ernstige vergrijpen die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden en verplichtte de lidstaten dit als een duidelijk omschreven delict te behandelen waarop een passende sanctie is gesteld. Aan het einde van het jaar stelde de Raad **Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95** vast, een kaderwet die van toepassing was op alle uitgaven en traditionele eigen middelen (niet op de btw), waarmee de grondslag werd gelegd voor het invoeren van uniforme administratieve sancties, die overal in de Europese Gemeenschap dezelfde rechtskracht hadden.

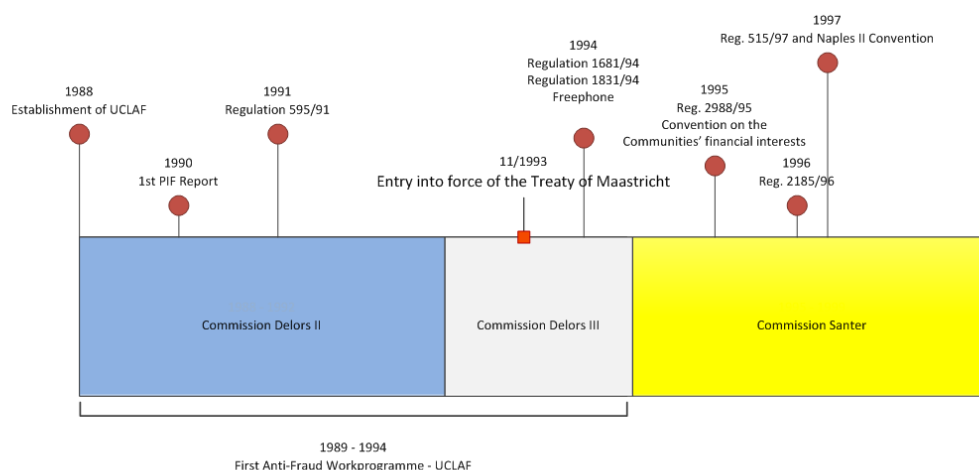
In **1996** werd Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 vastgesteld, waarin was geregeld dat de ambtenaren van de Commissie in de lidstaten controles en verificaties ter plaatse kunnen uitvoeren voor het opsporen van fraude en onregelmatigheden, alsook het **eerste protocol betreffende de bestrijding van corruptie** dat bij het Verdrag van 1995 werd gevoegd.

In **1997** werd Verordening (EG) nr. 515/97 betreffende **wederzijdse bijstand op douane- en landbouwgebied** vastgesteld. Op 18 december van

dat jaar werd in Brussel de Overeenkomst inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties ("Napels II-overeenkomst") ondertekend, die op 23 juni 2009 in werking trad. Deze overeenkomst vormt wat de vervolging en bestraffing van inbreuken op douanevoorschriften van de EU betreft, een aanvulling op de Verordeningen (EG) nr. 515/97 en (EU) nr. 389/2012 betreffende wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de accijnzen.

Hetzelfde jaar ondertekenden de lidstaten ook het **tweede protocol (betreffende witwassen en justitiële samenwerking)** bij het Verdrag van 1995. De Raad lanceerde het **Fiscalis**-programma, waarmee de hulpmiddelen voor communicatie en informatie-uitwisseling ter voorkoming van btw- en accijnsfraude werden verbeterd. De Commissie nam ook **Agenda 2000** aan: een mededeling waarin een overzicht werd gegeven van de algemene perspectieven voor de ontwikkeling van de Unie en haar beleid aan de vooravond van de nieuwe eeuw, de uitdagingen die de uitbreiding mee zich meebracht en het toekomstige financiële kader.

Het einde van het decennium stond in het teken van gebeurtenissen die een aantal zwakke punten aan het licht brachten die op bepaalde terreinen om aanvullende acties vroegen.



## 1.2. Het tweede decennium (1999-2008): Uitbreiding, consolidatie en operationele hervormingen

In april **1999** verscheen een nieuwe speler op het toneel. De Commissie besloot tot de oprichting van het **Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)**, een onafhankelijk orgaan voor

operationele activiteiten dat de taken van UCLAF overnam. Op 1 juni 1999 werd het **nieuwe wetgevingspakket** van kracht, waarmee de verantwoordelijkheid van OLAF werd uitgebreid tot alle werkzaamheden ter bescherming van de Gemeenschap tegen onregelmatige handelingen die haar financiële belangen schaden en die tot administratieve of strafrechtelijke vervolging



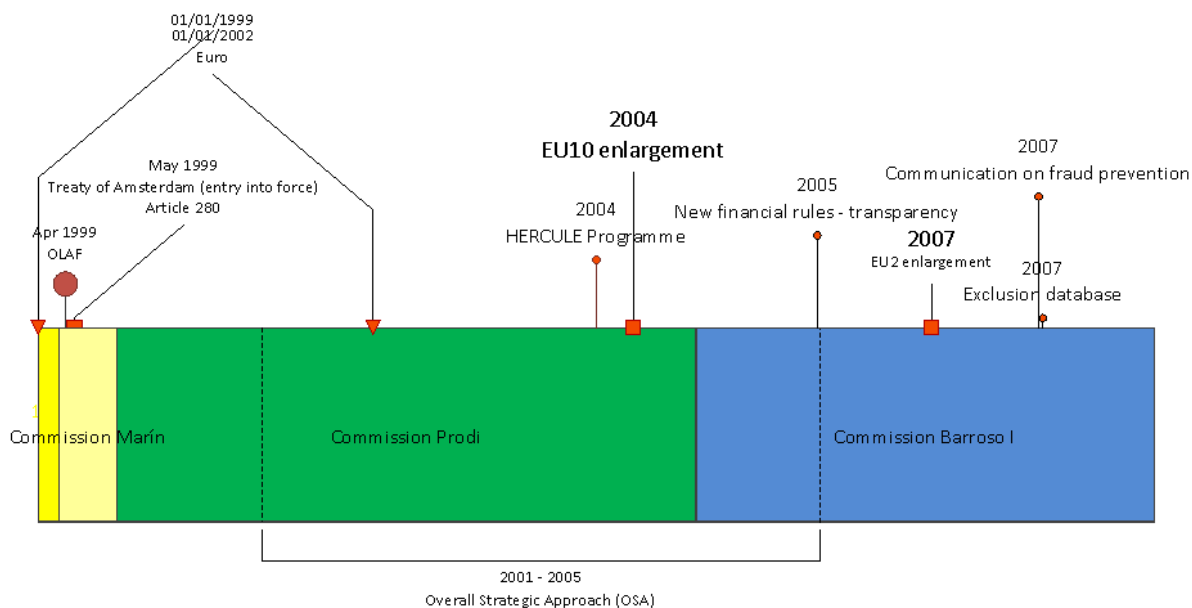
aanleiding kunnen geven. Verder gingen bijna alle EU-instellingen ertoe over om het onderzoek naar ernstige misdragingen van hun leden en personeel toe te vertrouwen aan OLAF.

Dit was onderdeel van een ingrijpende hervorming en modernisering van het volledige EU-bestuur, met name op het gebied van financieel beheer, waarmee het governancesysteem van de Commissie werd versterkt en duidelijkere verantwoordelijkheids- en verantwoordingslijnen werden gecreëerd. Als onderdeel van de financiële hervorming die in **2000** werd gelanceerd, besloot de Commissie tot een herziening van haar interne controlestructuren om de gedelegeerde ordonnateurs volledig verantwoordelijk te maken voor de interne controle, waaronder fraudebestrijding, op hun activiteiten.

Voor OLAF, het eerste Europese onderzoeksorgaan, lag het zwaartepunt van de werkzaamheden bij operationele activiteiten. Nadat de operationele expertise en de coördinatie van de beleidsinitiatieven voor fraudebestrijding in één enkel orgaan waren samengebracht, werden in het tweede decennium ook tal van **beleidsideeën en projecten gelanceerd om de strijd tegen fraude verder te intensiveren**. Enkele van deze initiatieven zouden pas in het derde decennium vruchten afwerpen, maar werden in de **algemene strategische aanpak voor de periode 2001-2005<sup>3</sup>** al in grote lijnen beschreven.

---

<sup>3</sup> COM(2000) 358 definitief.



In mei 1999 trad het **Verdrag van Amsterdam** in werking, waarbij de bepalingen inzake fraudebestrijding werden gewijzigd en uitgebreid en de PIF-rapportage in lid 5 van het nieuwe **artikel 280** werd verankerd.

De algehele architectuur werd met de grotere rollen van het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer aanzienlijk versterkt.

Het tweede decennium stond in het teken van de invoering van de euro en de grootste uitbreiding in de geschiedenis van de EU: twaalf nieuwe lidstaten (in **2004** en **2007**). Uit het oogpunt van fraudebestrijding vroeg dit proces om de oprichting van een nationale fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) in elk van de nieuwe lidstaten en een enorme opleidingsinspanning van de Commissie voor alle twaalf landen.

Overeenkomstig de algemene strategische aanpak werd de taskforce Terugvordering opgericht voor het vergroten van het bedrag aan EU-middelen dat wegens geconstateerde fraude of andere onregelmatigheden succesvol wordt teruggevorderd.

In **2003** diende de Commissie een voorstel in voor het **Hercules-programma**, voor het ondersteunen van opleidingsactiviteiten, technische bijstand en gegevensuitwisseling. Het programma ging in **2004** van start en werd onder de **meerjarige financiële kaders** voor respectievelijk **2007-2013** en **2014-2020** uitgebreid.

In **2006** werden nieuwe **financiële regels** ingevoerd die de nationale overheden verplichten om doeltreffende interne-controlesystemen in te voeren en de door hen beheerde EU-middelen aan de noodzakelijke controles te onderwerpen.

Aangezien de operationele expertise van OLAF toenam en de werkzaamheden van het Bureau steeds meer resultaten opleverden, nam de Commissie in **2007** een mededeling aan met de titel **“Fraude voorkomen door voort te bouwen op operationele resultaten: een dynamisch fraudebestendighedsbeleid”** voor het integreren van de expertise van OLAF in het regelgevingsproces. Het doel was om tekortkomingen in wetsvoorstellen, in de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving en in beheer- en controlesystemen in kaart te brengen.

### 1.3. Het derde decennium (2009-2018): Hervormingen en een nieuwe sprong voorwaarts

In het derde decennium kreeg de strijd tegen fraude door het aantal en de relevantie van de op EU-niveau vastgestelde maatregelen, op alle gebieden van de EU-begroting een nieuwe impuls.

Voortbouwend op de resultaten van de voorgaande twee decennia, stond het derde decennium in het teken van de afronding van enkele ambitieuze initiatieven waarmee de bescherming van de financiële belangen van de EU de komende jaren opnieuw naar een hoger plan wordt gebracht.

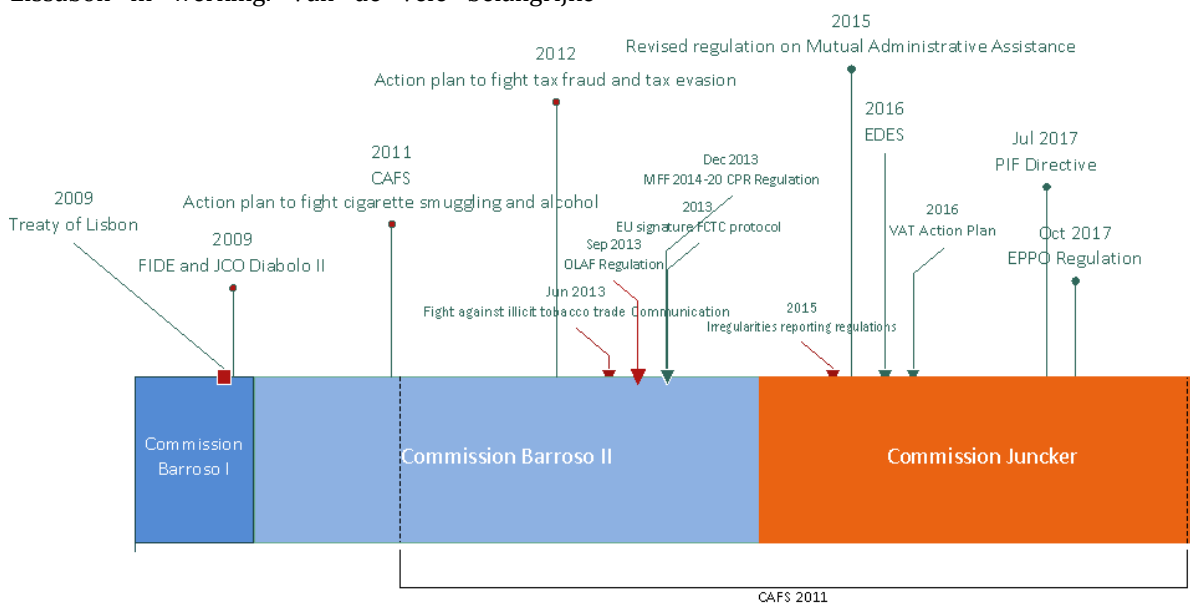
Hoewel de meest opmerkelijke vooruitgang het resultaat is van wetgevingshandelingen, hebben ook operationele maatregelen tot aanzienlijke vooruitgang geleid in de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie (OLAF), overeenkomstig het EU-Verdrag. Als gevolg van deze continue verbeteringen gaf de rekenkamer dit decennium voor het eerst een verklaring af met beperkingen voor de EU-begroting voor de jaren 2016 en 2017.

In **2009** werd op douanegebied een nieuwe databank, **FIDE**, in gebruik genomen en de **gezamenlijke douaneoperatie Diabolo II**

gelanceerd, die een uitstekend model vormt voor toekomstige operationele samenwerking. Alle partners in de ASEM (Ontmoeting Azië-Europa) - dialoog werden door OLAF bij de operatie betrokken en gecoördineerd, met steun van Europol en Interpol.

Aan het einde van het jaar trad het Verdrag van Lissabon in werking. Van de vele belangrijke

veranderingen die bij dit verdrag werden ingevoerd, noemen wij de voltooiing van de integratie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in het systeem van de EU (d.w.z. politieke en justitiële samenwerking in strafzaken) en het voorzien in de mogelijkheid van de instelling van een Europees Openbaar Ministerie.



In **2011** nam de Commissie een ambitieuze **fraudebestrijdingsstrategie (CAFS)** aan en een actieplan voor het bestrijden van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostgrens van de EU. In **2012** presenteerde zij plannen voor het **bestrijden van belastingfraude en -ontwijking**.

**2013** stond in het teken van enkele belangrijke vorderingen in het beschermen van de financiële belangen van de EU. Overeenkomstig de in de CAFS beschreven doelstellingen werden in de rechtshandelingen die aan de uitgavenprogramma's van het MFK 2014-2020 ten grondslag liggen, specifieke bepalingen inzake fraudebestrijding opgenomen op grond waarvan de beheersautoriteiten doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen moeten nemen. In Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 werd een nieuwe omschrijving gegeven van de door OLAF verrichte onderzoeken, werden de procedurele waarborgen voor onderzochte personen versterkt en werd van alle lidstaten verlangd dat zij een AFCOS aanwijzen om een doeltreffende samenwerking en informatie-uitwisseling met het Bureau te bevorderen. Het **Protocol** tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten **bij het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging** werd in 2013 door 54 partijen ondertekend, waaronder de EU. De Commissie nam dat jaar ook de mededeling **over de bestrijding van tabaksmokkel** en een actieplan aan.

Het wetgevingspakket waarin de CAFS voorzag, werd in **2014** voltooid met herziene richtlijnen voor overheidsopdrachten en nutsbedrijven en een nieuwe richtlijn voor concessieovereenkomsten. Alle in de CAFS beschreven prioritaire acties werden in de loop van dat jaar voltooid.

Het momentum bleef onder de Commissie-Juncker in stand en tegen het einde van het decennium werden twee belangrijke en langverwachte wetgevingshandelingen vastgesteld voor het versterken van de strafrechtelijke bescherming van de EU-begroting: De richtlijn betreffende de **strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt** ("PIF-richtlijn")<sup>4</sup>, en de verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het **EOM**<sup>5</sup>.

In 2017 onderwierp de Commissie haar internecontrolekader aan een herziening<sup>6</sup> om er zeker van te zijn dat alle onderdelen, zelfs het onderdeel waartoe fraudebestrijding behoort, op alle niveaus van de organisatie aanwezig en effectief zijn.

<sup>4</sup> Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

<sup>5</sup> Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM") (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

<sup>6</sup> C(2017) 2373 final.

