



Brussel, 20.7.2017
COM(2017) 383 final

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding
Jaarverslag 2016**

{SWD(2017) 266 final}
{SWD(2017) 267 final}
{SWD(2017) 268 final}
{SWD(2017) 269 final}
{SWD(2017) 270 final}

INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding Jaarverslag 2016

SAMENVATTING.....	5
1. INLEIDING	8
2. HORIZONTALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING	8
2.1. Beleidsinitiatieven van de EU-instellingen.....	8
2.1.1. Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt	8
2.1.2. Voorstel voor de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)	9
2.1.3. Evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.....	9
2.1.4. Corruptiebestrijding in de EU	9
2.1.5. Voorstel van de Commissie tot herziening van het Financieel Reglement en bepaalde sectorale financiële regels (Omnibus).....	10
2.1.6. Internationale samenwerking	10
2.1.7. Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)	10
2.1.8. Uitvoering van het Hercules-programma	12
2.2. Maatregelen van de lidstaten	12
2.2.1. Samenvatting.....	12
2.2.1.1. Nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS)	13
2.2.1.2. Fraudebestrijdingscoördinatiediensten (AFCOS)	13
2.2.1.3. Overheidsopdrachten.....	13
2.2.1.4. Overige	13
2.2.2. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2015.....	13
2.3. Overzicht van de statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude ..	15
2.3.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	15
2.3.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	17
3. BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING — ONTVANGSTEN	18
3.1. Fraudebestrijdingsmaatregelen van de EU-instellingen met betrekking tot ontvangsten	18
3.1.1. Wederzijdse administratieve bijstand — Verordening (EG) nr. 515/97	18
3.1.1.1. Ontwikkelingen in de wetgeving.....	18
3.1.1.2. Uitvoering van artikel 43 ter van Verordening (EG) nr. 515/97	19
3.1.1.3. Het antifraude-informatiesysteem (AFIS).....	19
3.1.1.4. Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)	20
3.1.2. Bepalingen inzake wederzijdse bijstand en fraudebestrijding in internationale overeenkomsten.....	21
3.1.3. Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten.....	22

3.1.4. Bestrijding van btw-fraude.....	22
3.2. Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten met betrekking tot ontvangsten..	22
3.3. Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude op het gebied van ontvangsten	23
3.3.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	23
3.3.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	23
3.3.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding	24
4. SECTORALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELLEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING — UITGAVEN	24
4.1. Landbouw — Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding.....	24
4.1.1. Landbouw — Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten	24
4.1.2. Landbouw — Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude	24
4.1.2.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	25
4.1.2.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	25
4.1.2.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding	26
4.2. Cohesiebeleid en visserij — Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding	26
4.2.1. Cohesiebeleid en visserij — Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten	26
4.2.2. Cohesiebeleid en visserij — Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude	26
4.2.2.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	27
4.2.2.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	27
4.2.2.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding	27
4.3. Indirect beheer (pretoetreding) — Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding.....	27
4.3.1. Indirect beheer (pretoetreding) — Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude.....	27
4.3.2. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding	28
4.4. Direct beheer — Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding.....	28
4.4.1. Direct beheer — Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude	28
4.4.1.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden	28
4.4.1.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden	28
4.4.1.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding	28
5. TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRECTIEVE MAATREGELLEN	28
6. SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN	29
7. SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE OPSPORING EN UITSLUITING (EDES). 30	

8. FOLLOW-UP VAN DE RESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER DE BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EU — FRAUDEBESTRIJDING — JAARVERSLAG 2015	31
9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	33
9.1. Ontvangsten	34
9.2. Uitgaven.....	34
9.3. De komende jaren.....	36
BIJLAGE 1 — ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2016.....	38
BIJLAGE 2 — NIET ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2016	39

SAMENVATTING

In samenwerking met de lidstaten presenteert de Commissie het jaarverslag 2016 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (PIF-verslag) op grond van artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Het verslag behandelt maatregelen van de Commissie en de lidstaten op het gebied van fraudebestrijding, en de resultaten ervan. Overeenkomstig het Verdrag dienen de lidstaten en de Commissie nauw en geregeld samen te werken en kunnen specifieke maatregelen worden genomen om een gelijkwaardige en doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de EU te bieden. De Commissie en de lidstaten beschermen de financiële belangen van de EU tegen onterechte of onregelmatige uitgaven en ontduiking van douanerechten of andere heffingen, met name door middel van:

- (a) preventieve maatregelen;
- (b) onderzoeksmaatregelen;
- (c) correctiemechanismen;
- (d) repressieve maatregelen.

Waar uit de analyse van deze informatie blijkt dat er problemen of risico's zijn, worden er aanbevelingen gedaan om deze aan te pakken.

Fraudebestrijdingsmaatregelen op EU-niveau

In 2016 zijn een groot aantal maatregelen genomen om het juridische en administratieve kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU te verbeteren:

- de Raad, het Europees Parlement en de Commissie hebben een politiek akkoord bereikt over een voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt;
- bij gebrek aan unanimiteit over de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO), heeft een groot aantal lidstaten begin 2017 besloten hiermee door te gaan door middel van nauwere samenwerking;
- de Commissie is begonnen met een evaluatie van de toepassing van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF;
- het netwerk voor corruptiebestrijding bestaande uit de Europese partners tegen corruptie (EPAC) / het Europees netwerk van contactpunten ter bestrijding van corruptie (EACN) heeft de Verklaring van Riga aangenomen, met als doel de strijd tegen corruptie op te voeren;
- zestien diensten van de Commissie hebben hun fraudebestrijdingsstrategie geactualiseerd;
- OLAF heeft met succes onderhandeld over fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten van de EU;
- het financieringsprogramma Hercules III draagt bij tot de versterking van de operationele en administratieve capaciteit van de douanediens en andere autoriteiten van de lidstaten.

Wat de uitgavenzijde van de EU-begroting betreft, werd in 2016 belangrijke vooruitgang geboekt om de financiële belangen van de EU nog beter te beschermen:

- het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) voor de bescherming van de financiële belangen van de EU wordt sinds 1 januari 2016 gebruikt;

- de Commissie heeft voorgesteld het Financieel Reglement en specifieke sectorale financiële regels (via de "omnibus"-verordening) te herzien om deze eenvoudiger en flexibeler te maken;
- in het kader van het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF) zijn belangrijke richtsnoeren opgesteld.

Wat de ontvangstenzijde van de begroting betreft, werden de financiële belangen van de EU nog beter beschermd door de in 2016 genomen maatregelen:

- de herziene Verordening (EG) nr. 515/97 betreffende wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied voorziet in twee gecentraliseerde databanken met informatie over containerbewegingen en goederen die de EU binnenkomen, verlaten of doorgevoerd worden;
- kennisgevingen over wederzijdse bijstand die na gezamenlijke douaneoperaties van OLAF werden verstuurd, blijven een belangrijke bron van informatie voor de opsporing van onregelmatigheden bij transacties inzake bepaalde soorten goederen;
- de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten bleef een belangrijke prioriteit voor de EU en de lidstaten;
- de Commissie heeft een actieplan betreffende de btw aangenomen: *"Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU — Tijd om knopen door te hakken"*, met maatregelen om de btw-kloof te dichten en de strijd tegen fraude op te voeren.

Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten

De lidstaten hebben gemeld dat zij 80 belangrijke maatregelen hebben vastgesteld om de financiële belangen van de EU te beschermen en fraude te bestrijden. De lidstaten werd verzocht **maximaal drie fraudebestrijdingsmaatregelen** te melden. Deze maatregelen, die betrekking hebben op de volledige fraudebestrijdingscyclus, houden voornamelijk verband met middelen onder gedeeld beheer en bestrijken de volgende gebieden:

- overheidsopdrachten;
- georganiseerde misdaad en corruptie;
- belangenconflicten;
- AFCOS;
- de definitie van fraude;
- de fraudebestrijdingsstrategie;
- de bestrijding van smokkel;
- klokkenluiders.

Eind 2016 hadden negen lidstaten een nationale fraudebestrijdingsstrategie vastgesteld. Begin 2017 hebben nog twee andere lidstaten hun strategie vastgesteld.

Veel maatregelen waren gericht op overheidsopdrachten, aangezien de lidstaten de richtlijnen van 2014 moesten omzetten in nationaal recht tegen april 2016.

De lidstaten hebben gemeld dat zij maatregelen hebben vastgesteld ter bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, naast andere horizontale maatregelen die gericht zijn op belastingparadijzen, de introductie van e-tools voor strafrechtelijke procedures, de organisatie van opleidingen inzake fraudebestrijding en de bewustmaking van fraude.

Daarnaast hebben de meeste lidstaten melding gemaakt van het aantal genomen maatregelen en de aard ervan om gevolg te geven aan de aanbevelingen van 2015. De Commissie moedigt alle lidstaten aan de aanbevelingen in het verslag voor dit jaar op dezelfde manier ter harte te nemen.

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

In 2016 werden **19 080 (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden** gemeld aan de Commissie, voor een totaalbedrag van ongeveer 2,97 miljard EUR. Ongeveer 2,43 miljard EUR heeft betrekking op de uitgavensector van de EU-begroting.

Het aantal opgespoorde onregelmatigheden is met 15 % gedaald ten opzichte van 2015, en de corresponderende bedragen zijn gedaald met 8 %.

In 2016 werden **1 410 onregelmatigheden als fraude gemeld** (zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde), voor 391 miljoen EUR.

Informatie over terugvorderingen, financiële correcties en andere preventieve en correctieve maatregelen is opgenomen in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag, dat sinds 2016 de vroegere jaarlijkse mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer over de bescherming van de EU-begroting bevat.

1. INLEIDING

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

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 ongeveer 74 % van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen (TEM). De Commissie houdt toezicht op beide gebieden, stelt normen vast en controleert de naleving ervan. Het is van essentieel belang dat de Commissie en de lidstaten nauw samenwerken om ervoor te zorgen dat de financiële belangen van de EU doeltreffend worden beschermd. Een van de belangrijkste doelstellingen van dit verslag is deze samenwerking in 2016 te beoordelen en na te gaan hoe deze kan worden verbeterd.

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die de EU en de lidstaten in 2016 hebben genomen in de strijd tegen fraude. Er is ook een analyse opgenomen van de belangrijkste resultaten van de nationale en Europese organen bij de opsporing en melding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot de inkomsten en uitgaven van de EU. Het meldingssysteem heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude.

Het verslag gaat vergezeld van vijf werkdocumenten van de diensten van de Commissie¹.

2. HORIZONTALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING

2.1. Beleidsinitiatieven van de EU-instellingen

2.1.1. *Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt*

Na vier jaar onderhandelen werd in 2016 een politiek akkoord bereikt tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie op de trialogvergadering van 30 november 2016. De zogenoemde PIF-richtlijn wordt naar verwachting in 2017 aangenomen. De lidstaten zullen twee jaar de tijd hebben om de richtlijn om te zetten in nationaal recht.

Dankzij de richtlijn zal het bestaande wettelijk kader worden versterkt door harmonisatie van de omschrijving van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden (fraude, corruptie, witwaspraktijken en verduistering), alsook van de sancties en de verjaringstermijnen die in zulke gevallen gelden. Dit omvat grensoverschrijdende gevallen van btw-fraude waarbij in totaal voor meer dan 10 miljoen EUR schade wordt berokkend.

¹ i) Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2016;
ii) Statistische evaluatie van voor 2016 gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid en de pretoetredingssteun;
iii) Follow-up van de aanbevelingen in het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding, 2015;
iv) Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) — Instantie als bedoeld in artikel 108 van het Financieel Reglement;
v) Jaaroverzicht met informatie over de resultaten van het Hercules III- programma in 2016.

De richtlijn zal in de plaats komen van de Overeenkomst van 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de bijbehorende protocollen (de PIF-overeenkomst)² voor de lidstaten die gebonden zijn door de richtlijn³.

2.1.2. Voorstel voor de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)

In 2016 werden de onderhandelingen over het voorstel van de Commissie voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EPPO) voortgezet onder het Nederlandse en het Slovaakse voorzitterschap. De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 8 december 2016 heeft de volledige tekst bestudeerd van de ontwerpverordening die is besproken tijdens opeenvolgende voorzitterschappen. Volgens de meeste lidstaten vormt de tekst een goede basis voor verdere werkzaamheden, en zij staan achter het principe van de instelling van het EPPO.

Bij gebrek aan unanimiteit in de Raad zijn de onderhandelingen in 2017 voortgezet met het oog op de instelling van het EPPO door middel van nauwere samenwerking.

2.1.3. Evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013

In 2016 heeft de Commissie de evaluatie voortgezet van de toepassing van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF. De evaluatie op grond van artikel 19 van de verordening moet uiterlijk op 2 oktober 2017 worden ingediend bij het Europees Parlement en de Raad.

2.1.4. Corruptiebestrijding in de EU

In 2016 bleef corruptiebestrijding een prioriteit in het proces van economische governance van het Europees Semester. Een aantal lidstaten heeft aanbevelingen gekregen om maatregelen te nemen ter verbetering van de transparantie of om de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding bij de overheid, de rechterlijke macht en overheidsopdrachten op te voeren.

De Commissie heeft opnieuw een reeks workshops georganiseerd in het kader van het EU-programma voor uitwisseling van ervaringen met corruptiebestrijding voor deskundigen van de lidstaten⁴. In 2016 werden drie workshops gehouden, onder meer over corruptie bij overheidsopdrachten op lokaal niveau, over politieke onschendbaarheid en over corruptie in de privésector.

OLAF heeft zijn expertise ten dienste gesteld van verscheidene Europese en internationale fora over corruptiebestrijding, met name het EPAC/EACN⁵. Dit netwerk, tot november 2016 voorgezeten door de directeur-generaal van OLAF, heeft de "Verklaring van Riga" van november 2016⁶ aangenomen, waarin de Europese besluitvormers worden opgeroepen om de strijd tegen corruptie op te voeren.

² Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 316 van 27.11.1995, blz. 48).