In de volgende hoofdstukken van dit verslag ligt de nadruk op de vooruitgang die in 2018 is geboekt.

## **2. HARMONISERING EN VERSTERKING VAN DE BESTRIJDING VAN FRAUDE IN DE EU: TRANSVERSALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING IN 2018**

### **2.1. Door de EU-instellingen vastgestelde wetgevingshandelingen**

#### *2.1.1. Verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het EOM: Stand van zaken*

Nadat in augustus 2018 de EOM-verordening was vastgesteld, bevestigden ook Nederland en Malta hun lidmaatschap van het EOM, waarmee het totaal aantal deelnemende lidstaten uitkwam op 22. Het EOM wordt bevoegd voor het onderzoeken, vervolgen en voor de rechter brengen van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, zoals omschreven in de PIF-richtlijn.

Het EOM zal naar verwachting eind 2020 operationeel zijn, na een opbouwfase van ten minste drie jaar, zoals voorzien in de EOM-verordening. De oprichting van het EOM is een prioriteit van de Commissie en bevindt zich in een vergevorderd stadium.

In 2018 heeft de Commissie een tussentijdse administratief directeur benoemd, die verantwoordelijk is voor administratieve en begrotingszaken. Ook is een aanvang gemaakt met de procedures voor de werving van de Europese hoofdaanklager en de Europese aanklagers. De Commissie heeft de lidstaten verzocht om vóór het einde van maart 2019 hun kandidaten voor de functie van Europees aanklager voor te dragen.

De deelnemende lidstaten worden gedurende het hele proces geraadpleegd via de deskundigengroep die overeenkomstig de EOM-verordening is opgericht.

#### *2.1.2. De Omnibus-verordening*

Verordening (EU, Euratom) 2018/1046, de "Omnibus-verordening", is vastgesteld op 18 juli 2018. Deze verordening wijzigt het bestaande Financieel Reglement van de EU, dat het algemeen kader voor begrotingsbeheer bevat, alsook een aantal handelingen die de meerjarenprogramma's van de EU op verschillende gebieden, onder meer het cohesiebeleid, regelen. De Omnibus-verordening is een herziening van het Financieel Reglement die erop is gericht de regels eenvoudiger en resultaatgerichter te maken. Ze bevat onder meer wijzigingen die het gebruik vereenvoudigen van financiële instrumenten die

uit de Europese structuur- en investeringsfondsen worden gefinancierd.

Artikel 61 van het Financieel Reglement geeft voor alle financiële actoren die de EU-begroting uitvoeren, ongeacht de wijze van uitvoering, waaronder uitvoering op nationaal niveau, een nieuwe inhoud aan het begrip "belangenconflicten". Dit leidt waarschijnlijk tot een grote toename van het gebruik van belangenverklaringen door financiële actoren, een grotere transparantie en meer vertrouwen van het publiek.

### **2.2. Vormgeven aan de toekomst: Wetgevings- en beleidsinitiatieven van Europese instellingen**

In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot het beleid en de wetgevingsinitiatieven van de Commissie in 2018.

#### *2.2.1. Voorstel van de Commissie tot herziening van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013*

Op 23 mei 2018 heeft de Commissie een voorstel aangenomen tot wijziging van geselecteerde bepalingen van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013<sup>7</sup>. De belangrijkste reden van deze herziening is de noodzaak om de werking van OLAF aan te passen aan de werking van het toekomstige EOM. Daarnaast is de herziening gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid van de onderzoekstaak van OLAF, met name door: i) duidelijk te maken in hoeverre tijdens controles en verificaties ter plaatse EU- en nationaal recht van toepassing zijn, en zodoende de rechtspraak van het Gerecht te codificeren; ii) het vergroten van de toelaatbaarheid van door OLAF verzameld bewijsmateriaal in vervolgpcedures; en iii) het verschaffen van een duidelijke rechtsgrondslag voor OLAF voor het vorderen van bankrekeninggegevens via de nationale bevoegde autoriteiten.

Wat de toekomstige relatie met het EOM betreft, bevat het voorstel van de Commissie de verplichting voor OLAF om mogelijke gevallen van fraude die onder de bevoegdheid van het EOM vallen, aan laatstgenoemd orgaan te melden. Het verschaft ook duidelijkheid over de wijze waarop en de omstandigheden waaronder OLAF de werkzaamheden van het EOM op diens verzoek kan ondersteunen of aanvullen en wanneer OLAF

<sup>7</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

een administratief onderzoek op eigen initiatief kan openen of voortzetten, zodat de twee organen elkaar zoveel mogelijk aanvullen en het juiste evenwicht wordt gevonden tussen strafrechtelijke en administratieve middelen voor het beschermen van de EU-begroting.

Het voorstel van de Commissie is een gerichte herziening van de OLAF-verordening, zodat de wijzigingen van kracht zijn tegen de tijd dat het EOM operationeel wordt, namelijk eind 2020. Wellicht dat in een later stadium een meer verstrekkende herziening kan worden uitgevoerd voor de modernisering van het rechtskader van OLAF.

In 2018 is het Commissievoorstel besproken in de Groep fraudebestrijding van de Raad, onder het Bulgaarse en Oostenrijkse voorzitterschap. Het Finse voorzitterschap heeft een mandaat om in het najaar van 2019 informele besprekingen met het Europees Parlement te beginnen (trialoog). Het Parlement heeft zijn verslag<sup>8</sup> over het voorstel van de Commissie op 16 april 2019 aangenomen.

#### *2.2.2. Voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten*

De Commissie heeft op 2 mei 2018 een voorstel ingediend voor een verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Dit voorstel is gebaseerd op het inzicht dat eerbiediging van de rechtsstaat een eerste voorwaarde is om te voldoen aan de beginselen van een goed financieel beheer. Volgens dit voorstel zou de EU een EU-financiering kunnen schorsen, verminderen of beperken in verhouding tot de geconstateerde tekortkoming. Wanneer de Commissie besluit tot het inleiden van deze procedure, neemt zij alle relevante informatie in aanmerking, zoals besluiten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU), verslagen van de Europese Rekenkamer en conclusies van relevante internationale organisaties. Voordat een besluit wordt genomen, wordt de betrokken lidstaat in de gelegenheid gesteld zijn standpunt kenbaar te maken. Het voorstel laat onverlet bestaande verplichtingen van de lidstaten tot het uitvoeren van programma's en tot het verrichten van betalingen aan eindontvangers of -begunstigden. Het voorstel is momenteel onderwerp van bespreking in de Raad en het Parlement.

#### *2.2.3. Transversale bepalingen inzake bescherming van de financiële belangen van de EU (PIF-bepalingen) in alle MFK-voorstellen van de Commissie*

OLAF heeft in nauwe samenwerking met de ordonnateursdiensten en de centrale diensten van de Commissie, in alle wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor uitgavenprogramma's voor de periode na 2020 die in direct, indirect of gedeeld beheer worden uitgevoerd, standaardbepalingen ingevoerd die zien op de bescherming van de financiële belangen van de EU. Op grond van deze bepalingen moeten de financiële belangen van de EU worden beschermd door middel van evenredige maatregelen, waaronder voorkoming, opsporing, correctie en onderzoek van onregelmatigheden en fraude. Verder moet een persoon of entiteit die middelen van de EU ontvangt, volledig meewerken aan de bescherming van haar financiële belangen en de Commissie, OLAF, het EOM en de Europese Rekenkamer de noodzakelijke toegangsrechten verlenen en ervoor zorgen dat derden die bij de uitvoering van EU-middelen betrokken zijn, hetzelfde doen.

#### *2.2.4. Corruptiebestrijding in de EU*

In 2018 was de bestrijding van corruptie een prioriteit in het Europees Semester voor economisch bestuur. Veertien landenverslagen<sup>9</sup> bevatten een beoordeling van het wettelijke, institutionele en beleidslandschap van corruptiebestrijding, waaronder de geboekte vooruitgang en de resterende uitdagingen.

Zes lidstaten ontvingen ook landspecifieke aanbevelingen voor het intensiveren van de bestrijding van corruptie, het aanpakken van zwakke punten bij overheidsopdrachten, het versterken van het anticorruptiekader, het effectiever voorkomen en onderdrukken van corruptie, het voorkomen van belangenconflicten en het vergroten van de verantwoordingsplicht bij het openbaar ministerie en de politie.

Na een oproep tot het indienen van voorstellen werden zeven subsidies toegekend, met een totale waarde van 2,2 miljoen EUR, aan projecten betreffende acties op het gebied van corruptiebestrijding.

De Commissie, waaronder OLAF, was in 2018 actief in diverse Europese en internationale fora inzake corruptiebestrijding, zoals de Verenigde Naties (het VN-Verdrag tegen corruptie), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de Werkgroep corruptiebestrijding van de G20 en Europese partners tegen corruptie/het EU-

<sup>8</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383\\_NL.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_NL.html?redirect)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en)

netwerk van contactpunten ter bestrijding van corruptie.

### 2.2.5. Internationale samenwerking

Om fraude tegen de EU-begroting buiten de EU-grenzen doeltreffender te bestrijden, ging de Commissie door met het opnemen van fraudebestrijdingsbepalingen in overeenkomsten met niet-EU-landen en in modellen voor bijdrageovereenkomsten met internationale financiële instellingen en andere internationale organisaties.

In 2018 organiseerde OLAF twee specifieke evenementen om niet-EU-landen te ondersteunen:

- het jaarlijkse OLAF-seminar (gehouden in Bosnië en Herzegovina in juni 2018) voor partnerautoriteiten in kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten over beste praktijken bij de succesvolle opsporing en melding van fraude, en<sup>1</sup>
- een workshop (juli 2018) in het kader van de associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne waaraan werd deelgenomen door alle relevante fraudebestrijdingsdiensten van dat land.

OLAF sloot ook twee regelingen voor administratieve samenwerking met respectievelijk de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en het Bureau van de inspecteur-generaal van het Amerikaans Bureau voor Internationale Ontwikkeling (USAID).

### 2.2.6. Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) en het nieuwe "governancepakket"

In 2018 heeft de Commissie een nieuwe CAFS opgesteld ter vervanging van de strategie die op 24 juni 2011<sup>10</sup> was vastgesteld. Het doel van de nieuwe strategie is om fraude beter te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken en ervoor te zorgen dat adequate bestraffing, terugvordering en afschrikking hoog op de agenda van de Commissie staan.

De nieuwe strategie, die werd vastgesteld op 29 april 2019, is gebaseerd op een uitgebreide risicobeoordeling waarbij als belangrijkste verbetergebieden zijn geïdentificeerd, de verzameling en analyse van fraudegegevens, de samenwerking tussen de diensten van de Commissie en het institutioneel toezicht op fraudekwesaties binnen de Commissie. Deze verbetergebieden staan in het middelpunt van de nieuwe CAFS. Ze zijn ook in overeenstemming met een interne evaluatie van de vorige strategie.

Eind 2018 werden verbeteringen doorgevoerd<sup>11</sup> in het governancestelsel van de Commissie, waarbij de Corporate Management Board ook op het terrein van fraudebestrijding een grotere rol kreeg toebedeeld.

### 2.2.7. Tenuitvoerlegging van het Hercules-programma

Het Hercules-III programma 2014-2020<sup>12</sup> bevordert activiteiten tegen fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. In 2018, het vijfde jaar van de tenuitvoerlegging van het programma, werd een begroting van 15,35 miljoen EUR beschikbaar gesteld<sup>13</sup> voor:

- financiering voor versterking van de operationele en technische capaciteit van douane- en politiediensten in de lidstaten en voor IT-ondersteuning (75 % van de begroting van het programma); en
- opleidingsactiviteiten en conferenties, waaronder digitale forensische opleidingen voor personeelsleden die in dienst zijn van rechtshandhavinginstanties van de lidstaten en partnerlanden (25 % van de begroting).

Begunstigden van Hercules III-subsidies hebben melding gemaakt van wezenlijke resultaten die zij met behulp van door het programma gefinancierde apparatuur en opleiding hebben behaald<sup>14</sup>, zoals:

- de inbeslagneming van gesmokkelde en nagemaakte sigaretten en tabak;
- de opsporing van nieuwe frauduleuze constructies en netwerken van georganiseerde criminele groepen; en
- verbeterde operaties en snellere onderzoeken naar onregelmatigheden en corruptie waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

<sup>10</sup> COM(2011) 376 definitief.

<sup>11</sup> Zie "Communication to the Commission: Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission", C(2018) 7704 final van 21.11.2018.

<sup>12</sup> Verordening (EU) nr. 250/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 tot vaststelling van een programma voor de bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (programma "Hercules III") en tot intrekking van Besluit nr. 804/2004/EG (PB L 84 van 20.3.2014, blz. 6).

<sup>13</sup> Besluit C(2018) 1763 final van de Commissie van 28 maart 2018.

<sup>14</sup> Voor nadere bijzonderheden, zie het werkdokument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt v), wordt verwezen.

## 2.3. Rechtspraak van het HvJ-EU

### 2.3.1. *Sigma Orionis/Commissie*

In 2018 voegde het Gerecht één arrest toe aan de rechtspraak inzake de bescherming van de financiële belangen van de Unie, betreffende controles en verificaties ter plaatse door OLAF.

In de zaak *Sigma Orionis/Commissie*<sup>15</sup> gaf het Gerecht duidelijkheid over het recht dat tijdens deze controles en verificaties ter plaatse van toepassing is.

Het Gerecht bepaalde dat bij gebreke van verzet door de betrokken marktdeelnemer, controles en verificaties ter plaatse worden uitgevoerd op grond van de Verordeningen (EU, Euratom) nr. 883/2013 en (Euratom, EG) nr. 2185/1996, en een schriftelijke machtiging van de directeur-generaal van OLAF. EU-recht derogeert aan nationaal recht wanneer een kwestie wordt geregeld door Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 of Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/1996. Voorts concludeerde het Gerecht dat de bepalingen van laatstgenoemde verordening die zien op een mogelijk verzet van de betrokken marktdeelnemer tegen de controle, niet voorzien in een “recht van verzet” maar simpelweg bepalen dat ingeval de marktdeelnemer zich tegen de controle verzet, de controle met de hulp van de nationale autoriteiten (en op grond van het nationale recht) onder dwang kan worden uitgevoerd. Wat procedurele waarborgen betreft, bracht het Gerecht in herinnering dat OLAF de in het recht van de Unie neergelegde grondrechten moet eerbiedigen, in het bijzonder die welke in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn vervat.

Naar de mening van de Commissie zullen deze belangrijke verduidelijkingen van het Gerecht bijdragen tot de doelmatigheid van de onderzoeken van OLAF.

### 2.3.2. *Rechtspraak betreffende EDES*

Het HvJ-EU heeft bevestigd dat het in 2016 opgerichte Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES)<sup>16</sup> rechtmatig is, zowel wat het onderdeel “vroegtijdige opsporing” (arrest van het Gerecht van 24 oktober 2018 in zaak T-477/16, *Epsilon International SA/Commissie*) als het onderdeel “uitsluiting” (arrest van het Gerecht van 8 november 2018 in zaak T-454/17, “Pro NGO!”/Commissie)<sup>17</sup> betreft.

<sup>15</sup> Arrest van het Gerecht van 3 mei 2018 in zaak T-48/16, *Sigma Orionis SA/Commissie*.

<sup>16</sup> Zie hoofdstuk 7.

<sup>17</sup> Voor een uitgebreidere analyse van de rechtspraak van het HvJ-EU, zie het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt v), wordt verwezen.

## 2.4. Maatregelen van lidstaten

### 2.4.1. *Overzicht van maatregelen van lidstaten*

Deze samenvatting biedt een overzicht van de trends en prioriteiten met betrekking tot fraudebestrijdingsmaatregelen die door de lidstaten zijn uitgevoerd, maar is niet limitatief. De lidstaten werden verzocht om maximaal drie fraudebestrijdingsmaatregelen te melden, maar kunnen ook meer dan drie maatregelen hebben genomen<sup>18</sup>.

In 2018 meldden de lidstaten 71 maatregelen<sup>19</sup> om de financiële belangen van de EU te beschermen en fraude te bestrijden. De maatregelen bestreken de hele fraudebestrijdingscyclus en hadden voornamelijk betrekking op gedeeld beheer en overheidsopdrachten, maar ook op belangenconflicten, corruptie- en fraudebestrijdingsstrategieën, financiële misdrijven, douane en illegale handel. De meeste maatregelen betroffen “preventie” en “opsporing”. Bij ongeveer één derde van de gemelde maatregelen kwamen ook “onderzoek en vervolging” aan de orde.