³ Alle 28 lidstaten behalve Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁵ Europese partners tegen corruptie (EPAC) / Europees netwerk van contactpunten ter bestrijding van corruptie (EACN).

⁶ http://www.epac-eacn.org/images/EPAC_EACN_Riga_Declaration_2016_FINAL.pdf.

2.1.5. Voorstel van de Commissie tot herziening van het Financieel Reglement en bepaalde sectorale financiële regels (Omnibus)

In september 2016 heeft de Commissie voorgesteld in één enkele handeling een ambitieuze herziening van de algemene financiële regels tot stand te brengen, samen met overeenkomstige wijzigingen van de sectorale financiële regels van vijftien wetgevingsbesluiten die betrekking hebben op meerjarenprogramma's⁷. De Commissie heeft er bij het opstellen van eenvoudigere en flexibelere financiële regels op toegezien dat dit niet ten koste gaat van goed financieel beheer, wat nog steeds een hoofddoelstelling is. Met dit voorstel worden ook de door de uitvoerende partners van de EU te respecteren regels ter voorkoming van belastingontwijking aangescherpt en wordt verduidelijkt dat voor alle vormen van uitvoering van EU-fondsen de plicht geldt om belangenconflicten te voorkomen (ook op het niveau van de lidstaten). Het voorstel consolideert ook de bestaande systemen ter bescherming van de EU-begroting tegen fraude en financiële onregelmatigheden⁸. Tevens worden de financiële regels van de EU vereenvoudigd om kosten en tijd te besparen bij de uitvoering van EU-fondsen en het aantal fouten te verminderen. Het streven is ook om het effect van de beleidsmaatregelen te versterken en de resultaten op het terrein te vergroten.

2.1.6. Internationale samenwerking

OLAF voert ook onderhandelingen over fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten van de EU, zoals associatie- en partnerschapsovereenkomsten, om fraude ten koste van de EU-begroting beter te bestrijden. In 2016 werden fraudebestrijdingsbepalingen opgenomen in de brede en versterkte partnerschapsovereenkomst EU-Armenië. De onderhandelingen over de fraudebestrijdingsbepalingen in de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de EU en Cuba zijn ook afgerond, en de overeenkomst werd op 11 maart 2016 geparafeerd.

In 2016 heeft OLAF zes administratieve samenwerkingsovereenkomsten gesloten met partnerautoriteiten van derde landen en internationale organisaties met als doel de samenwerking in het kader van onderzoeken buiten de grenzen van de EU te versterken⁹.

2.1.7. Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)

De Commissie overweegt de op 24 juni 2011 goedgekeurde CAFS te actualiseren¹⁰. Met de CAFS wordt beoogd fraude beter te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken en ervoor te zorgen dat adequate bestraffing, terugvordering en afschrikking een belangrijke prioriteit vormt voor de Commissie.

De strategie is nu volledig uitgevoerd, wat betekent dat alle maatregelen voltooid of aan de gang zijn. De nadruk ligt op sectorale strategieën en actieplannen waarmee fraude op specifieke beleidsterreinen wordt aangepakt. Terwijl deze aanpak wordt behouden, zou bij de

⁷ COM(2016) 605, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1212/2002, Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad.

⁸ Waarbij de bevoegdheid van de Commissie wordt uitgebreid om op te treden in verband met het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting in directe en indirecte uitvoering (zie ook punt 7).

⁹ Bijvoorbeeld met het nationaal bureau voor corruptiebestrijding van Oekraïne en met de Belarussische en Taiwanese douaneautoriteiten.

¹⁰ COM(2011) 376 definitief.

geactualiseerde strategie meer nadruk worden gelegd op de integratie van fraudebestrijdingsmaatregelen in de interne controlesystemen van de Commissie, met name in de rapportage over de uitvoering van fraudebestrijdingsmaatregelen. In de geactualiseerde CAFS zal een specifiek hoofdstuk over traditionele eigen middelen (TEM) worden opgenomen als follow-up van de resultaten van de controle die de dienst Interne Audit van de Commissie (IAS) in 2016 heeft uitgevoerd op de resultaten en de coördinatie van fraudebestrijdingsactiviteiten op het gebied van traditionele eigen middelen.

Alle diensten van de Commissie (48 in totaal) hebben sectorale fraudebestrijdingsstrategieën (AFS) ingevoerd voor het beleidsterrein waarvoor ze bevoegd zijn. Al deze strategieën moeten regelmatig worden geactualiseerd om rekening te houden met veranderingen op het gebied van fraudebestrijding.

Het netwerk voor fraudepreventie en -opsporing van de Commissie (FPDNet) heeft een geactualiseerde methodologie voor dergelijke strategieën goedgekeurd. Deze omvat verdergaande integratie van fraudebestrijdingsmaatregelen in de cyclus van strategische programmering en planning (SPP) en de monitoringcyclus — van de identificatie van frauderisico's tot de controle en monitoring van fraude. Op die manier maken fraudebestrijdingsstrategieën integraal deel uit van het risicobeheer van de Commissie, met behoud van de specifieke aandacht die fraude vereist.

De zestien diensten van de Commissie die hun strategie hebben geactualiseerd in 2016, hebben gemeld dat ze hebben gebruikgemaakt van de door OLAF verstrekte geactualiseerde methodologie en de richtsnoeren voor de ontwikkeling van fraudebestrijdingsstrategieën voor DG's.

Voorbeeld van EASME

Het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (EASME) heeft de geactualiseerde methodologie gebruikt voor de actualisering van zijn fraudebestrijdingsstrategie in 2016. De frauderisicobeoordeling van het agentschap is nu geïntegreerd in het jaarlijkse risicobeoordelingsproces. De belangrijkste frauderisico's waarmee EASME wordt geconfronteerd, zijn plagiaat, dubbele financiering en bewust opgeschroefde of onjuiste kostendeclaraties. Deze risico's en de maatregelen om ze te beperken worden nauwlettend opgevolgd in het jaarlijkse risicobeoordelingsproces.

EASME heeft risicobeperkende maatregelen genomen en verscherpte controles ingesteld voor deze risico's, daarbij rekening houdend met het principe van kosten en baten. Dit houdt in dat er risicogebaseerde controles worden verricht en dat projecten met een hoog risico nauwlettender worden gemonitord.

Voor bepaalde risico's (zoals plagiaat) heeft EASME meegewerkt aan het testen van instrumenten voor de H2020-programma's, die worden gebruikt in alle diensten van de Commissie die zich bezighouden met onderzoek.

De uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategieën wordt regelmatig gemonitord in de loop van de prestatiecyclus van de Commissie. Aangezien elk beleidsterrein specifieke kenmerken vertoont waar het gaat om fraude, bestaat er geen uniforme aanpak voor

fraudebestrijdingsactiviteiten. De meeste diensten van de Commissie organiseren fraudebewustmakingsactiviteiten zoals opleidingen en seminars¹¹.

2.1.8. Uitvoering van het Hercules-programma

Het Hercules III-programma¹² (2014-2020) bevordert activiteiten om fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, tegen te gaan. In 2016, het derde jaar van de uitvoering¹³, beschikte het programma over een budget van 14,5 miljoen EUR voor:

- maatregelen ter versterking van de operationele en technische capaciteit van de douane- en politiediensten in de lidstaten, alsook IT-ondersteuning, goed voor minstens 70 % van het budget van het programma;
- opleidingsactiviteiten en conferenties, onder meer digitale forensische opleidingen voor personeelsleden die in dienst zijn van rechtshandavingsinstanties in de lidstaten en partnerlanden, goed voor ongeveer 30 % van het budget.

De Commissie (OLAF) heeft de eerste verslagen ontvangen met daarin de tastbare resultaten van activiteiten die zijn uitgevoerd sinds de start van het programma in 2014. Er werd melding gemaakt van wezenlijke resultaten op het gebied van gesmokkelde en nagemaakte sigaretten en tabak: er werden goederen in beslag genomen met behulp van apparatuur en opleiding die werden gefinancierd in het kader van het programma¹⁴.

2.2. Maatregelen van de lidstaten

2.2.1. Samenvatting

De lidstaten werd verzocht maximaal drie fraudebestrijdingsmaatregelen te melden. Deze samenvatting biedt een goed overzicht van de trends en prioriteiten met betrekking tot de fraudebestrijdingsmaatregelen die worden uitgevoerd door de lidstaten, maar is niet uitputtend. Er zijn veel meer maatregelen genomen, en deze worden uiteengezet in een begeleidend document¹⁵.

In 2016 hebben de lidstaten gerapporteerd over 80 maatregelen voor de programmeringsperiode 2014-2020 om de financiële belangen van de EU te beschermen en fraude te bestrijden.

De maatregelen van de lidstaten hadden betrekking op de volledige fraudebestrijdingscyclus, voornamelijk op het gebied van gedeeld beheer, gevolgd door maatregelen inzake overheidsopdrachten, belangenconflicten, corruptie, AFCOS¹⁶, de definitie van fraude, de fraudebestrijdingsstrategie, georganiseerde misdaad en financiële criminaliteit en klokkenluiders. Wat de fraudebestrijdingscyclus betreft, hadden de meeste maatregelen betrekking op preventie, gevolgd door opsporing, onderzoek en vervolging, terugvordering en sancties. De meeste maatregelen waren sectoraal (73 %), en een minderheid was van algemene aard (27 %). Van de sectorale maatregelen waren er twintig die betrekking hadden op ontvangsten uit belastingfraude (60 %) en douane (40 %). 41 maatregelen hadden betrekking op uitgaven en bestreken alle begrotingsterreinen.

¹¹ Zie COM(2017) 351 final, deel 2/2, blz. 95.

¹² Verordening (EU) nr. 250/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014.

¹³ Besluit C(2016) 868 van de Commissie van 17 februari 2016.

¹⁴ Zie het SWD in voetnoot 1, onder v), voor meer informatie.

¹⁵ Zie het SWD in voetnoot 1, onder i), voor meer informatie.

¹⁶ Zie punt 2.2.1.2.

2.2.1.1. Nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS)

Eind 2016 hadden negen lidstaten een nationale fraudebestrijdingsstrategie vastgesteld en deze aan de Commissie meegedeeld¹⁷. Dat is meer dan in 2015 en toont dat het de lidstaten menens is een strategische aanpak te volgen in de strijd tegen fraude en onregelmatigheden die de EU-begroting en de nationale begrotingen schaden. De Commissie juicht deze ontwikkelingen toe en roept alle andere lidstaten op om dergelijke strategieën te ontwikkelen.

2.2.1.2. Fraudebestrijdingscoördinatiediensten (AFCOS)

Een aantal lidstaten heeft maatregelen genomen om deze coördinatiediensten te verbeteren, onder meer Denemarken (met een AFCOS-handboek voor fraudebestrijding), Frankrijk (een nationale fraudebestrijdingsstrategie), Kroatië (een beheermethode om fraudepreventie te bevorderen), Letland (een operationele strategie en een actieplan voor 2017–2019), Malta (fraudepreventieactiviteiten met andere AFCOS), Nederland (de oprichting van een AFCOS-team) en Finland (oprichting van een nationaal AFCOS-netwerk).

2.2.1.3. Overheidsopdrachten

Er zijn een aantal maatregelen inzake overheidsopdrachten vastgesteld, aangezien de lidstaten de Richtlijnen 2014/23¹⁸, 2014/24/EU¹⁹ en 2014/25/EU²⁰ moesten omzetten in nationaal recht tegen april 2016. Tien lidstaten²¹ hebben gemeld dat zij maatregelen hebben genomen om hun nationaal recht op het gebied van overheidsopdrachten te harmoniseren met het EU-recht. Elf lidstaten hebben de drie richtlijnen inzake overheidsopdrachten nog niet volledig omgezet.

2.2.1.4. Overige

België, Frankrijk, Litouwen, Roemenië, Slovenië en Tsjechië hebben melding gemaakt van maatregelen tegen corruptie en georganiseerde misdaad in 2016.

Er werden **verscheidene andere maatregelen** gemeld door de volgende lidstaten: België (gericht op belastingparadijzen), Spanje (verbeterde opsporing van fraude), Frankrijk (bescherming van klokkenluiders), Kroatië (opleiding inzake fraudebestrijding), Italië (inspectiecampagnes), Litouwen (een e-tool voor strafrechtelijke procedures), Hongarije (opleiding inzake fraudebestrijding en nauwere samenwerking), Nederland (bewustmaking van fraude) en Oostenrijk (een centraal register van rekeningen).

2.2.2. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2015

In het verslag van 2015²² over de bescherming van de financiële belangen van de EU heeft de Commissie aanbevolen dat de lidstaten:

- (a) streven naar een goed evenwicht tussen handelsbevordering en de bescherming van de financiële belangen van de EU; ervaringen uitwisselen over het opsporen van fraude

¹⁷ De negen lidstaten zijn: Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Malta en Slowakije. Daarnaast hebben Letland en Roemenië een NAFS vastgesteld en deze aan de Europese Commissie meegedeeld in het eerste kwartaal van 2017. België, Nederland en Polen hebben gemeld dat er een procedure loopt om een NAFS te ontwikkelen, en Oostenrijk en Litouwen hebben te kennen gegeven dat specifieke strategische documenten zijn aangenomen.

¹⁸ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1.

¹⁹ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65.

²⁰ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243.

²¹ Bulgarije, Tsjechië, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Cyprus, Letland, Hongarije, Roemenië, en Estland.

²² COM(2016) 472 final van 14.7.2016, blz. 29-31.

- of onregelmatigheden bij inklaring; nauw met elkaar samenwerken in verband met controles/audits na inklaring en informatie die werd ontvangen via de CRMS²³-, AFIS²⁴-, of OWNRES²⁵-systemen opnemen in het kader van risicobeheersing;
- (b) hun douanecontrolestrategieën aanpassen, rekening houdend met de resultaten van vrijwillige bekentenissen;
- (c) de kwaliteit van de via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) ingediende informatie over onregelmatigheden verder verbeteren;
- (d) hun audits en controles plannen en concentreren op basis van risicoanalyses en doeltreffende IT-instrumenten, en tools zoals Arachne²⁶, het IMS en het instrument voor frauderisicobeoordeling gebruiken.