De meerderheid van de maatregelen (64 %) was sectoraal van aard en de overige (36 %) transversaal. Van de sectorale maatregelen hadden er 14 betrekking op ontvangsten op de gebieden belastingfraude en douane. Nog eens 31 maatregelen hadden betrekking op uitgaven, op alle begrotingsterreinen. Sectorgerelateerde maatregelen worden behandeld in de paragrafen over de verschillende begrotingsonderdelen, terwijl hier wordt ingegaan op de transversale maatregelen.

#### 2.4.1.1. *Nationale fraudebestrijdingsstrategieën*

Eind 2018 hadden in totaal elf lidstaten<sup>20</sup> een nationale fraudebestrijdingsstrategie vastgesteld en een exemplaar daarvan naar de Commissie gestuurd. **De Commissie doet opnieuw een oproep aan de overige lidstaten om een dergelijke strategie op te stellen,**

<sup>18</sup> De gemelde maatregelen worden uitgebreid geanalyseerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt i), wordt verwezen.

<sup>19</sup> Enkele van deze maatregelen waren onderdeel van een pakket, bijvoorbeeld een pakket administratieve, operationele, organisatorische en wetgevingsmaatregelen die als geheel werden vastgesteld voor toepassing op verschillende niveaus in de institutionele structuur van het land. Dit brengt het totaal van de gemelde maatregelen op 111.

<sup>20</sup> Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Malta, Slowakije en Roemenië hebben in het verleden het bestaan van een nationale fraudebestrijdingsstrategie gemeld, maar deze zijn inmiddels verouderd.

overeenkomstig de bevindingen van de Europese Rekenkamer in Speciaal Verslag nr. 06/2019.

#### 2.4.1.2. Vergroten van transparantie en bestrijden van corruptie en belangenconflicten bij overheidsopdrachten

In 2018 hebben tien lidstaten<sup>21</sup> in totaal dertien maatregelen betreffende overheidsopdrachten vastgesteld. De maatregelen zijn gericht op het aanpakken van corruptie en belangenconflicten en het vergroten van transparantie. Ongeveer de helft van deze maatregelen omvat wetgevingshandelingen voor het verduidelijken of consolideren van bestaande voorschriften of voor het aanpassen van nationale systemen aan ontwikkelingen in EU-wetgeving. De Commissie ontving ook meldingen van organisatorische en operationele maatregelen, die vooral betrekking hadden op opleidingsactiviteiten en de invoering van nieuwe IT-tools.

#### 2.4.1.3. Andere maatregelen

Andere gemelde transversale maatregelen hadden hoofdzakelijk betrekking op financiële en georganiseerde misdaad<sup>22</sup>, vooral met het oog op de instelling van het EOM<sup>23</sup>. Letland ging door met een driejarige nationale voorlichtingscampagne over fraude voor het bevorderen van “zero tolerance” onder het publiek (#FraudOff!).

Twee lidstaten meldden maatregelen betreffende hun interne-controlesystemen<sup>24</sup>. Zweden informeerde de Commissie over het jaarlijkse programma van de nationale raad voor de bescherming van de financiële belangen van de EU (SEFI) en Kroatië stelde de Commissie op de hoogte van een internationale conferentie over het beheer van onregelmatigheden.

Drie lidstaten meldden maatregelen ten aanzien van de ontvangsten en uitgaven in bepaalde sectoren<sup>25</sup>:

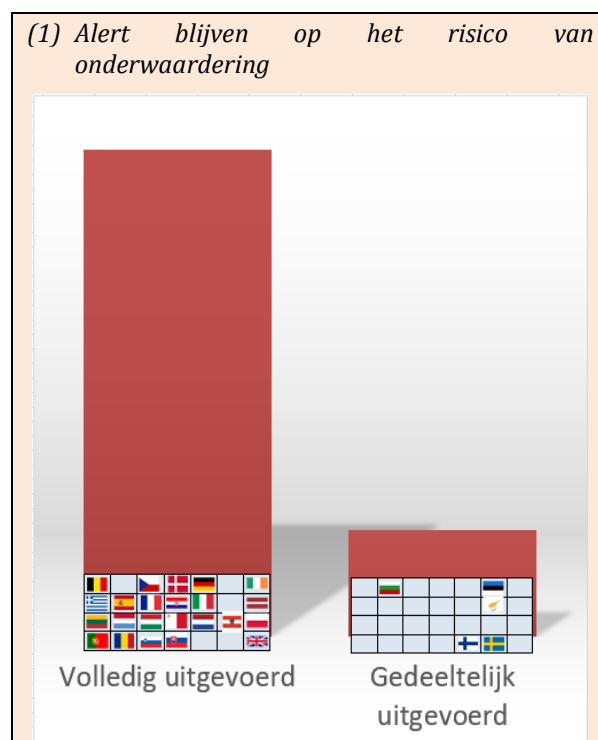
- de Italiaanse economische en fiscale politie stelde specifieke operationele plannen op voor het bestrijden van verduistering, onrechtmatige aanvragen en/of ontvangsten van EU-middelen en btw-fraude;
- Slovenië nam maatregelen voor het vergroten van de samenwerking tussen de instanties belast met het beheer van de financiële belangen van de EU en rechtshandavings- en justitiële instanties; en

- het Verenigd Koninkrijk meldde een maatregel voor het bestrijden van belastingfraude en het beschermen van het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD).

#### 2.4.2. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2017

In het PIF-verslag 2017 deed de Commissie de lidstaten twee reeksen van aanbevelingen, de ene was gericht op de ontvangsten- en de andere op de uitgavenzijde.

Voor de ontvangstenzijde had de Commissie de volgende aanbevelingen<sup>26</sup>:



<sup>21</sup> Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Estland, Finland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta en Roemenië.

<sup>22</sup> Hongarije en Zweden.

<sup>23</sup> Tsjechië, Roemenië en Griekenland.

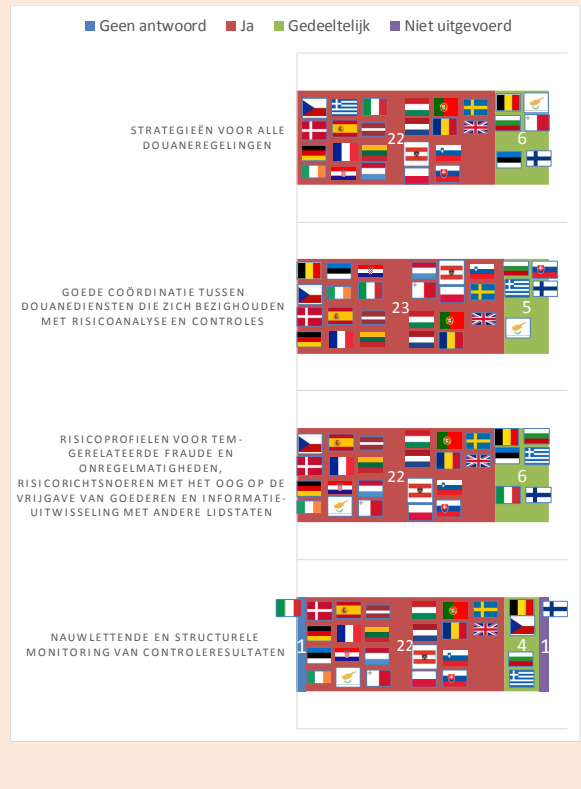
<sup>24</sup> België en Zweden.

<sup>25</sup> Hoewel de lidstaten deze maatregelen niet uitdrukkelijk als transversaal omschrijven, passen ze het beste in die categorie.

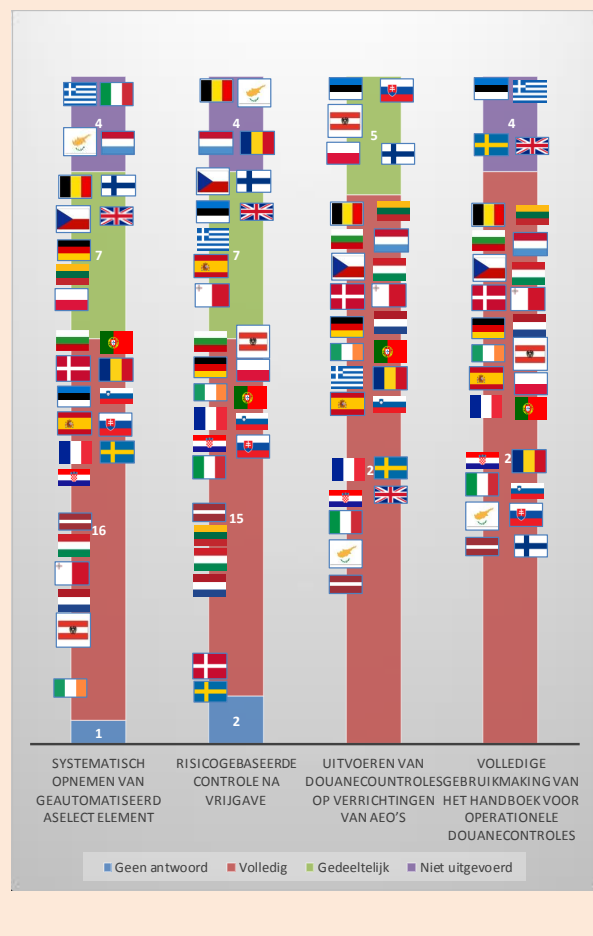
<sup>26</sup> Voor een uitgebreide analyse van de antwoorden, zie het werkdokument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt iii), wordt verwezen.



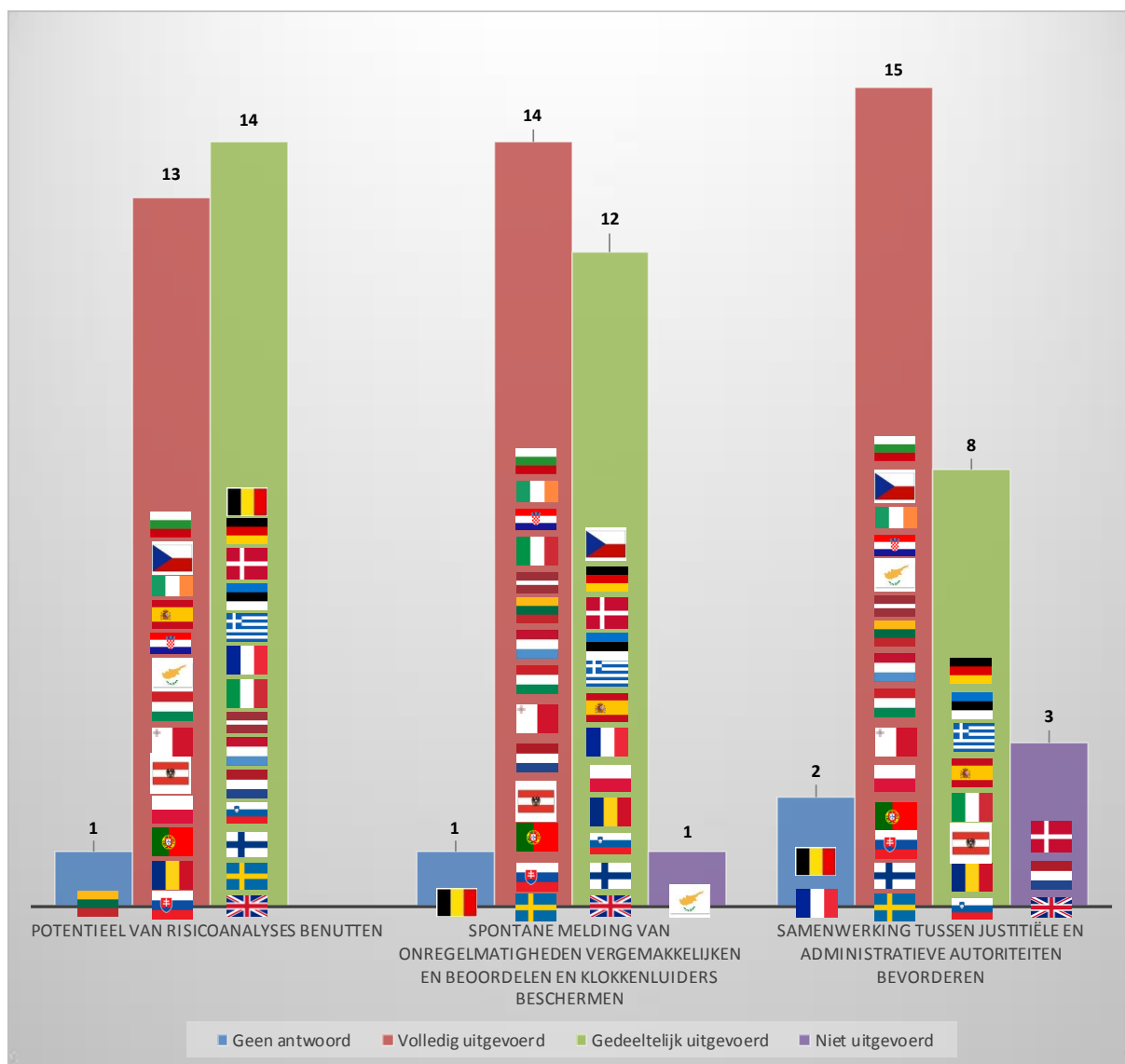
(2) Douanecontroles verbeteren



(3) Maatregelen vaststellen voor het verbeteren van het risicobeheer bij de douane



Voor de uitgavenzijde had de Commissie de volgende aanbevelingen:



In het algemeen blijkt uit het onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen dat de meeste lidstaten vooruitgang hebben geboekt. De resultaten van het onderzoek laten zien dat de aanbevelingen voor de ontvangstenzijde van de begroting effectief zijn opgevolgd. Aan de uitgavenzijde bestaat echter duidelijk een groeiende behoefte aan meer samenwerking tussen de instanties die de financiële belangen van de EU moeten beschermen.

De meeste lidstaten hebben een aantal instrumenten en procedures ingevoerd voor het verzamelen van tips van klokkenluiders en het waarborgen van hun anonimiteit. Het ontbreekt echter vaak aan een centrale coördinatie of harmonisatie van voorschriften en methoden, zelfs op nationaal niveau. De Richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, waarover de medewetgevers in april 2019 overeenstemming hebben bereikt<sup>27</sup>, zal helpen om enkele van de nog resterende lacunes te dichten.

Een ander potentieel verbetergebied is de samenwerking tussen administratieve autoriteiten en rechtshandavings- en justitiële autoriteiten. De AFCOS kunnen mogelijk een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van deze samenwerking, ook met het oog op de instelling van het EOM. Dit is ook onderstreept door de Europese Rekenkamer in Speciaal Verslag nr. 06/2019.

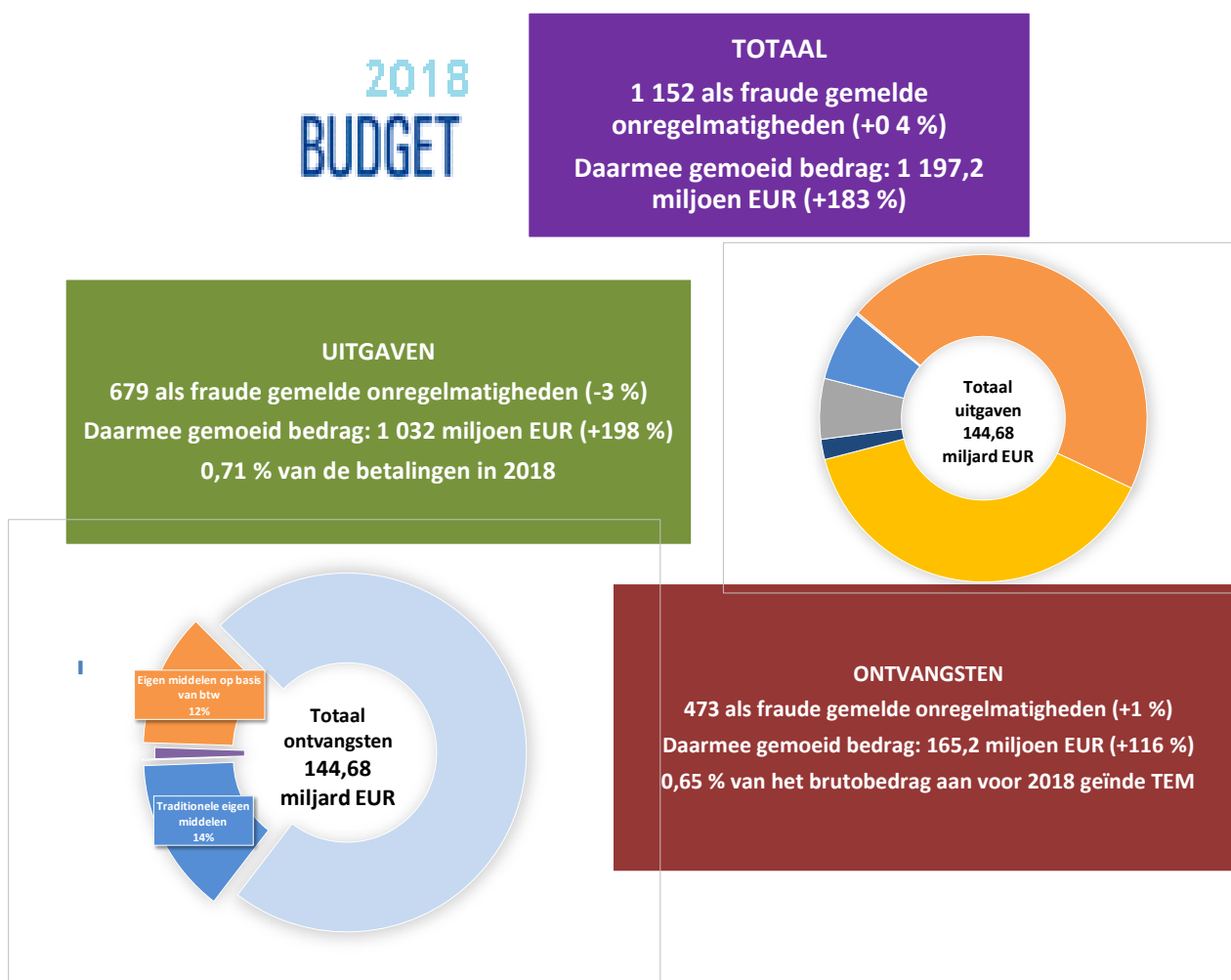
<sup>27</sup> De voorlopig overeengekomen tekst is beschikbaar op [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_NL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_NL.html)

## 2.5. Overzicht van statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude<sup>28</sup>

In 2018 werden in totaal 11 638 frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden gemeld, 25 % minder dan in 2017. Met deze onregelmatigheden was een bedrag van circa 2,5 miljard EUR gemoeid, hetzelfde als in het voorgaande jaar.

De opsporing en melding van een onregelmatigheid houdt in dat corrigerende maatregelen zijn genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen en dat bij een vermoeden van fraude waar nodig strafrechtelijke procedures zijn ingeleid.

**Figuur 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden in 2018**



<sup>28</sup> Voor een uitgebreide analyse van de gemelde onregelmatigheden, zie het werkdokument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt ii), wordt verwezen.

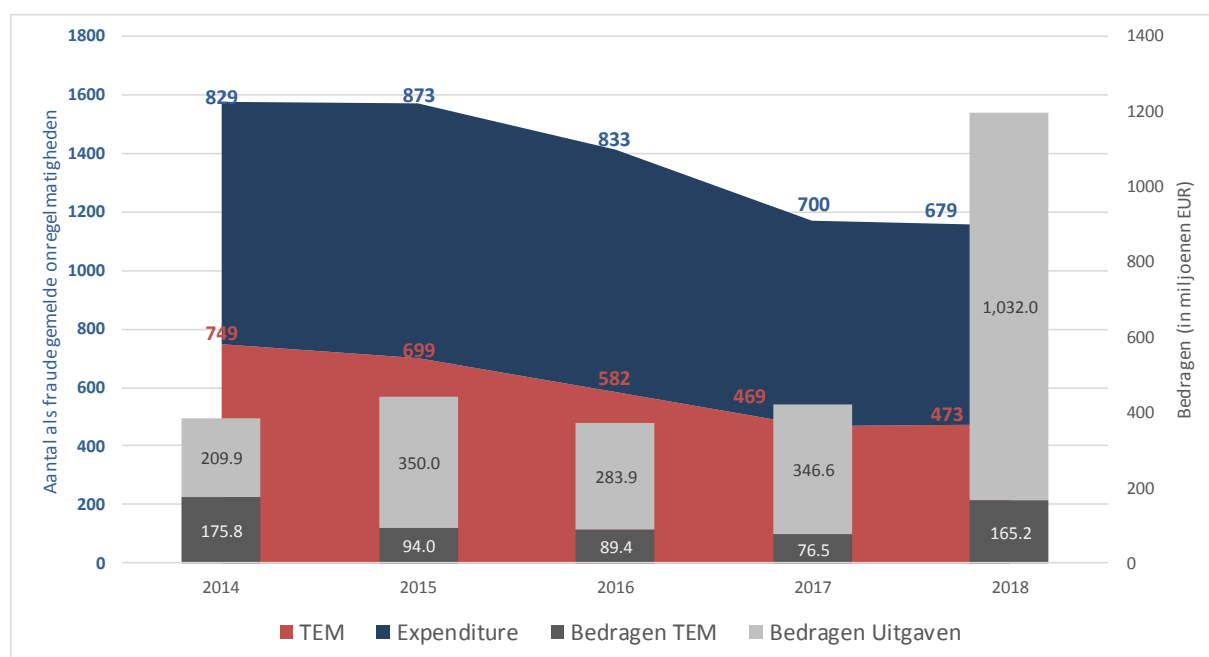
### 2.5.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden (zowel gevallen van vermoedelijke als van bewezen fraude) en de daarmee gemoeide bedragen geven geen directe indicatie van de omvang van voor de EU-begroting nadelige fraude. Het laat louter zien hoeveel gevallen van potentiële fraude worden opgespoord en gemeld door de lidstaten en de organen van de EU.

In 2018 werden in totaal 1 152 onregelmatigheden als fraude gemeld (dit is 10 % van alle opgespoorde en gemelde onregelmatigheden)<sup>29</sup>, waarmee circa 1 197,2 miljoen EUR was gemoeid (ofwel 48 % van alle door onregelmatigheden geraakte bedragen)<sup>30</sup>. Het betreft zowel uitgaven als ontvangsten, zoals figuur 1 laat zien.

Het aantal in 2018 als fraude gemelde onregelmatigheden was nagenoeg gelijk als in 2017, terwijl de daarmee gemoeide bedragen een significante toename te zien gaven van 183 %. Kijken we naar een periode van vijf jaar (2014-2018) dan was dit percentage 27 % lager dan in 2014 en 16 % lager dan het vijfjaarsgemiddelde. De financiële gevolgen fluctueren sterk (zie figuur 4), omdat ze beïnvloed kunnen zijn door individuele gevallen waarmee grote sommen geld gemoeid zijn. De redenen voor de scherpe stijging in 2018 houden verband met het cohesiebeleid en komen derhalve in paragraaf 4.3.2.1 aan de orde.

**Figuur 2: Als fraude gemelde onregelmatigheden en daarmee gemoeide bedragen 2014-2018**



Een uitsplitsing van in 2018 als fraude gemelde onregelmatigheden per lidstaat en per begrotingssector is opgenomen in bijlage 1.

### 2.5.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

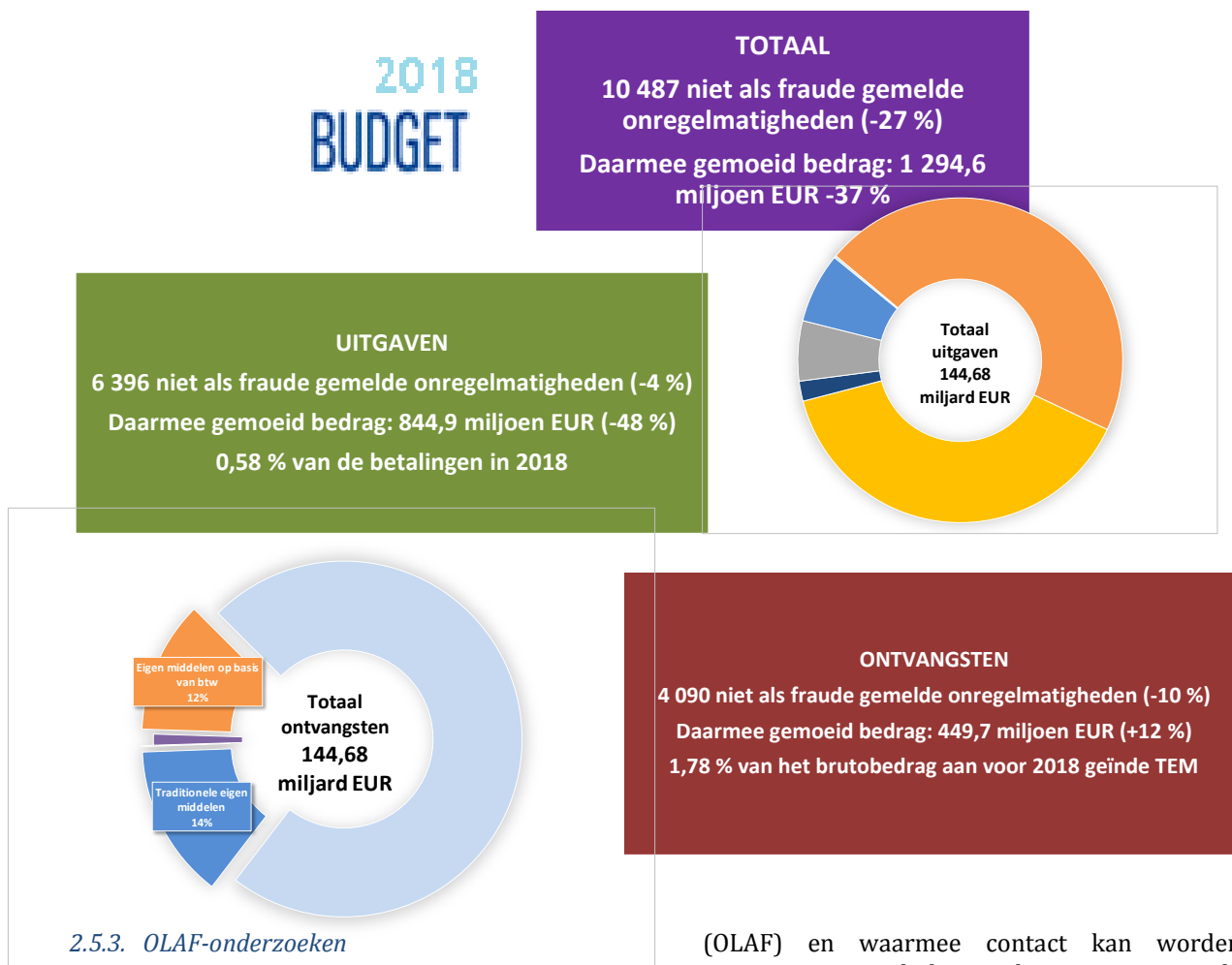
In 2018 werd de Commissie in kennis gesteld van 10 487 onregelmatigheden die als niet-frauduleus werden gekenschetst (27 % minder dan in 2017). De cijfers zijn gedaald voor alle sectoren, met uitzondering van pretoetreding. De daarmee gemoeide bedragen daalden met 37 % tot circa 1,3 miljard EUR, zoals weergegeven in figuur 3.

Een uitsplitsing van in 2018 gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden per lidstaat en per begrotingssector is opgenomen in bijlage 2.

<sup>29</sup> Dit is de fraudefrequentie (*fraud frequency level*, FFL). Zie paragraaf 2.3.2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie getiteld "Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015" (SWD(2016) 237 final).

<sup>30</sup> Dit is het percentage frauduleus gebruikte bedragen (*fraud amount level*, FAL). Zie paragraaf 2.3.3 van het werkdokument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 29 wordt verwezen.

Figuur 3: In 2018 niet als fraude gemelde onregelmatigheden



In 2018 opende OLAF 219 onderzoeken en sloot het 167 onderzoeken af. Naar aanleiding van deze onderzoeken werden aanbevelingen voor de terugvordering van in totaal 371 miljoen EUR gedaan. Aan het einde van het jaar liepen 414 onderzoeken.<sup>31</sup>

### 3. BELEID, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING – ONTVANGSTEN

#### 3.1. Maatregelen van EU-instellingen op het gebied van fraudebestrijding – Ontvangsten

##### 3.1.1. Wederzijdse administratieve bijstand

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

AFIS<sup>32</sup> is een overkoepelende term voor een reeks IT-toepassingen voor fraudebestrijding die worden beheerd door de Europese Commissie

(OLAF) en waarmee contact kan worden opgenomen met de bevoegde autoriteiten in de lidstaten. De bevoegde nationale en EU-diensten kunnen hiermee tijdig en veilig fraudegerelateerde informatie uitwisselen. Het AFIS-portaal is een enkele en gemeenschappelijke infrastructuur waarmee aan bijna 8 800 geregistreerde eindgebruikers in meer dan 1 900 bevoegde diensten van lidstaten, partnerlanden, internationale organisaties, de Commissie en andere EU-instellingen de hieronder genoemde diensten worden verleend. Het AFIS-project beslaat twee grote gebieden: i) wederzijdse bijstand in douanezaken, en ii) beheer van onregelmatigheden (die betrekking hebben op meerdere sectoren).

Het AFIS ondersteunt het verlenen van wederzijdse bijstand in douanezaken door middel van VOCU (*Virtual Operations Coordination Unit*) – een systeem voor veilige, onvertraagde informatie-uitwisseling dat wordt gebruikt voor gezamenlijke douane-operaties – beveiligde webmail (AFIS-Mail), databanken zoals het douane-informatiesysteem CIS+, het referentiebestand van onderzoeksdossiers op douanegebied (ROD), en analyse-hulpmiddelen zoals A-TIS, het informatiesysteem voor fraudebestrijding in het douanevervoer.

<sup>31</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report-en>

<sup>32</sup> De rechtsgrondslag van het AFIS is Verordening (EG) nr. 515/97, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2015/1525.

Het beheersysteem voor onregelmatigheden (*Irregularity Management System of IMS*) is een veilige elektronische tool die lidstaten helpt om aan hun meldplicht te voldoen ten aanzien van geconstateerde onregelmatigheden in verband met landbouw-, structuur-, cohesie- en visserijfondsen, het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit en crisisbeheersing (ISF), en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), alsook pretoetredingssteun. Het ondersteunt het beheer en de analyse van onregelmatigheden.

### 3.1.1.2. Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)

Naast het onderzoeken van gevallen van fraude aan de ontvangstenzijde, coördineert OLAF grootschalige GDO's waarbij de EU en internationale operationele partners betrokken zijn. GDO's zijn gerichte acties van beperkte duur voor de bestrijding van fraude en de smokkel van gevoelige goederen in bepaalde risicogebieden en/of op bekende handelsroutes.

In 2018 ondersteunde OLAF vijf GDO's. In vier daarvan werd de VOCU-module van het AFIS gebruikt voor de veilige uitwisseling van informatie. Behalve dat OLAF de deelnemende landen met zijn permanente technische infrastructuur en IT- en communicatiehulpmiddelen de noodzakelijke ondersteuning geeft voor het verrichten van gecoördineerde acties, verstrekt het Bureau bij deze operaties ook strategische analyses en administratieve en financiële ondersteuning.

Deze operaties: i) vergroten de effectiviteit van douanediensdiensten bij het uitvoeren van gerichte controles op Europees niveau, ii) brengen de risico's voor bepaalde handelsroutes in kaart, iii) beschermen het publiek en legitieme ondernemingen door te voorkomen dat illegale producten de EU binnenkomen, en iv) beschermen de overheidsfinanciën van de EU-lidstaten.

In figuur 4 wordt een overzicht gegeven van deze operaties.