Een aantal lidstaten²⁷ heeft gemeld dat een evenwicht is bereikt tussen handelsbevordering en de bescherming van de financiële belangen van de EU, andere²⁸ treffen maatregelen om dit evenwicht te realiseren.

Achttien lidstaten²⁹ hebben informatie die werd ontvangen van andere lidstaten of de diensten van de Commissie doorgestuurd naar hun nationale bevoegde instanties voor risicobeoordeling en -analyse.

Een aantal lidstaten³⁰ hebben gemeld dat zij rekening hebben gehouden met de aanbeveling van de Commissie om hun jaarlijkse planning van personele en andere middelen die vereist zijn om door vrijwillige bekentenissen verkregen informatie te verifiëren, aan te passen. Meerdere lidstaten³¹ hebben gemeld dat zij dergelijke informatie hebben opgenomen in het kader van risicoanalyse en -beheersing om risico's tot een minimum te beperken en deze informatie te gebruiken voor de controle achteraf.

De zes lidstaten³² die uitdrukkelijk werden aanbevolen hun systemen voor de opsporing en/of melding van fraude te versterken, hebben verslag uitgebracht over de geboekte vooruitgang. Frankrijk en Litouwen hebben toelichting gegeven bij de maatregelen die zijn genomen om de melding van onregelmatigheden te verbeteren. In Spanje werd een stijging van gemelde onregelmatigheden waargenomen dankzij de efficiëntie van het opsporingssysteem.

Wat betreft het gebruik van risicoanalyses en IT-instrumenten (Arachne, het IMS en het instrument voor frauderisicobeoordeling), hebben sommige lidstaten³³ gemeld dat zij een aantal van deze instrumenten gebruiken in combinatie met hun eigen tools, en andere

²³ Douanerisicobeheerssysteem.

²⁴ Antifraude-informatiesysteem.

²⁵ Databank voor het melden van onregelmatigheden op het gebied van traditionele eigen middelen.

²⁶ Arachne is een door de Europese Commissie ontwikkeld IT-instrument voor risicobeoordeling voor het EFRO, het CF en het ESF dat ter beschikking wordt gesteld van de nationale autoriteiten.

²⁷ België, Bulgarije, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Cyprus, Hongarije, Polen, Roemenië, Finland en Zweden.

²⁸ Denemarken en Slovenië.

²⁹ Tsjechië, Denemarken, Estland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Litouwen, Hongarije, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Finland en Zweden.

³⁰ België, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Cyprus, Hongarije, Nederland, Polen, Slowakije en Zweden.

³¹ België, Duitsland, Estland, Spanje, Frankrijk, Italië, Cyprus, Hongarije, Nederland, Polen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

³² Spanje, Frankrijk, Litouwen, Oostenrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

³³ België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

lidstaten³⁴ hebben gemeld dat zij voornamelijk gebruikmaken van hun eigen alternatieve tools. Het IMS wordt veelvuldig gebruikt door alle lidstaten³⁵ die informatie hebben verstrekt over deze aanbeveling³⁶.

2.3. Overzicht van de statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude³⁷

In 2016 werden 19 080 (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden gemeld aan de Commissie, 15 % minder dan in 2015. Hierbij is een totaalbedrag van ongeveer 2,97 miljard EUR betrokken, een daling van 8 % ten opzichte van het voorgaande jaar.

De opsporing van een onregelmatigheid houdt in dat er correctieve maatregelen zijn genomen om de betrokken onregelmatige bedragen terug te vorderen, en dat er strafrechtelijke procedures zijn ingeleid bij vermoeden van fraude.

2.3.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden (gevallen van zowel vermoedelijke als bewezen fraude) en de overeenkomstige bedragen lopen niet parallel met de omvang van voor de EU-begroting nadelige fraude. Als fraude gemelde onregelmatigheden tonen eerder aan hoeveel gevallen van potentiële fraude worden opgespoord door de lidstaten en de EU-organen.

In 2016 werden 1 410 onregelmatigheden als fraude gemeld (dit is 6 % van alle opgespoorde en gemelde onregelmatigheden³⁸), voor een bedrag van 391 miljoen EUR (zijnde 13 % van de door onregelmatigheden aangetaste totaalbedragen³⁹); het betreft zowel ontvangsten als uitgaven. Er zijn verschillen tussen de sectoren, zoals in tabel 1 wordt geïllustreerd.

³⁴ Ierland, Malta, Finland en Zweden.

³⁵ België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

³⁶ Zie het SWD in voetnoot 1, onder iii), voor meer informatie.

³⁷ Zie het SWD in voetnoot 1, onder ii), voor een gedetailleerde analyse van de gemelde onregelmatigheden.

³⁸ Deze indicator wordt omschreven als het niveau van fraudefrequentie (fraud frequency level - FFL). Zie punt 2.3.2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie getiteld "Methodologie van de statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden voor 2015", SWD(2016) 237 final.

³⁹ Deze indicator wordt omschreven als het niveau van frauduleuze bedragen (fraud amount level - FAL). Zie voetnoot 38.

Tabel 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden in 2016

Begrotingssector (uitgaven)	Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2015	Betrokken bedragen (in miljoen EUR)	Variatie ten opzichte van 2015	Als % van de betalingen
Natuurlijke hulpbronnen	413	-3%	61,8	-13%	0,11%
<i>dbouw, marktondersteuning en rechtstreekse betalingen</i>	128	-29%	12,4	-68%	0,03%
<i>Plattelandontwikkeling</i>	284	22%	49,4	72%	0,44%
<i>Beide</i>	1	-92%	0,0	-99%	n.v.t.
Cohesiebeleid & visserij	407	4%	236,9	-51%	0,48%
<i>ESIF 2014-20</i>	3	200%	0,9	497%	0,00%
<i>Cohesie 2007-2013</i>	390	8%	234,3	-45%	n/r
<i>Structuur- en Cohesiefondsen vóór 2007-2013</i>	4	-60%	0,8	-98%	n/r
<i>Visserij</i>	10	-47%	0,9	-71%	0,10%
Interne aangelegenheden	0	-	0	-	0,00%
<i>FEAD, AMIF</i>	0	-	0,0	-	0,00%
<i>ISF</i>	0	-	0,0	-	0,00%
Pretoetreding	28	-3%	3,0	-62%	0,19%
<i>Pretoetredingssteun (2000-2006)</i>	3	-67%	1,8	-70%	n/r
<i>Pretoetredingsinstrument (2007-2013)</i>	25	25%	1,2	-31%	n/r
<i>Pretoetredingsinstrument (2014-2020)</i>	-	-	-	-	0,00%
Directe uitgaven	49	880%	6,3	3025%	0,03%
Totale uitgaven	897	6%	308,0	-45%	0,21%