**Figuur 4: Gezamenlijke douaneoperaties in 2018**

Operatie	Deelnemende landen	Toepassingsgebied	Resultaten
<b>GDO Poseidon</b>	Georganiseerd door de Italiaanse douane in samenwerking met OLAF	Fraude met ontvangsten	Evaluatie loopt nog
<b>Gezamenlijke grenscontroleoperatie JANUS</b>	Gezamenlijk georganiseerd door de missie van de Europese Unie voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne (EUBAM) en OLAF	Smokkel van tabaksproducten over de oostgrens van de EU	Inbeslagname van meer dan 7 miljoen sigaretten
<b>Regionale GDO MARCO</b>	Regionale maritiem-toezichtoperatie in het Atlantisch gebied, gecoördineerd door de Franse douane	Opsporing van de smokkel van gevoelige goederen over zee	Meer dan 200 niet-commerciële vaartuigen gecontroleerd
<b>Gezamenlijke actie Hansa</b>	Geleid door de Britse douane in samenwerking met Europol OLAF stelde het AFIS beschikbaar voor de veilige uitwisseling van informatie en nam ook zelf aan de operatie deel	Interne circulatie van illegale accijnsgoederen, hoofdzakelijk sigaretten	Inbeslagname van grote hoeveelheden sigaretten en andere tabaksproducten
<b>Operatie SILVER AXE III</b>	Georganiseerd door Europol in samenwerking met OLAF en met de deelname van douane-, politie- en plantenbeschermingsdiensten uit 27 landen	Invoer en verhandeling binnen de Unie van illegale en nagemaakte producten voor plantenbescherming	Inbeslagname van 360 ton illegale of nagemaakte bestrijdingsmiddelen

### 3.1.2. *Bepalingen inzake wederzijdse bijstand en fraudebestrijding in internationale overeenkomsten*

De samenwerking met derde landen voor het voorkomen, opsporen en bestrijden van overtredingen van douanewetgeving is gebaseerd op overeenkomsten inzake wederzijdse bijstand in douanezaken. Momenteel zijn overeenkomsten van kracht met meer dan tachtig landen, waaronder belangrijke handelspartners van de EU, zoals de Verenigde Staten, China en Japan. In 2018 is het Protocol bij de Overeenkomst inzake wederzijdse bijstand met Nieuw-Zeeland in werking getreden. Verder werden onderhandelingen met de Mercosur (Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay) en Chili afgerond en liepen onderhandelingen met Australië, Indonesië, Azerbeidzjan, Kirgizië, Oezbekistan en Andorra.

Vrijhandelsovereenkomsten bevatten gewoonlijk een fraudebestrijdingsclausule die voorziet in de mogelijkheid om bij ernstige douanefraude en een aanhoudend gebrek aan adequate samenwerking bij de bestrijding daarvan, de tariefpreferenties voor een product tijdelijk in te trekken. OLAF levert een actieve bijdrage aan de onderhandelingen over fraudebestrijdingsclausules. In 2018 is met de Mercosur en Nieuw-Zeeland op technisch niveau overeenstemming bereikt over een dergelijke clausule. Ook in de gemoderniseerde vrijhandelsovereenkomst met Mexico zal een dergelijke clausule worden opgenomen.

Sinds 2017 is de WTO-Overeenkomst inzake handelsbevordering (Overeenkomst van Bali) van kracht. De EU is partij bij die overeenkomst. Artikel 12 inzake douanesamenwerking voorziet in aanvullende mogelijkheden voor het uitwisselen van informatie met derde landen voor het verifiëren van een in- of uitvoerverklaring wanneer gegronde twijfel bestaat over de waarheid of juistheid van die verklaring.

### 3.1.3. *Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten*

OLAF heeft niet alleen een handhavingsrol bij de bestrijding van de illegale tabakshandel, maar helpt ook bij het versterken van het EU-beleid op dat terrein.

**Actieplan** – Op 7 december 2018 presenteerde de Commissie een nieuw actieplan<sup>33</sup> met

<sup>33</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-en>

maatregelen waarmee de EU de bestrijding van de illegale tabakshandel kan voortzetten. De illegale tabakshandel is een verschijnsel waardoor de EU en haar lidstaten elk jaar ruwweg 10 miljard EUR aan overheidsinkomsten mislopen. Het tweede actieplan bevat concrete maatregelen om zowel het aanbod van als de vraag naar illegale tabaksproducten terug te dringen. Verder worden in het tweede actieplan, net als in het eerste, zowel beleidsmaatregelen als maatregelen voor operationele wetshandhaving voorgesteld, omdat een duurzame vermindering van de illegale tabakshandel alleen met een combinatie daarvan kan worden bewerkstelligd. Het nieuwe actieplan borduurt voort op de analyse van de strategie van 2013 voor het intensiveren van de strijd tegen de illegale tabakshandel. Het plan zorgt voor continuïteit doordat het accent blijft liggen op het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC-protocol)

op mondiaal niveau en op de succesvolle uitvoering van het nieuwe

traceerbaarheidssysteem voor tabaksproducten in de EU.

**FCTC-protocol** – Het protocol zal alleen dan een effectieve bijdrage aan het terugdringen van de illegale handel leveren als het ook wordt uitgevoerd door derde landen die de belangrijkste bron van illegale tabaksproducten zijn of doorvoerland voor smokkelaars. De Commissie intensificeert haar inspanningen om het protocol ook buiten de EU te promoten en helpt tegelijkertijd de lidstaten met het snel voltooiën van de nationale ratificatieprocedure. OLAF is op Europees en internationaal niveau betrokken bij deze discussies.

Het FCTC-protocol is van kracht geworden op 25 september 2018. De Commissie, onder leiding van OLAF en in nauwe samenwerking met het voorzitterschap van de Raad, nam deel aan de eerste vergadering van de partijen bij het protocol, die werd gehouden van 8 tot en met 10 oktober 2018. De partijen besloten de nadruk te leggen op het beveiligen van de aanvoerketen van tabaksproducten en internationale samenwerking. OLAF zal hieraan op internationaal niveau een bijdrage blijven leveren.

### 3.1.4. *Samenwerking met het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC)*

Bij het uitvoeren van de fraudebestrijdingsdoelstellingen op

douanegebied werkt OLAF nauw samen met het JRC, met name bij de volgende grote projecten:

**Tool voor geautomatiseerde monitoring (AMT)** voor het analyseren van “big data”. De AMT maakt ramingen van de basisprijzen van goederen die in de EU worden ingevoerd, voor elke combinatie van product, derde land van herkomst en lidstaat van bestemming. Hij genereert ook automatisch waarschuwingen voor prijsuitschieters in handelsgegevens.

**Gegevensanalyse ten behoeve van fraudebestrijding door de douane (INTEL4CUSTAF)** – Op verzoek van de lidstaten heeft OLAF in 2018 het project INTEL4CUSTAF opgezet, dat uit hoofde van Hercules III wordt gefinancierd. In het kader van dit project komen de diensten van de Commissie en de douaneautoriteiten van de lidstaten bijeen voor het identificeren van methoden om nieuwe en opkomende gegevensbronnen en analysetechnieken optimaal te kunnen benutten. Het project zal in het algemeen leiden tot een grotere EU-brede analysecapaciteit ten behoeve van fraudebestrijding door de douane. De twee workshops die in 2018 werden georganiseerd, werden bijgewoond door een breed scala aan deskundigen en landen die discussieerden over een scala aan behoeften en bestaande methoden. Tegen het einde van het jaar namen circa honderd deskundigen aan de workshops deel. De werkzaamheden worden in 2019 voortgezet.

**“Container Status Messages” en analyse van invoerverklaringen** – Het JRC gaf essentiële wetenschappelijke en technische ondersteuning bij de controle op de naleving van Verordening (EU) 2015/1525 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 inzake de melding van “Container Status Messages” (CSM’s). Er werden verscheidene statistische indicatoren ontwikkeld voor het monitoren van de kwaliteit en volledigheid van de CSM’s die door de maritieme industrie worden gemeld. Verder werden in het kader van de ConTraffic-ED-diensten in de periode januari 2017–oktober 2018 191 fraudesignalen gegenereerd, waarmee een potentieel bedrag aan ontdoken douanerechten van in totaal 1,9 miljoen EUR was gemoeid. Deze fraudesignalen waren het resultaat van een automatische analyse door het JRC van meer dan 4 miljoen invoerverklaringen.

**Analyse van tabaksproducten en bijbehorend gegevensbeheer (TOBLAB)** – In 2015 trof OLAF een administratieve regeling met het JRC-Geel betreffende het beheer van een laboratorium voor de analyse van tabaksproducten en bijbehorend gegevensbeheer (*TOBLAB*), een project dat uit

hoofde van het Hercules III-programma wordt gefinancierd. *TOBLAB* verschaft wetenschappelijke en technische ondersteuning voor het beheer van de testresultaten. In 2018 verrichte het JRC 103 analyses van tabak en tabaksproducten.

### 3.1.5. Bestrijding van btw-fraude<sup>34</sup>

#### **Wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende administratieve samenwerking en bestrijding van fraude op het gebied van de btw**

In oktober 2018 is een reeks wijzigingen<sup>35</sup> aangebracht in het rechtskader voor administratieve samenwerking en bestrijding van fraude op het gebied van de btw (Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad) om de lidstaten beter in staat te stellen de schadelijkste constructies van btw-fraude aan te pakken en de btw-kloof te verkleinen, die in 2016 147,1 miljard EUR bedroeg. De belangrijkste maatregelen zijn:

- Gezamenlijke administratieve onderzoeken

Het uitvoeren van administratief onderzoek is een integraal onderdeel van het bestrijden van btw-fraude. Dit nieuwe

samenwerkingsinstrument is in de verordening opgenomen zodat de belastingdiensten meer capaciteit krijgen om grensoverschrijdende prestaties te controleren. Het biedt twee of meer belastingdiensten de mogelijkheid om één team te vormen voor het onderzoeken van grensoverschrijdende transacties van een of meer verbonden belastingplichtigen die grensoverschrijdende activiteiten uitvoeren.

Verder is geregeld dat wanneer ten minste twee lidstaten een administratief onderzoek nodig achten naar de bedragen die zijn aangegeven door een belastingplichtige die niet op hun grondgebied gevestigd is maar daar wel belastbaar zijn, de lidstaat waar de belastingplichtige gevestigd is, het onderzoek moet verrichten en de verzoekende lidstaten de lidstaat van vestiging daarbij moeten helpen door actief deel te nemen aan het onderzoek.

<sup>34</sup> Op 25 mei 2018 nam de Commissie een voorstel aan voor een richtlijn betreffende de invoering van de nadere technische maatregelen voor de werking van het definitieve btw-stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten (COM(2018) 329), dat volgens de toelichting bij het voorstel de grensoverschrijdende btw-fraude met wel 41 miljard EUR per jaar zal doen dalen. Dit voorstel is nog steeds in behandeling bij de Raad.

<sup>35</sup> Verordening (EU) 2018/1541 van de Raad van 2 oktober 2018 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 904/2010 en (EU) 2017/2454 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde, PB L 291 van 16.10.2018, blz. 1.



Deze maatregel is met name relevant voor de bestrijding van fraude in de elektronische handel.

- Eurofisc

Eurofisc werd opgericht voor de snelle uitwisseling van doelgerichte inlichtingen tussen lidstaten voor het aanpakken van grootschalige of nieuwe patronen van btw-fraude. Om de gezamenlijke verwerking en analyse van gegevens te versnellen, wordt momenteel nieuwe software met de naam *Transaction Network Analysis* (TNA) door de Commissie geïmplementeerd.

Om het potentieel van TNA voor de identificatie van frauduleuze netwerken in de hele EU te maximaliseren, is de gezamenlijke verwerking en analyse van gegevens binnen Eurofisc in de gewijzigde Verordening (EU) nr. 904/2010 duidelijker geregeld. De deelname aan deze verwerking en analyse zal vrijwillig blijven. Wel moeten alle lidstaten Eurofisc-ambtenaren via TNA toegang verlenen tot hun VIES (systeem voor de uitwisseling van btw-informatie) - gegevens over transacties binnen de Unie, zodat de software alle potentiële fraudenetwerken kan identificeren, ook die waarbij handelaren zijn betrokken die in niet-deelnemende lidstaten zijn gevestigd.

Op grond van de wijzigingen van 2018 coördineert Eurofisc gezamenlijke administratieve onderzoeken op basis van eigen risicoanalyses. Eurofisc-ambtenaren worden vaak als eerste gewaarschuwd over nieuwe frauduleuze netwerken en zijn zeer deskundig op het gebied van ernstige btw-fraude. Daarom zijn zij het best in staat om de bijbehorende administratieve verzoeken te coördineren.

Verordening (EU) 2018/1541 biedt Eurofisc-ambtenaren ook de mogelijkheid om inlichtingen over ontwikkelingen op het gebied van btw-fraude, risico's en ernstige gevallen door te geven aan Europol en OLAF voor het verrichten van kruiscontroles. Het gaat hierbij met name om de zwaarste vormen van btw-fraude, zoals intracommunautaire ploffraude en misbruik van douaneregeling 42<sup>36</sup>, waarbij vaak criminele organisaties zijn betrokken. Deze organisaties misbruiken hun internationale netwerken om uitgekende intracommunautaire ploffraudeconstructies op te zetten en zodoende geld aan de nationale begrotingen te onttrekken.

Door samenwerking met rechtshandhavingsautoriteiten op EU-niveau

kunnen de inlichtingen van Eurofisc worden vergeleken met de strafregisters, databanken en andere inlichtingen waarover OLAF en Europol beschikken, wat helpt bij het identificeren van de werkelijke daders van fraude en hun netwerken. OLAF beschikt met name over relevante inlichtingen als gevolg van zijn onderzoeken naar douanefraude, welke inlichtingen intrinsiek verbonden zijn met btw-fraude, zoals fraude met douaneregeling 42.

- Melding aan OLAF en het EOM van gevallen van ernstige btw-fraude waarbij ten minste twee lidstaten betrokken zijn

De lidstaten die aan het EOM deelnemen, dienen dat orgaan inlichtingen te verstrekken over ernstige inbreuken op het gebied van de btw als bedoeld in artikel 2, lid 2, van de PIF-richtlijn. Het gaat dan om gevallen waarbij sprake is van activiteiten in twee of meer lidstaten en de totale schade minstens 10 miljoen EUR bedraagt.

OLAF blijft verantwoordelijk voor administratieve onderzoeken naar niet-frauduleuze en frauduleuze onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden. Zijn mandaat en bevoegdheden betreffende btw-fraude gaan daarom verder dan de gevallen die in artikel 2, lid 2, van de PIF-richtlijn als de ernstigste gevallen zijn gekwalificeerd. Daarnaast gaat OLAF, aangezien niet alle lidstaten deelnemen aan het EOM, op dezelfde wijze door met zijn administratieve onderzoeken met betrekking tot niet-deelnemende lidstaten als nu het geval is<sup>37</sup>.

Dankzij zijn interdisciplinaire aanpak kan OLAF daarnaast onderzoeken naar btw-fraude vergemakkelijken en coördineren, en analyses en inlichtingen verstrekken. Daartoe delen de lidstaten aan OLAF inlichtingen mee over inbreuken op het gebied van de btw wanneer zij dit passend achten voor het vervullen van zijn mandaat.

- Uitwisseling van inlichtingen over de douaneregelingen 42 en 63 met de belastingautoriteiten

Met ingang van 2020 zal de lidstaat van invoer de relevante inlichtingen met betrekking tot de douaneregelingen 42 en 63<sup>38</sup>, die samen met de douaneaangifte elektronisch worden ingediend (bijvoorbeeld btw-nummers, de waarde van de ingevoerde goederen, het soort goederen enz.), met de belastingautoriteiten in de lidstaat van de klant delen. Zodoende kunnen de belastingautoriteiten in beide landen deze

<sup>36</sup> Douaneregeling 42 is een regeling waarmee importeurs onder bepaalde voorwaarden btw-vrijstelling kunnen verkrijgen wanneer de ingevoerde goederen van de lidstaat van invoer naar een andere lidstaat worden doorgevoerd.

<sup>37</sup> Zie tevens paragraaf 2.2.1 betreffende de samenwerking tussen OLAF en het EOM.

<sup>38</sup> Wederinvoer met gelijktijdige aangifte voor het vrije verkeer en tot verbruik van goederen die in een andere lidstaat worden geleverd met vrijstelling van btw.

inlichtingen vergelijken met de informatie die de importeur in zijn btw-lijst en -aangifte en de ontvanger in zijn btw-aangifte heeft vermeld. Daardoor kan onmiddellijk worden gecontroleerd of het btw-nummer van de klant weliswaar geldig is maar door de importeur is misbruikt en kunnen de belastingautoriteiten gevallen van onderwaardering op het moment van invoer ontdekken.

- Uitwisseling van voertuigregistratiegegevens met de belastingautoriteiten

Bij de wijzigingen van 2018 is ook de uitwisseling van voertuigregistratiegegevens opgenomen. Eurofisc-ambtenaren zullen deze gegevens gebruiken voor het aanpakken van grensoverschrijdende fraude met de verkoop van tweedehandsauto's en om snel vast te stellen door wie en waar de frauduleuze handelingen zijn begaan.

### **Overeenkomst EU-Noorwegen**

Op 1 september 2018 is de overeenkomst tussen de EU en Noorwegen betreffende administratieve samenwerking en bijstand bij de invordering van schuldvorderingen op het gebied van de btw in werking getreden.

Het doel van deze overeenkomst is het realiseren van nauwere samenwerking, de bestrijding van fraude en de verlening van bijstand bij het invorderen van schuldvorderingen op het gebied van de btw. De overeenkomst voorziet in de mogelijkheid voor Noorwegen om deel te nemen aan de bestaande instrumenten voor samenwerking tussen de lidstaten, zoals de uitwisseling van inlichtingen en administratieve onderzoeken, bijstandsverlening door middel van administratieve notificaties, aanwezigheid in de kantoren van de aangezochte autoriteit en deelname aan administratieve onderzoeken, deelname aan enkele Eurofisc-werkterreinen, gelijktijdige controles, alsook bijstandsverlening bij de invordering van schuldvorderingen.

### **3.2. Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten – Ontvangsten**

Elf lidstaten meldden maatregelen voor het bestrijden van douane- en belastingfraude. Deze bestonden uit:

- verfijning van risico-indicatoren om onderwaardering van goederen in invoeraangiften tegen te gaan<sup>39</sup>;

- maatregelen gericht op elektronische handel<sup>40</sup>;
- organisatorische maatregelen voor het creëren of vergroten van inlichtingencapaciteit (diensten/eenheden)<sup>41</sup>;
- invoering van nieuwe IT-tools<sup>42</sup>; en
- invoering van een mechanisme van gesplitste betaling voor het verminderen van btw-fraude<sup>43</sup>.

### **3.3. Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude – Ontvangsten**

In figuur 5 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste statistische gegevens en bevindingen betreffende opgespoorde en gemelde onregelmatigheden bij de traditionele eigen middelen. Zowel voor frauduleuze als niet-frauduleuze onregelmatigheden is het aantal meldingen in vergelijking met het vijfjaarsgemiddelde weliswaar gedaald, maar zijn de daarmee gemoeide bedragen gestegen.

<sup>39</sup> Estland, Nederland, Portugal, Slowakije en Slovenië.

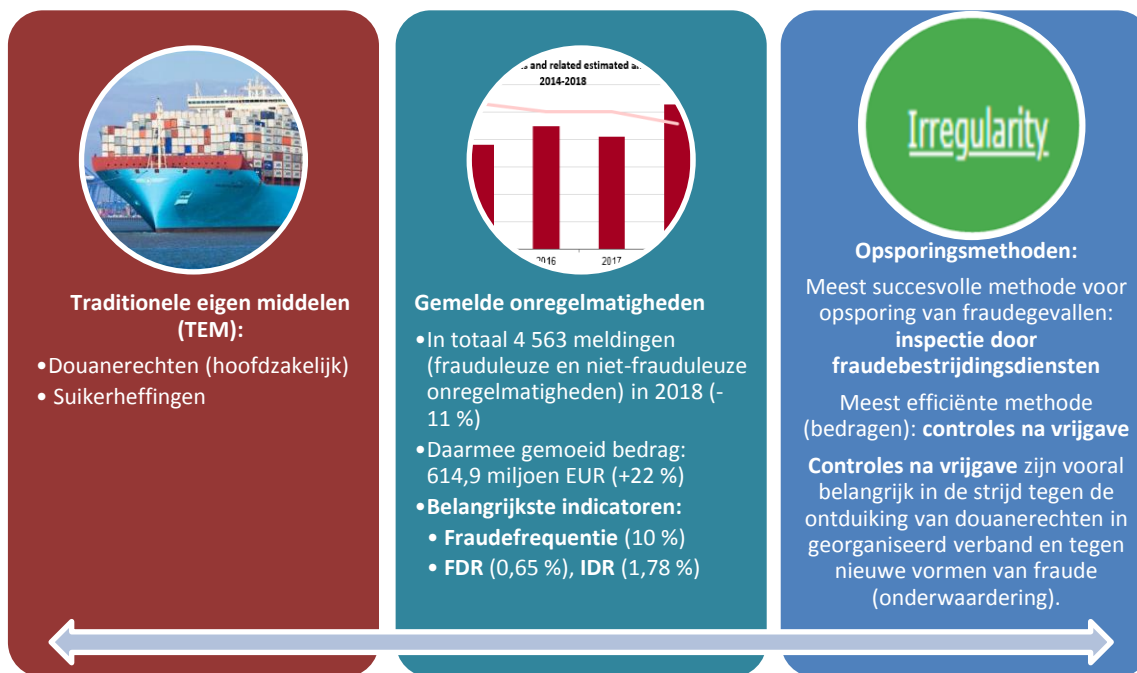
<sup>40</sup> Estland en Nederland.

<sup>41</sup> Oostenrijk, Tsjechië, Letland en Malta.

<sup>42</sup> Finland.

<sup>43</sup> Polen.

**Figuur 5: Traditionele eigen middelen – Belangrijkste feiten en patronen**



### 3.3.1. *Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden*<sup>44</sup>

Voor 2018 is het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden 20 % lager dan het vijfjaarsgemiddelde (594 voor de periode 2014-2018). Het geraamde en vastgestelde bedrag aan TEM dat door deze onregelmatigheden is misgelopen, is 37 % hoger (120 miljoen EUR).

In het vorige verslag werd melding gemaakt van in het Verenigd Koninkrijk opgespoorde gevallen van onderwaardering die de TEM-ontvangsten raken. Het onderzoeksverslag van OLAF dat in maart 2018 werd gepubliceerd, bracht duidelijkheid in de omvang van deze onderwaarderingsfraude met uit China via het Verenigd Koninkrijk ingevoerd textiel en schoeisel.

Naar aanleiding van dit onderzoek, alsook van onderzoek dat de Commissie in het kader van het beheer van de eigen middelen had uitgevoerd, besloot de Commissie op 8 maart 2018 om op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een formele inbreukprocedure te starten door het Verenigd Koninkrijk een formele kennisgevingsbrief te sturen. De zaak werd uiteindelijk op 7 maart 2019 doorverwezen naar het HvJ-EU.

<sup>44</sup> Voor meer informatie over de invordering van door fraude en onregelmatigheden misgelopen TEM-bedragen, zie het werkdokument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt ii) wordt verwezen.

Vandaar dat de directeur-generaal van het directoraat-generaal Begrotingen zijn in het activiteitenverslag van 2018 gemaakte voorbehoud betreffende de onnauwkeurigheid van de door het Verenigd Koninkrijk aan de EU-begroting overgemaakte TEM-bedragen, handhaafde.

### 3.3.2. *Opgespoorde niet-frauduleuze onregelmatigheden*

Voor 2018 is het aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden 10 % lager dan het vijfjaarsgemiddelde (4 545 voor de periode 2014-2018), terwijl het daarmee gemoeide bedrag 17 % hoger is (384 miljoen EUR).

Niet-frauduleuze onregelmatigheden werden hoofdzakelijk ontdekt door middel van controles na vrijgave. Douanecontroles vóór of op het moment van vrijgave zijn echter nog steeds onvermijdelijk voor het tegengaan van onderwaardering en het opsporen van nieuwe vormen of patronen van fraude of onregelmatigheden. Vrijwillige bekentenissen worden steeds belangrijker bij het opsporen van onregelmatigheden.

#### 4. SECTORALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING – UITGAVEN

##### 4.1. Sectorale beleidslijnen en maatregelen op het gebied van fraudebestrijding van de lidstaten voor diverse uitgavensectoren

De lidstaten meldden diverse maatregelen die op meerdere fondsen tegelijk waren gericht, voornamelijk de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF's)<sup>45</sup>. Sommige van die maatregelen strekten zich ook uit tot andere fondsen die in gedeeld beheer worden uitgevoerd, zoals het AMIF, het FEAD en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EGF). De maatregelen verschillen onderling sterk wat de aard en het doel ervan betreft, en lopen uiteen van de versterking van controles vooraf tot overheidsopdrachten in het kader van Europese fondsen<sup>46</sup> en een herziening van het systeem van invorderingen en financiële correcties<sup>47</sup>, en van risicobeoordelingen, “rode vlaggen” en IT-tools zoals Arachne<sup>48</sup> tot opleidingen op het gebied van specifieke transversale kwesties<sup>49,50</sup>.

##### 4.2. Landbouw – Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

###### 4.2.1. Landbouw – Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten

Vijf lidstaten meldden fraudebestrijdingsmaatregelen die specifiek op landbouwuitgaven waren gericht. Het betrof de volgende maatregelen:

- actieplan voor het verbeteren van het beheer over en toezicht op overheidsopdrachten op het gebied van plattelandsontwikkeling<sup>51</sup>;
- versterken van de fraudebestrijdingsstructuur van een betaalorgaan<sup>52</sup>;

- opzetten van een waarschuwingssysteem voor het detecteren van fraude of pogingen daartoe<sup>53</sup>;
- versterken van preventie door direct beheer over en toezicht op de identificatie van en zeggenschap over landbouwgrond en de vaststelling van gebieden die in aanmerking komen voor financiële steun uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)<sup>54</sup>; en
- ontwikkelen van frauderisicoanalyses voor het in kaart brengen van frauderisico's in de verschillende processen, met gebruikmaking van de template voor frauderisico's van de Commissie<sup>55</sup>.

Twee lidstaten meldden maatregelen die zowel op landbouw als visserij betrekking hadden. Het betrof de volgende maatregelen:

- een diepgaand onderzoek naar de geconstateerde overtredingen en de ontwikkeling van een methode voor het sanctioneren van die overtredingen<sup>56</sup>; en
- bijwerken van fraudepreventie-indicatoren en verzorgen van opleidingen over fraudepreventie en “kunstmatig geschapen voorwaarden” voor personeel van een overheidsdienst voor landbouwmarkten en plattelandsontwikkeling<sup>57</sup>.

###### 4.2.2. Landbouw – Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft twee hoofdcomponenten (zie figuur 7):

- rechtstreekse steunverlening door middel van rechtstreekse betalingen aan landbouwers en maatregelen voor marktondersteuning, die uit het ELGF worden gefinancierd; en
- plattelandsontwikkeling, voornamelijk gefinancierd via het Elfpo.

Het ELGF volgt een jaarlijkse uitvoeringscyclus, terwijl het Elfpo meerjarige programma's financiert.

De trend in door de lidstaten opgespoorde en gemelde onregelmatigheden is de afgelopen vijf jaar beïnvloed door de volgende verschillen:

<sup>45</sup> De ESIF's ondersteunen hoofdzakelijk het visserij- en cohesiebeleid en het beleid inzake plattelandsontwikkeling.

<sup>46</sup> Spanje en Slowakije.

<sup>47</sup> Griekenland.

<sup>48</sup> Roemenië en Spanje.

<sup>49</sup> Verenigd Koninkrijk.

<sup>50</sup> Voor een volledig overzicht, zie paragraaf 6.1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt i) wordt verwezen.

<sup>51</sup> Oostenrijk.

<sup>52</sup> Italië.

<sup>53</sup> Luxemburg.

<sup>54</sup> Slowakije.

<sup>55</sup> België.

<sup>56</sup> Litouwen.

<sup>57</sup> Slovenië.

Voor “rechtstreekse steunverlening” laten de onregelmatigheidsmeldingen een stabiele, vlakke trend zien, terwijl de meldingen voor “plattelandsontwikkeling” een curve volgen, die in 2015 piekte en daarna daalde. Een analyse van de door de lidstaten opgespoorde onregelmatigheden bevestigt dat aan maatregelen voor marktondersteuning en investeringen in plattelandsontwikkeling een groter risico is verbonden<sup>58</sup>, wat in overeenstemming is met de hoofdbevindingen van de Europese Rekenkamer en de audits van de Commissie. Het effect op betalingen van onregelmatigheden bij rechtstreekse steunverlening is redelijk gering, terwijl uitgaven op het gebied van plattelandsontwikkeling een hoger risico met zich meebrengen. Binnen de component “rechtstreekse steunverlening” laten maatregelen voor marktondersteuning de hoogste opsporingspercentages van het hele GLB zien.

**Figuur 6: Opsporingspercentages voor fraude (FDR) en onregelmatigheden (IDR) per GLB-component**

Opsporingspercentages per GLB-component		
Rechtstreekse betalingen:	Marktmaatregelen:	Plattelandsontwikkeling:
FDR: 0,01 %	FDR: 1,07 %	FDR: 0,23 %
IDR: 0,07 %	IDR: 1,37 %	IDR: 1,13 %
Totaal: 0,1 %	Totaal: 2,4 %	Totaal: 1,4 %

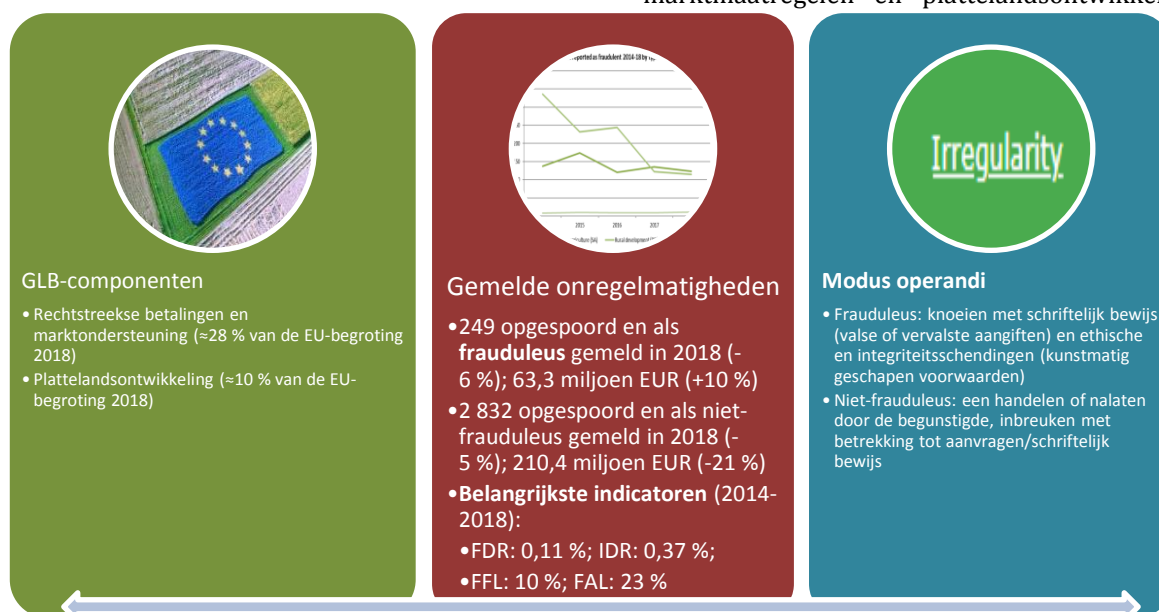
#### 4.2.2.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

Voor de rapportagejaren 2014 tot en met 2018 zijn de belangrijkste trends in frauduleuze onregelmatigheden vrij stabiel.

In absolute cijfers hadden de meeste opgespoorde potentiële fraudegevallen en de daarmee gemoeide bedragen betrekking op uitgaven voor plattelandsontwikkeling. Dit overwicht komt nog duidelijker naar voren als in aanmerking wordt genomen dat maar ongeveer 20 % van de GLB-middelen naar plattelandsontwikkeling gaat. Zelfs als een paar gevallen waarmee zeer grote bedragen gemoeid waren, buiten beschouwing worden gelaten, was het bedrag dat gemiddeld met een potentieel fraudegeval gemoeid was het hoogst bij maatregelen voor marktondersteuning, die ook voor de fraudegerelateerde indicatoren het hoogste scoorden (zie figuur 6.)