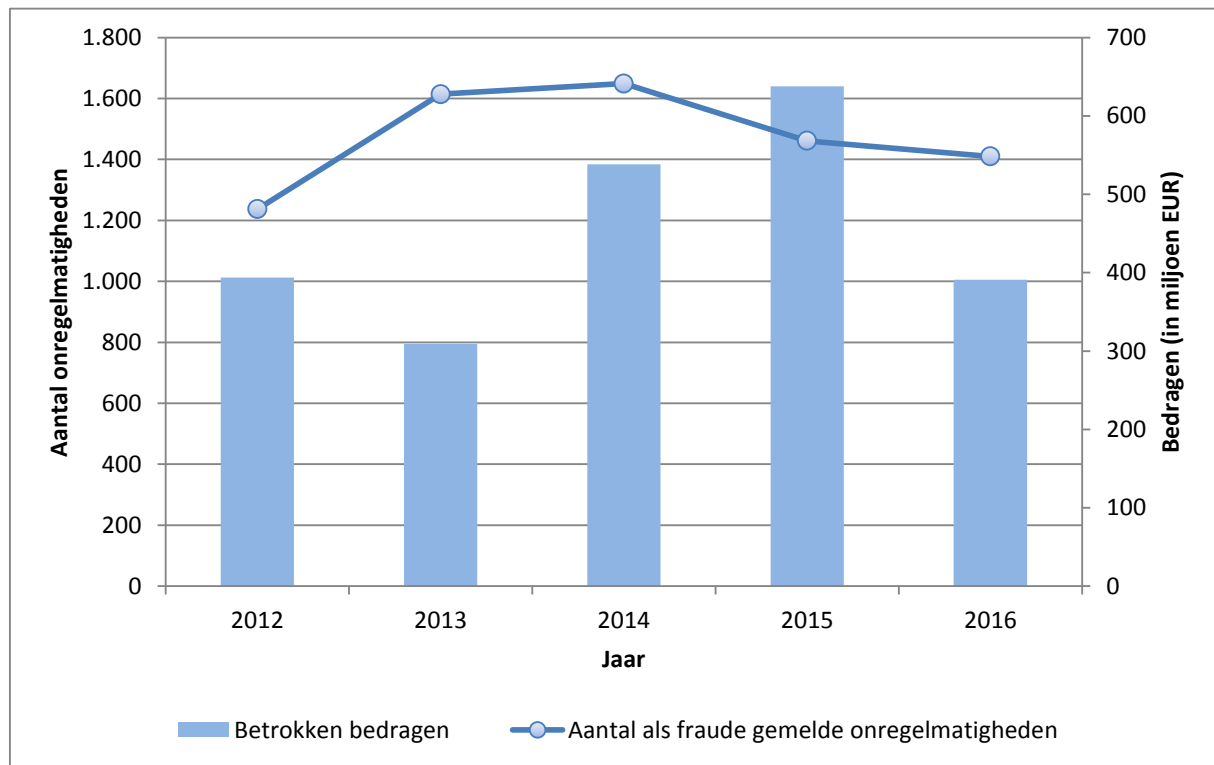
Begrotingssector (inkomsten)	Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2015	Betrokken bedragen	Variatie ten opzichte van 2015	Als % van voor 2016 vastgesteld bruto TEM-bedrag
Inkomsten (traditionele eigen middelen)	513	-16%	83	6%	0,33%*
TOTAAL	1.410	-3%	391,0	-39%	/

Vergeleken met 2015 is het aantal in 2016 als fraude gemelde onregelmatigheden licht afgenomen met 3 %, terwijl de financiële gevolgen ervan met 39 % daalden. Wat de afgelopen vijf jaar betreft (2012-2016), is het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden nauwelijks veranderd sinds 2013: in 2016 lag het 14 % hoger dan in 2012, 4 % onder het vijfjarige gemiddelde. De financiële gevolgen vertonen echter grote schommelingen, omdat de betrokken bedragen beïnvloed kunnen zijn door individuele gevallen waarmee grote sommen geld gemoeid zijn.

In grafiek 1 zijn de algemene trends in de afgelopen vijf jaar weergegeven.

De schommelingen van jaar tot jaar tussen **ontvangsten** en **uitgaven** vertonen een aantal kleine verschillen.

Grafiek 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen, 2012-2016



Een uitsplitsing van alle in 2016 als fraude gemelde onregelmatigheden per lidstaat en per begrotingssector is opgenomen in bijlage 1.

2.3.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

In 2016 werd de Commissie in kennis gesteld van 17 670 niet als fraude gemelde onregelmatigheden (ongeveer 15 % minder dan in 2015). De cijfers zijn gedaald voor alle sectoren, met uitzondering van directe uitgaven. De financiële impact is nauwelijks veranderd en bedraagt ongeveer 2,58 miljard EUR, zoals weergegeven in tabel 2.

Bijlage 2 bevat een uitsplitsing van alle niet-frauduleuze onregelmatigheden in 2016 per lidstaat en per begrotingssector.

Tabel 2: Niet als fraude gemelde onregelmatigheden in 2016

Begrotingssector (uitgaven)	Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2015	Betrokken bedragen (in miljoen EUR)	Variatie ten opzichte van 2015	Als % van de betalingen
Natuurlijke hulpbronnen	3.489	-17%	211,2	-35%	0,39%
<i>dbouw, marktondersteuning en rechtstreekse betalingen</i>	1056	-15%	74,9	-43%	0,17%
<i>Plattelandsontwikkeling</i>	2409	-16%	134,7	-28%	1,21%
<i>Beide</i>	24	-72%	1,6	-69%	n.v.t.
Cohesiebeleid & visserij	8.090	-23%	1.826,2	2%	3,74%
<i>ESIF 2014-20</i>	111	11000%	6,0	37702%	0,00%
<i>Cohesie 2007-2013</i>	7670	-21%	1.785,0	6%	n/r
<i>Structuur- en Cohesiefondsen vóór 2007-2013</i>	50	-92%	8,0	-91%	n/r
<i>Visserij</i>	259	42%	27,2	40%	2,89%
Interne aangelegenheden	4	-	0,7	-	0,00%
<i>FEAD, AMIF</i>	3	-	0,5	-	0,00%
<i>ISF</i>	1	-	0,2	-	0,00%
Pretoetreding	92	-6%	7,6	45%	0,49%
<i>Pretoetredingssteun (2000-2006)</i>	5	-29%	0,3	-75%	n/r
<i>Pretoetredingsinstrument (2007-2013)</i>	86	-5%	7,1	75%	n/r
<i>Pretoetredingsinstrument (2014-2020)</i>	1	-	0,2	-	0,00%
Directe uitgaven	1861	16%	78,0	-30%	0,42%
Totale uitgaven	13.536	-17%	2.123,7	-5%	1,48%

Begrotingssector (inkomsten)	Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2015	Betrokken bedragen	Variatie ten opzichte van 2015	Als % van voor 2016 vastgesteld bruto TEM-bedrag
Inkomsten (traditionele eigen middelen)	4.134	-8%	454	30%	1,81%*
TOTAAL	17.670	-15%	2.577,7	0%	/

3. BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING — ONTVANGSTEN

3.1. Fraudebestrijdingsmaatregelen van de EU-instellingen met betrekking tot ontvangsten

3.1.1. Wederzijdse administratieve bijstand — Verordening (EG) nr. 515/97

3.1.1.1. Ontwikkelingen in de wetgeving

Verordening (EU) nr. 2015/1525⁴⁰ tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97⁴¹ betreffende wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied voorziet in het opzetten van twee gecentraliseerde databanken met informatie over containerbewegingen en goederen die de EU binnenkomen, verlaten of doorgevoerd worden. Deze databanken zijn operationeel geworden op 1 september 2016. Daarnaast is de volgende wetgeving vastgesteld in 2016 om wederzijdse bijstand op douanegebied te bevorderen: Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/757⁴², Uitvoeringsverordening (EU) 2016/345⁴³ en Uitvoeringsverordening (EU) 2016/346⁴⁴.