#### Figuur 7: Landbouwbeleid – Belangrijkste feiten en cijfers

De specifieke analyse van dit jaar van de verhouding tussen opsporings/meldingen<sup>59</sup> door lidstaten en ontvangen betalingen, laat zien dat een klein aantal lidstaten een percentage van de frauduleuze onregelmatigheden heeft gemeld dat niet in verhouding staat tot de betalingen die zij in vergelijking met de andere lidstaten hebben ontvangen. Terwijl dit voor rechtstreekse betalingen verband lijkt te houden met specifieke kwesties in de lidstaten met de hoogste opsporingscijfers, moet dit voor marktmaatregelen en plattelandsontwikkeling



<sup>58</sup> Alle in deze paragraaf gepresenteerde beoordelingen zijn gebaseerd op bevindingen in hoofdstuk 3 van het werkdokument van de diensten van de Commissie waarnaar in punt ii) van voetnoot 1 wordt verwezen.

<sup>59</sup> *Ibidem*, paragraaf 3.4.3.

mogelijk worden toegeschreven aan de niet-homogene wijze waarop het strafrecht wordt gebruikt als middel voor het beschermen van de financiële belangen van de EU.

Deze laatste conclusie wordt versterkt door de analyse van het percentage afgewezen zaken<sup>60</sup>, dat aanzienlijk varieert tussen de lidstaten en hoger is voor landbouwuitgaven dan uitgaven in het kader van het cohesiebeleid. Justitiële autoriteiten lijken bijgevolg minder bereid om strafbare feiten met betrekking tot landbouwuitgaven te vervolgen.

#### 4.2.2.2. Opgespoorde niet-frauduleuze onregelmatigheden

De in paragraaf 4.2.2 beschreven patronen zijn in het algemeen ook van toepassing op niet als fraude gemelde onregelmatigheden. Onregelmatigheden bij de uitgaven voor plattelandsontwikkeling hebben zowel qua aantal als wat de totale daarmee gemoeide bedragen betreft, de overhand. Het gemiddelde bedrag dat met gevallen van fraude met directe steun gemoeid is, is echter hoger. Ook hier weer droegen een paar zaken betreffende marktmaatregelen waarmee grote bedragen waren gemoeid, bij aan het hogere gemiddelde. Maar ook wanneer deze uitzonderlijke zaken buiten beschouwing worden gelaten, is het gemiddelde bedrag dat over de periode 2014-2018 is gemoeid met niet-frauduleuze onregelmatigheden bij marktmaatregelen nog steeds hoger dan bij plattelandsontwikkeling. Het gemiddelde bedrag dat met niet-frauduleuze onregelmatigheden gemoeid is, is het laagst bij rechtstreekse betalingen.

Binnen de meest voorkomende opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden komen onregelmatigheden in verband met de uitvoering van de ondersteunde actie, betalingsaanvragen en schriftelijk bewijs het vaakst voor.

Marktmaatregelen laten ook het hoogste percentage opgespoorde onregelmatigheden (IDR) zien, gevolgd door plattelandsontwikkeling. Ook dit cijfer is beïnvloed door een paar gevallen waarmee grote bedragen waren gemoeid.

#### **Figuur 8: Het sterkst door (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden geraakte marktmaatregelen**

Geraakte marktmaatregelen		
Producten van de wijnbouwsector	Groenten en fruit	Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten

<sup>60</sup> *Ibidem*, paragraaf 3.4.4.

#### 4.3. Cohesiebeleid en visserij – Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

##### 4.3.1. Cohesiebeleid en visserij – Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten

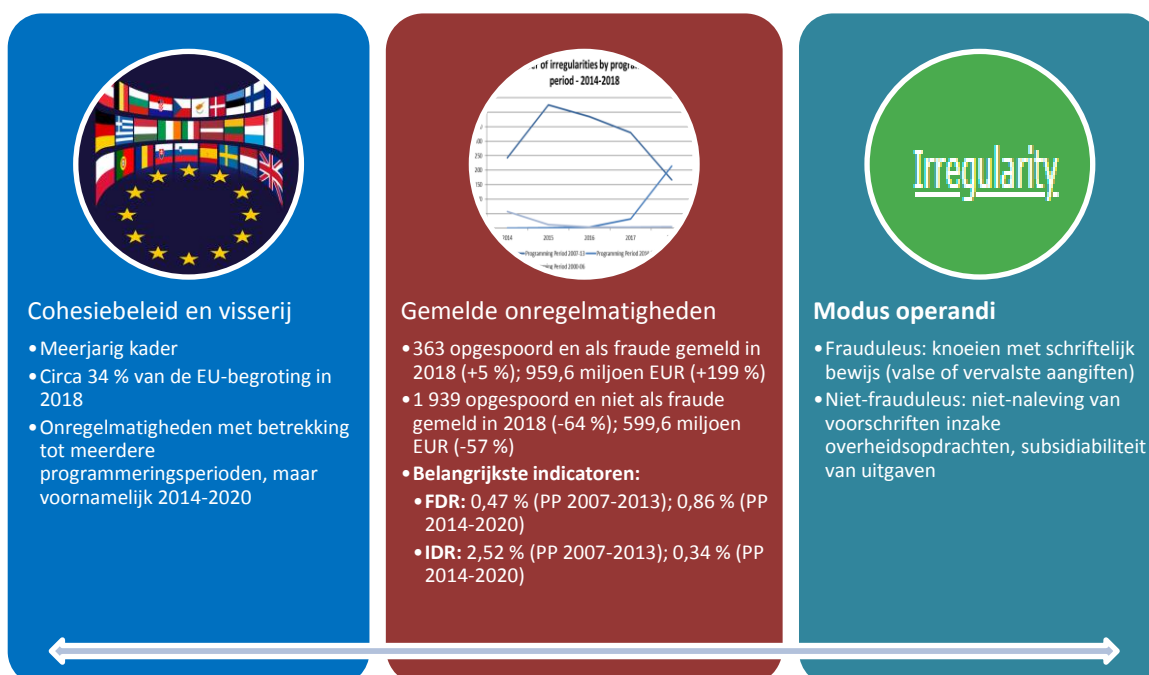
Veertien landen meldden dat zij fraudebestrijdingsmaatregelen voor het cohesiebeleid hadden vastgesteld. Op dit gebied werden de meeste initiatieven vastgesteld, hoofdzakelijk operationele.

**Figuur 9: Maatregelen van de lidstaten op het gebied van cohesiebeleid**



Denemarken meldde één maatregel die specifiek op de visserij was gericht.

**Figuur 10: Cohesie- en visserijbeleid – Belangrijkste feiten en cijfers**



#### 4.3.2. Cohesiebeleid en visserij – Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

De analyse van het cohesiebeleid is complexer dan die van andere begrotingssectoren, omdat de ontvangen informatie (gemelde onregelmatigheden) betrekking heeft op verschillende programmeringsperioden en deels verschillende regels.

Bovendien zijn de programmeringsperioden meerjarig, wat significante gevolgen heeft voor de onderliggende trends. Aangezien de middelen voor het visserij- en cohesiebeleid op een gelijkaardige manier worden beheerd, worden deze beleidsterreinen samen geanalyseerd.

Het aantal gemelde onregelmatigheden piekte in 2015. Daaropvolgende variaties in de aantallen, en ook in de daarmee gemoeide bedragen, zijn grotendeels in lijn met de uitvoeringscyclus. De trend in de bedragen wordt echter aanzienlijk beïnvloed door een paar gevallen waarmee uitzonderlijke hoge bedragen zijn gemoeid.

De in 2018 gemelde onregelmatigheden hebben betrekking op vier programmeringsperioden, waarbij het aantal meldingen dat betrekking heeft op de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020 nagenoeg gelijk is. De gemelde bedragen zijn aanzienlijk hoger dan in 2017. Deze stijging is in grote mate toe te schrijven aan twee frauduleuze onregelmatigheden die door de Slowaakse autoriteiten werden opgespoord en waarmee zeer grote bedragen waren gemoeid<sup>61</sup>.

De lopende programmeringsperiode is in 2014 begonnen. Het melden van onregelmatigheden is echter pas in 2016 begonnen en vervolgens in 2017 en 2018 toegenomen. Om de trend in de gemelde bedragen goed te kunnen beoordelen, moeten de cijfers worden vergeleken met de cijfers voor de eerste vijf jaar van de programmeringsperiode 2007-2013<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> De Commissie wijst opnieuw op het versturende effect dat een klein aantal uitzonderlijke gevallen op trends in bedragen kan hebben. De analyse van de gemiddelde bedragen in het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt ii), wordt verwezen, is bedoeld om deze versturende effecten te beperken.

<sup>62</sup> Alle in deze paragraaf gepresenteerde beoordelingen zijn gebaseerd op bevindingen in hoofdstuk 4 van het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt ii), wordt verwezen.

#### 4.3.2.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

In het algemeen geldt voor alle fondsen en perioden dat het gemiddelde bedrag dat met onregelmatigheden was gemoeid, aanzienlijk hoger was voor frauduleuze dan voor niet-frauduleuze onregelmatigheden, wat onderstreept hoe groot de dreiging is die van fraude uitgaat en hoe belangrijk het is dat de justitiële autoriteiten samenwerken.

Afgezet tegen de onregelmatigheden die gedurende de eerste vijf jaar van de programmeringsperiode 2007-2013 werden geregistreerd, zijn de cijfers voor het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de daarmee gemoeide bedragen hoger voor de programmeringsperiode 2014-2020 dan voor de programmeringsperiode 2007-2013.

Er was sprake van een aanzienlijke stijging van het aantal gevallen dat verband houdt met onjuiste/ontbrekende of vervalste documenten en met niet-naleving van voorschriften inzake overheidsopdrachten en ethische & integriteitsregels. De meest significante dalingen hadden betrekking op overtredingen in verband met de subsidiabiliteit/rechtmatigheid van uitgaven of maatregelen en schendingen van contractbepalingen/regels.

De prioriteiten “Onderzoek en technologische ontwikkeling (O&TO)”, “Vergroting van het aanpassingsvermogen van werknemers, bedrijven, ondernemingen en ondernemers” en “Betere toegang tot werkgelegenheid en duurzaamheid” werden het meest geraakt. De prioriteiten “Toerisme” en “Stads- en plattelandsvernieuwing” vielen op door het percentage opgespoorde fraude.

Voor cohesiebeleidsmaatregelen was het percentage vastgestelde fraude hoger en het percentage afgewezen zaken lager dan voor landbouw.

#### 4.3.2.2. Opgespoorde niet-frauduleuze onregelmatigheden

In de eerste vijf jaar van de uitvoering van de lopende programmeringsperiode werden ongeveer 60 % minder niet-frauduleuze onregelmatigheden gemeld dan in de periode 2014-2020.



#### 4.4. Indirect beheer (pretoetreding) – Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

De analyse van onregelmatigheden in verband met indirect beheer is toegespitst op de pretoetredingsinstrumenten<sup>63</sup>.

De gemelde onregelmatigheden hebben betrekking op drie perioden (2000-2006, 2007-2013 en 2014-2020), waarbij het overgrote deel van de meldingen betrekking heeft op de periode 2007-2013 (IPA I).

Net als in de voorgaande jaren werd de steun voor plattelandsontwikkeling het meest geraakt door frauduleuze onregelmatigheden.

#### 4.5. Direct beheer – Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

##### 4.5.1. Direct beheer – Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

De statistieken over direct beheer zijn gebaseerd op de terugvorderingsopdrachten die worden uitgevaardigd door de diensten van de Commissie en worden geregistreerd in het boekhoudsysteem op transactiebasis van de Commissie (ABAC).

##### 4.5.1.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

In 2018 werden 44 in ABAC geregistreerde terugvorderingsdossiers als frauduleus geclassificeerd<sup>64</sup>, voor een bedrag van 6,17 miljoen EUR. Afgezet tegen de daadwerkelijk uitbetaalde totaalbedragen bedraagt het percentage opgespoorde fraude 0,03 %, een cijfer dat dicht bij het stabiele vijfjaarsgemiddelde ligt.

##### 4.5.1.2. Opgespoorde niet-frauduleuze onregelmatigheden

Wat niet-frauduleuze onregelmatigheden betreft, werden in 2018 1 585 terugvorderingsdossiers geregistreerd, voor een bedrag van in totaal 67,6 miljoen EUR. Over een periode van vijf jaar is het percentage opgespoorde onregelmatigheden licht gedaald tot ongeveer 0,46 %.

<sup>63</sup> Zie hoofdstuk 5 van het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt ii), wordt verwezen.

<sup>64</sup> In het systeem vermeld als "bij OLAF gemelde" gevallen.

#### 5. TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRIGERENDE MAATREGELEN

Uitgebreide informatie over terugvorderingen, financiële correcties en andere preventieve en corrigerende maatregelen (onderbrekingen en opschortingen van betalingen) is opgenomen in het *jaarlijkse beheers- en prestatieverslag*<sup>65</sup>.

Opgespoorde en gemelde onregelmatigheden, zoals bedoeld in het PIF-verslag, zijn het voorwerp van corrigerende maatregelen om er zeker te zijn dat EU-middelen niet voor de financiering van irreguliere of frauduleuze projecten worden gebruikt. Zo nodig wordt een terugvorderingsprocedure ingeleid en doen de autoriteiten een vervolgonderzoek overeenkomstig de nationale regelgeving.

#### 6. SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN

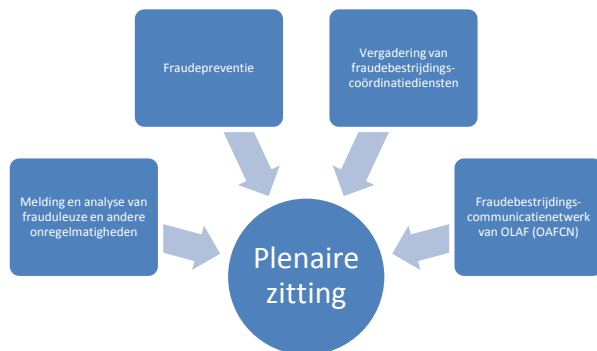
Het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (Cocolaf) brengt deskundigen van de Commissie (OLAF) en de lidstaten bijeen. Het Cocolaf biedt de gelegenheid om van gedachten te wisselen over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van fraudebestrijding en de voorbereiding van dit verslag uit hoofde van artikel 325, lid 5, VWEU. De werkzaamheden zijn gestructureerd rond vier werkgroepen en een plenaire zitting (zie figuur 11).

De subgroep Melding en analyse van het Cocolaf vormde het ideale forum voor het bespreken en verfijnen van de analyses in het werkdocument van de diensten van de Commissie over de "statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden".

In de subgroep Fraudepreventie werd begonnen met de ontwikkeling van een methode voor het opstellen van landprofielen waarin een beschrijving wordt gegeven van de systemen voor fraudebestrijding van de lidstaten. Deze tool zal de komende jaren verder worden ontwikkeld.

<sup>65</sup> Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag maakt deel uit van het geïntegreerd pakket inzake financiële verslaglegging over de EU-begroting (COM(2019) 299 final/2). Informatie over terugvorderingen aan de ontvangstenzijde is ook te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt ii), wordt verwezen.

**Figuur 11: Structuur en subgroepen van Cocolaf**



De fraudebestrijdingscoördinatiediensten (AFCOS) vergaderen jaarlijks onder voorzitterschap van OLAF. In 2018 vond de vergadering op 16 oktober plaats. Tijdens die vergadering kwamen onder meer de samenwerking tussen OLAF en de AFCOS op het gebied van onderzoek, met name tijdens controles ter plaatse, en informatie-uitwisseling aan de orde. Andere agendapunten waren de vertrouwelijkheid van de eindverslagen van OLAF, overkoepelende samenwerking tussen de nationale AFCOS en het jaarlijkse werkprogramma voor de uitvoering van het Hercules-programma voor 2019.

In het OAFCN worden communicatiedeskundigen en woordvoerders van de operationele partners van OLAF in de lidstaten bij elkaar gebracht. In 2018 hield OLAF een gezamenlijke persconferentie met de Zweedse douane over de strijd tegen de namaak van industriële goederen en ging het op Twitter met de Litouwse AFCOS in gesprek over hun succesvolle publiekscampagne tegen fraude naar aanleiding van de start van de tweede editie van die campagne.

Tijdens vergaderingen van de Groep fraudebestrijding van de Raad (GAF) hielden de lidstaten en de Commissie onder het Bulgaarse en Oostenrijkse voorzitterschap een gedachtewisseling over fraudebestrijdingsaangelegenheden.