⁴⁰ PB L 243 van 18.9.2015, blz. 1.

⁴¹ PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

⁴² PB L 126 van 14.5.2016, blz. 1.

⁴³ PB L 65 van 11.3.2016, blz. 38.

⁴⁴ PB L 65 van 11.3.2016, blz. 40.

3.1.1.2. Uitvoering van artikel 43 ter van Verordening (EG) nr. 515/97

Bij Verordening (EU) 2015/1525 werd een nieuw artikel (43 ter) ingevoegd, waarin is bepaald dat de Commissie moet evalueren of het noodzakelijk is het bestand⁴⁵ van Container Status Messages (CSM)⁴⁶ en het bestand van invoer-, uitvoer- en doorvoergegevens (IET) uit te breiden met uitvoergegevens die niet alleen betrekking hebben op accijnsgoederen. De Commissie moet ook evalueren of het haalbaar is de gegevens in het vervoersbestand uit te breiden met gegevens over invoer, uitvoer en doorvoer van goederen over land en door de lucht.

Aangezien deze bestanden pas op 1 september 2016 operationeel zijn geworden, zou het in dit stadium voorbarig zijn om ze uit te breiden tot andere categorieën van gegevens. Desondanks is de Commissie momenteel bezig met de evaluaties, die zich in het bijzonder toespitsen op de meerwaarde van aanvullende uitvoergegevens. In dit verband worden momenteel raadplegingen gehouden, zowel intern als met de autoriteiten van de lidstaten⁴⁷. Wat betreft de vraag of het haalbaar is het vervoersbestand uit te breiden tot andere vervoermiddelen, voorziet Verordening (EG) nr. 515/97 reeds in de rechtsgrondslag voor het ontvangen van gegevens. Momenteel wordt er met name nagegaan welke bronnen aanvullende gegevens kunnen opleveren, eventueel met gebruikmaking van gegevens die zijn verzameld in het kader van het ICS II-project (invoercontrolesysteem). De Commissie zal haar bevindingen presenteren in het volgende PIF-verslag.

3.1.1.3. Het antifraude-informatiesysteem (AFIS)

Het AFIS is een superstructuur van antifraudetoeepassingen die worden beheerd door OLAF met behulp van een gemeenschappelijke technische infrastructuur. Het vormt een belangrijk IT-instrument voor vele overheidsdiensten en andere gebruikers die betrokken zijn bij de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het AFIS levert aanzienlijke schaalvoordelen en synergieën op inzake ontwikkeling, onderhoud en exploitatie van een zo brede en diverse waaier van IT-diensten en -tools, met het oog op:

- tijdige en veilige uitwisseling van informatie over fraude tussen de bevoegde nationale en Europese overheidsdiensten;
- de opslag en analyse van relevante gegevens.

Het AFIS-project omvat twee hoofdgebieden:

- wederzijdse bijstand in douanezaken;
- beheer van onregelmatigheden.

Tegen eind 2016 had AFIS 8 700 geregistreerde eindgebruikers namens meer dan 1 800 bevoegde diensten van lidstaten, derde partnerlanden, internationale organisaties, diensten van de Commissie en andere EU-organen. In 2016 wisselden AFIS-gebruikers 16 900 e-mailberichten uit. In totaal waren 13 800 zaken beschikbaar in de AFIS-databanken en -modules voor wederzijdse bijstand.

⁴⁵ Het CSM-bestand bevat informatie over de fysieke bewegingen van elke container die op een zeeschip wordt ingevoerd in de EU, en over uitgevoerde containers met accijnsgoederen. De vervoerders sturen deze informatie rechtstreeks naar OLAF door middel van CSM's.

⁴⁶ Zie punt 3.1.1.3.

⁴⁷ De resultaten zullen worden besproken op de vergadering van de deskundigengroep inzake wederzijdse bijstand op douanegebied, die is gepland op 29 en 30 juni 2017.

In het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS), dat wordt beheerd als onderdeel van het AFIS-platform, werden 43 600 nieuwe mededelingen geregistreerd over onregelmatigheden van lidstaten en kandidaatlanden.

Twee nieuwe IT-systemen waarin de gewijzigde Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad voorziet, zijn in gebruik genomen:

- het bestand van Container Status Messages (CSM); en
- het bestand van invoer-, uitvoer- en doorvoergegevens (IET).

Het AFIS heeft 182 miljoen CSM's ontvangen in 2016. Het IET-bestand bevat aangiftegegevens over de invoer en doorvoer van goederen en over de uitvoer van accijnsgoederen.

Er zijn ongeveer twee miljoen uitvoeraangiften en bijbehorende berichten verwerkt. In het Antifraude Transit Informatiesysteem (ATIS) werd informatie geregistreerd over 6,7 miljoen nieuwe zendingen in doorvoer. Deze zijn ook beschikbaar in het IET-bestand.

Het AFIS werd gebruikt voor veilige toegang tot en uitwisseling van informatie in elf gezamenlijke douaneoperaties (zie het volgende punt).

3.1.1.4. Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)

GDO's zijn korte, gecoördineerde en doelgerichte operaties die worden uitgevoerd door douaneautoriteiten om onwettige grensoverschrijdende goederenhandel te bestrijden.

OLAF heeft twaalf GDO's en andere operationele acties gecoördineerd en hierbij samengewerkt met de lidstaten. Eén GDO werd georganiseerd door de Werelddouaneorganisatie, met ondersteuning van OLAF op het gebied van inlichtingen. Vier GDO's werden georganiseerd in samenwerking met vier lidstaten en werden gefinancierd door OLAF.

Om de coördinatie van GDO's met een groot aantal deelnemers te faciliteren, heeft OLAF:

- inlichtingen verstrekt en technische en/of financiële ondersteuning geboden;
- veilige toegang tot en uitwisseling van informatie via AFIS gewaarborgd;
- zijn permanente operationele coördinatie ruimte beschikbaar gesteld voor de betrokken autoriteiten.

Van de twaalf GDO's en andere acties zijn de volgende de belangrijkste:

GDO Magnum was gericht op de smokkel van tabaksproducten die over de weg naar het grondgebied van de EU worden gevoerd over de oostelijke grens van de EU. Deze operatie werd gecoördineerd door de Estse douane en OLAF, met medewerking van vijf lidstaten. Tijdens de operatie werden ongeveer 11 miljoen sigaretten in beslag genomen.