## 7. SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE OPSPORING EN UITSLUITING (EDES)

De Commissie beheert EDES. Sinds EDES in 2016 werd opgezet, is het uitgegroeid tot een volledig functioneel systeem dat een krachtig instrument is gebleken om te komen tot een betere bescherming van de financiële belangen van de

EU tegen onbetrouwbare marktdeelnemers en oplichters (sancties zijn onder meer uitsluiting van EU-middelen). EDES bestrijkt een breed scala aan sanctioneerbare praktijken. Het vindt zijn grondslag in het Financieel Reglement dat van toepassing is op de EU-begroting en dat in 2018 is herzien (hierna "FR")<sup>66</sup> (artikelen 135 tot en met 145).

EDES is in het bijzonder gericht op:

- de vroegtijdige opsporing van marktdeelnemers die een risico vormen voor de financiële belangen van de Unie;
- uitsluiting van onbetrouwbare marktdeelnemers van EU-middelen en/of de oplegging van een financiële sanctie; en
- in de ernstigste gevallen, de publicatie van informatie over de uitsluiting en/of financiële sanctie op de website van de Commissie<sup>67</sup>.

EDES vormt een aanzienlijke verbetering in de toepassing van de regels inzake administratieve sancties met betrekking tot de grondrechten van de betrokken marktdeelnemers, onafhankelijkheid en transparantie. EDES behoort tot de gevestigde uitsluitingssystemen, waartoe ook de uitsluitingssystemen van verschillende internationale organisaties en multilaterale ontwikkelingsbanken behoren.

Het bijzondere en de kracht van EDES is dat de Europese Commissie en andere EU-instellingen<sup>68</sup> de bevoegdheid is gegeven om op te treden "(i)ndien er geen definitieve [nationale] rechterlijke beslissing of, indien van toepassing, geen definitief administratief besluit voorhanden is"<sup>69</sup>. De oplegging van sancties kan worden gebaseerd op vastgestelde "feiten en bevindingen" die het resultaat zijn van audits of controles die onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde ordonnateur<sup>70</sup> of door OLAF zijn uitgevoerd of afkomstig zijn uit niet-financiële

<sup>66</sup> Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm)

<sup>68</sup> Voor de uitvoering van hun respectieve begrotingen.

<sup>69</sup> Formulering zoals die op verschillende plaatsen in artikel 136 FR wordt gebruikt.

<sup>70</sup> Dit kan de ordonnateursdienst van een instelling, orgaan of instantie van de EU zijn.

besluiten van nationale autoriteiten of internationale organisaties.

Het besluit tot het opleggen van een sanctie aan een onbetrouwbare marktdeelnemer kan pas worden genomen nadat een aanbeveling<sup>71</sup> is verkregen van het gecentraliseerde interinstitutionele panel, dat bij ontstentenis van een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit een voorlopige juridische kwalificatie geeft<sup>72</sup>. Dit panel heeft geen onderzoeksbevoegdheden. Het bestaat uit een vaste, onafhankelijke voorzitter op hoog niveau<sup>73</sup>, twee permanente leden die de Commissie als eigenaar van het systeem vertegenwoordigen, en één ad-hoclid dat de ordonnateur van de om een aanbeveling verzoekende dienst vertegenwoordigt. Het panel zorgt ervoor dat de betrokken marktdeelnemer door middel van een contradictoir debat met het panel zijn recht op verdediging kan uitoefenen en dat zijn aanbevelingen voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel<sup>74</sup>.

In 2018 werden zes ontvankelijke zaken door verschillende ordonnateursdiensten via het permanente secretariaat van het panel doorverwezen naar het panel. De zaken waren allemaal afkomstig van de Commissie. Behalve deze zes zaken zijn in dit verslag ook vier zaken opgenomen die in 2017 werden doorverwezen, omdat ze pas in 2018 aan het panel werden voorgelegd<sup>75</sup>. In het eerste semester van 2019 zijn acht zaken doorverwezen.

De Commissie moet ook verslag uitbrengen over door ordonnateurs<sup>76</sup> genomen besluiten, waaronder:

- het niet uitsluiten van marktdeelnemers indien dat onontbeerlijk is om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen, gedurende een beperkte

periode in afwachting van de vaststelling van corrigerende maatregelen door de betrokken marktdeelnemers;

- het niet publiceren op de website van de Commissie van informatie over een administratieve sanctie, hetzij om het vertrouwelijke karakter van een onderzoek te waarborgen, hetzij om het proportionaliteitsbeginsel te eerbiedigen indien het een natuurlijk persoon betreft; en
- besluiten van de ordonnateur die afwijken van de aanbeveling van het panel.

Sinds het panel in 2016 met zijn werkzaamheden begon, is nog geen enkele keer van zijn aanbevelingen afgeweken. Alle aanbevelingen zijn volledig door de bevoegde ordonnateurs opgevolgd.

In 2018 voerde de dienst Interne Audit van de Commissie een audit op EDES uit, die resulteerde in een positieve beoordeling van het geïmplementeerde systeem. Als follow-up heeft de Commissie onder de interne<sup>77</sup> en externe<sup>78</sup> belanghebbenden haar bewustmakingsinspanningen met betrekking tot EDES geïntensiveerd. In het bijzonder door:

- het lanceren van een communicatieplan en houden van een enquête onder belanghebbenden;
- er nauwgezet op toe te zien, in samenwerking met OLAF, dat aanbevelingen stelselmatig worden opgevolgd; en
- het gebruik van EDES te verankeren in de fraudebestrijdingsstrategieën van de directoraten-generaal van de Commissie.

## **8. FOLLOW-UP VAN DE RESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER HET JAARVERSLAG 2017**

Op 31 januari 2019 nam het Europees Parlement een resolutie aan over het "*Jaarverslag 2017 over de bescherming van de financiële belangen van de EU – Fraudebestrijding*"<sup>79</sup>. De Commissie toonde zich ingenomen met de resolutie van het Parlement en nam nota van de erkenning door het Parlement van haar activiteiten in het kader van fraudebestrijding en haar initiatieven op dit gebied, in het bijzonder de instelling van het

<sup>71</sup> Voor de in artikel 136, lid 1, onder c) tot en met h), van het Financieel Reglement bedoelde situaties (te weten: ernstige beroepsfouten, fraude, ernstige inbreuken op contractuele verplichtingen, onregelmatigheden, creëren van een lege vennootschap).

<sup>72</sup> Panel als bedoeld in artikel 143 FR.

<sup>73</sup> De voorzitter heeft een onafhankelijke vaste vervanger op hoog niveau.

<sup>74</sup> Voor meer informatie over dit panel, zie het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt v), wordt verwezen.

<sup>75</sup> Op het moment van verschijnen van dit verslag had het panel in 29 van de 52 aan hem voorgelegde zaken een aanbeveling gedaan. Voor nadere bijzonderheden, zie het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt v), wordt verwezen, en de bijlagen daarbij.

<sup>76</sup> De cijfers zijn afkomstig uit het werkdocument van de diensten van de Commissie waarnaar in voetnoot 1, punt v), wordt verwezen.

<sup>77</sup> Diensten van de Commissie en instellingen en organen van de EU.

<sup>78</sup> Entiteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van de begroting in indirect of gedeeld beheer.

<sup>79</sup> 2018/2152(INI).

EOM en het voorstel tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF. De Commissie zal aan veel van de punten die door het Parlement aan de orde zijn gesteld, een positieve follow-up kunnen geven. Dat geldt met name voor de oproep tot nauwere samenwerking tussen OLAF en het EOM. De Commissie zal ook doorgaan met haar inspanningen om lidstaten die nog niet aan het EOM deelnemen te stimuleren dat wel te doen en om het EOM van voldoende middelen te voorzien om zijn mandaat uit te kunnen voeren. De Commissie zal uitgebreid ingaan op de resolutie van het Parlement in haar formele antwoord, dat later dit jaar aan het Parlement wordt toegezonden<sup>80</sup>.

## 9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 9.1. Ontvangsten

Net als in 2017 en 2016 waren zonnepanelen ook in 2018 de goederen die financieel gezien het meest door fraude en onregelmatigheden werden geraakt. Vanwege de risico's die hiermee gemoeid zijn (ontduiking van grote bedragen aan antidumpingrechten) en vanwege verschillende mededelingen voor wederzijdse bijstand die de afgelopen jaren door OLAF waren uitgevaardigd, voerde de Commissie in 2018 in meerdere lidstaten controles ter plaatse uit naar de controlestrategie voor zonnepanelen. Doordat de lidstaten zich hierdoor meer bewust waren geworden van de kwetsbaarheid van de invoer van zonnepanelen voor fraude en onregelmatigheden, werden de controles in 2018 opgevoerd. Hieruit blijkt eens te meer het belang van de onderzoeken van OLAF en van zijn coördinerende rol op dit specifieke terrein.

Fraude aan de ontvangstenzijde door onderwaardering van in de EU ingevoerde goederen blijft de komende jaren een bedreiging vormen waartegen opgetreden moet worden. Uit de onderzoeken van OLAF naar de onderwaardering van uit China ingevoerd textiel en schoeisel is gebleken dat fraudeurs elke gelegenheid benutten en dat grootschalige fraude lonend kan zijn.

De digitalisering van de mondiale economie en nieuwe economische modellen zoals elektronische handel leiden tot een snelle verschuiving van de grensoverschrijdende handel van een klein aantal grote bulkzendingen naar een groot aantal kleine zendingen van geringe waarde.

De grensoverschrijdende elektronische handel van goederen brengt risico's met zich mee voor de financiële belangen van de EU en de lidstaten. Een bijzonder risico is het misbruik van vrijstellingen voor zendingen van geringe waarde door: i) het onderwaarderen van elektronisch verhandelde goederen, ii) het opsplitsen van zendingen zodat ze onder de vrijstellingsdrempel van 150 EUR vallen, iii) het invoeren van commerciële zendingen die als gift zijn aangegeven, en iv) het invoeren van goederen die niet in aanmerking komen voor vrijstelling.

De groei van de elektronische handel vraagt van de lidstaten dat zij hun douanecontrolestrategieën zo aanpassen dat een goed evenwicht bestaat tussen handelsbevordering/vereenvoudiging aan de ene en bescherming van de financiële belangen van de EU aan de andere kant.

Een flexibele combinatie van verschillende controles is derhalve cruciaal voor het dichten van eventuele mazen die fraudeurs kunnen gebruiken en om de douane in staat te stellen doeltreffend te reageren op verschillende op technologie gebaseerde bedrijfsmodellen, zoals elektronische handel, en doeltreffend de financiële belangen van de EU te beschermen, en tegelijkertijd ruimte te laten voor handelsbevordering en vereenvoudiging.

#### Aanbeveling 1

**De lidstaten worden verzocht hun douanecontrolestrategieën voor grensoverschrijdende elektronische handel te versterken en uit te voeren, met name met het oog op het tegengaan van misbruik van vrijstellingen voor zendingen van geringe waarde en het verzekeren van een correcte inning van de traditionele eigen middelen.**

**De lidstaten worden derhalve verzocht ervoor te zorgen dat:**

- systemen voor elektronische douaneaangifte de aangevraagde vrijstelling van rechten niet automatisch toepassen voor goederen waarvan de opgegeven intrinsieke waarde hoger is dan 150 EUR, commerciële zendingen die als gift zijn aangegeven en goederen die niet in aanmerking komen voor vrijstelling;
- systemen voor elektronische douaneaangifte goederen die mogelijk ondergewaardeerd zijn of waarvan mogelijk ten onrechte is aangegeven dat het een zending betreft die wegens zijn geringe waarde is vrijgesteld van

<sup>80</sup> SP(2019)392.

rechten, automatisch detecteren, op basis van risicoprofielen of willekeurige selectie;

- specifieke controlemaatregelen worden getroffen om te voorkomen dat zendingen kunstmatig worden gesplitst om te profiteren van vrijstellingen; en
- bij controles achteraf wordt geverifieerd of handelaren voldoen aan de voorwaarden voor vrijstelling van rechten voor zendingen van geringe waarde en geautoriseerde marktdeelnemers (AEO's) niet van dergelijke nalevingscontroles worden uitgesloten.

## 9.2. Uitgaven

De analyse in dit verslag bevestigt de voornaamste patronen en conclusies van voorgaande jaren.

Bij de landbouwuitgaven gaat het met name om marktmaatregelen en investeringen in het kader van plattelandontwikkeling. Bij rechtstreekse betalingen kunnen zich specifieke problemen op lokaal niveau voordoen die prompt en op een correcte manier door de bevoegde nationale autoriteiten moeten worden aangepakt.

Bij de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid is vooruitgang geconstateerd, met name voor de lopende programmeringsperiode. De nieuwe fraudebestrijdingsbepalingen in Verordening (EU) nr. 1303/2013 laten veelbelovende resultaten zien: de opsporing van fraude lijkt te verbeteren en het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden lijkt af te nemen. De Commissie zal deze resultaten nauwgezet blijven volgen om vast te stellen of ze werkelijk het gevolg zijn van efficiëntere systemen of eerder van onderrapportage en het feit dat niet alles wordt opgespoord (met name bij niet-frauduleuze onregelmatigheden).

### Aanbeveling 2

**De Commissie herhaalt dat het wenselijk is dat de lidstaten die nog geen nationale fraudebestrijdingsstrategie hebben vastgesteld, dat alsnog doen.**

**Deze strategie dient ontwikkeld te worden in samenwerking met alle organen en instanties die een specifieke rol vervullen bij en expertise hebben in de bescherming van de financiële belangen van de EU, waaronder rechtshandavingsinstanties en het openbaar ministerie.**

**Overeenkomstig de aanbevelingen van voorgaande jaren dient bij het ontwikkelen**

van de strategie rekening te worden gehouden met het volgende:

- de conclusies van de risicoanalyse in dit en voorgaande verslagen;
- de noodzaak om de coördinatie tussen administratieve en strafrechtelijke controles en onderzoeken in goede banen te leiden;
- de wijze waarop informatie uit de media en tips van klokkenluiders in het controlesysteem kunnen worden geïntegreerd; en
- de gelegenheid die hierdoor wordt geboden om de op risicoanalyse gebaseerde methode voor het opsporen van onregelmatigheden en fraude te versterken, onder meer door het gebruik van IT-tools, zoals Arachne.

## 9.3. Een kijkje in de toekomst

De Commissie, de medewetgevers en de lidstaten zijn voortdurend bezig met het verfijnen van het regelgevingskader voor de bescherming van de Europese begroting. In dit verslag is geprobeerd om een beeld te schetsen van dit continue proces en van de belangrijkste vorderingen die over een periode van drie decennia zijn gemaakt door gezamenlijke inspanningen en samenwerking. Tijdens het mandaat van de Commissie-Juncker is dit proces nog versneld. Grote initiatieven zijn afgerond en belangrijke operationele resultaten bereikt, waaruit de bereidheid van de belanghebbenden blijkt om zich voortdurend in te spannen om opkomende uitdagingen en risico's aan te pakken.

Dit proces gaat in 2019 onverminderd door: de medewetgevers ronden de behandeling af van andere belangrijke wetgevingsinitiatieven die het fraudebestrijdingskader verder zullen versterken, namelijk de richtlijnen inzake de bescherming van klokkenluiders en het voorkomen van witwassen.

Wat de bescherming van de financiële belangen van de EU in het veld betreft, laat het jaarverslag van de Europese Rekenkamer de laatste jaren aanzienlijke verbeteringen zien, waarbij de foutenpercentages op enkele beleidsgebieden zijn teruggebracht tot onder het materialiteitsniveau. De Rekenkamer heeft in twee opeenvolgende jaren (2016 en 2017) een verklaring met beperkingen voor de EU-begroting gegeven.

Dit proces moet worden voortgezet en er kunnen en moeten meer verbeteringen worden gerealiseerd. In twee speciale verslagen die in

2019 zijn aangenomen<sup>81</sup>, erkent de Rekenkamer deze vorderingen, maar wijst zij ook op gebieden waar nog verbeteringen nodig zijn. De meeste aanbevelingen ter zake worden ondersteund door de conclusies in de PIF-verslagen, terwijl enkele andere om nieuwe maatregelen vragen. Met de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie die de Commissie op 29 april 2019 heeft vastgesteld, zouden de meeste zorgpunten van de Rekenkamer weggenomen moeten worden, omdat ze is gericht op het versterken van de analysecapaciteit en interne coördinatiestructuur van de Commissie om het hoofd te kunnen bieden aan de nieuwe uitdagingen van een voortdurend veranderende omgeving.

---

---

<sup>81</sup> SR 01/2019 “Bestrijding van fraude in verband met EU-uitgaven: maatregelen zijn nodig”, en SR 06/2019 “De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken”.