GDO Warehouse III was gericht op de smokkel van accijnsgoederen (tabaksproducten, minerale oliën/brandstoffen en bepaalde soorten alcohol) en de onttrekking ervan aan regelingen voor de schorsing van rechten en heffingen. Deze operatie werd gecoördineerd door de Finse douane en OLAF, met medewerking van alle lidstaten en ondersteuning van Europol. De resultaten van deze operatie worden momenteel nog geëvalueerd.

GDO Orion was gericht op goederen van oorsprong uit derde landen die in het vrije verkeer zijn gebracht via douaneregeling 42⁴⁸. Deze operatie werd gecoördineerd door de Griekse douane en OLAF, met medewerking van de douaneautoriteiten van 23 lidstaten en in nauwe samenwerking met de belastingautoriteiten. De operatie werd ondersteund door Europol. Bij deze GDO heeft de douane meerdere gevallen van onderwaardering en onjuiste indeling van goederen bij invoer ontdekt, alsook een aantal ploffbedrijven die zijn 'verdwenen' om douanerechten en btw te ontduiken.

GDO Wafers was gericht op nagemaakte halfgeleiders die vanuit Azië door post-/koeriersdiensten worden ingevoerd in de EU. De resultaten van deze operatie worden momenteel nog geëvalueerd. Deze operatie werd gecoördineerd door de Nederlandse douane en OLAF, met medewerking van twaalf lidstaten en ondersteuning van Europol, in nauwe samenwerking met de sector.

Operaties Kerguelen, Kiribati, Killick, Kheops en Pascal — Deze regionale operaties betroffen maritiem toezicht, gecoördineerd door de Franse douane, met als doel de smokkel over zee van gevoelige goederen in de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee op te sporen. Bij de operaties werd meer dan 8 ton hasj en 400 kg cocaïne in beslag genomen, en werden zeventien personen gearresteerd.

De gezamenlijke actie Hansa, geleid door de Britse douane in samenwerking met Europol en met ondersteuning van OLAF, was gericht op de interne circulatie van illegale accijnsgoederen, hoofdzakelijk sigaretten. De eindevaluatie is nog bezig.

Operatie Octopus, georganiseerd door de Franse douane in samenwerking met OLAF, was gericht op fraude met inkomsten in verband met douaneregeling 42 en heeft ertoe geleid dat verscheidene frauduleuze ondernemingen en grote bedragen aan ontdoken douanerechten en btw aan het licht zijn gekomen. Bij de verscherpte controles werden meer dan 6 000 namaakartikelen in beslag genomen.

Operatie Gryphon II, georganiseerd door de Werelddouaneorganisatie met medewerking van OLAF, was gericht op de illegale tabakshandel. Bij de operatie werden 729 miljoen sigaretten, 287 000 sigaren en 250 ton andere tabaksproducten in beslag genomen, alsook onderdelen van machines waarmee sigaretten worden vervaardigd, grote sommen contant geld en meer dan 12 miljoen accijnszegels.

3.1.2. Bepalingen inzake wederzijdse bijstand en fraudebestrijding in internationale overeenkomsten

De geldende lijst van wederzijdse administratieve bijstandsovereenkomsten⁴⁹ die de rechtsgrondslag vormen voor de uitwisseling van informatie met derde landen over fraude en onregelmatigheden is in het kader van artikel 19 van Verordening (EG) nr. 515/97 aangevuld met de volgende partners in 2016: Kazachstan, Ivoorkust, Ghana en Kosovo*. Daarnaast zijn

⁴⁸ Overeenkomstig douaneregeling 42 zijn goederen uit derde landen die in het vrije verkeer van een EU-lidstaat worden gebracht vrijgesteld van invoer-btw op voorwaarde dat de goederen naar een andere lidstaat worden vervoerd in een intracommunautaire transactie.

⁴⁹ Momenteel zijn er meer dan zeventig overeenkomsten van kracht, onder meer met belangrijke handelspartners van de EU zoals de VS, China en Japan.

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

de onderhandelingen met Armenië over de aanpassing van de vorige overeenkomst afgerond. De onderhandelingen met Mercosur (Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay) zijn goed gevorderd.

De EU heeft ook in lopende onderhandelingen vooruitgang geboekt met de opname van een fraudebestrijdingsclausule in de vrijhandelsovereenkomsten met Japan, de VS, Mexico, Mercosur en Tunesië.

3.1.3. Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten

De Commissie evalueert momenteel het voorlopige resultaat van haar mededeling van 2013 getiteld "Intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten — Een integrale EU-strategie"⁵⁰, waarbij een integraal actieplan was gevoegd. In mei 2017 is een voortgangsverslag gepubliceerd met een overzicht van de belangrijkste initiatieven die sindsdien zijn genomen, een analyse van de illegale markt voor tabaksproducten en suggesties voor nadere overweging en actie⁵¹.

3.1.4. Bestrijding van btw-fraude

Op 7 april 2016 heeft de Commissie een actieplan aangenomen: "Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU — Tijd om knopen door te hakken"⁵². Het actieplan bevat twintig maatregelen om de btw-kloof te dichten en fraude te bestrijden⁵³, en een voorstel om het voorlopige btw-stelsel te beschermen tegen zogenoemde intracommunautaire ploffraude door een definitief btw-stelsel op te zetten dat gebaseerd is op het bestemmingsbeginsel en meer urgente maatregelen te nemen om de btw-kloof te dichten.

Uit het in 2016 gepubliceerde verslag over btw-derving⁵⁴ blijkt dat de btw-kloof 159,5 miljard EUR bedraagt. In het kader van het Fiscalis-programma werd een deskundigengroep opgericht zodat de lidstaten goede praktijken kunnen uitwisselen om de btw-kloof te meten.

Op 21 december 2016 heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een richtlijn van de Raad op grond waarvan een veralgemeende verleggingsregeling⁵⁵ tijdelijk kan worden toegepast indien een bepaald aantal lidstaten hierom verzoekt.

De lidstaten en de Commissie hebben verdere besprekingen gevoerd over nieuwe manieren om de activiteiten van het Eurofisc-netwerk te bevorderen met het oog op een efficiëntere opsporing van frauduleuze constructies.

De onderhandelingen over een EU-overeenkomst met Noorwegen inzake administratieve samenwerking en bijstand bij invordering op het gebied van de btw zijn afgerond, en de overeenkomst wordt naar verwachting in 2017 ondertekend.

3.2. Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten met betrekking tot ontvangsten

De meeste lidstaten hebben melding gemaakt van maatregelen om douanefraude te bestrijden. Denemarken en Frankrijk hebben verslag uitgebracht over een nationale risicoanalyse, Italië

⁵⁰ COM(2013) 324 final.

⁵¹ COM(2017) 235 final.

⁵² COM(2016) 148 final.

⁵³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en

⁵⁴ TAXUD/2015/CC/131, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf.

⁵⁵ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG, COM(2016) 811 final.

en Portugal over een nationale risicobeoordeling door de douane, en Oostenrijk en Slovenië over een nationale douanecontrolestrategie. Bulgarije, Griekenland en Finland hebben melding gemaakt van maatregelen om georganiseerde en financiële misdaad en smokkel te bestrijden. Bulgarije, Tsjechië, Ierland, Litouwen, Letland en Polen hebben melding gemaakt van maatregelen om belastingontduiking en btw-fraude te bestrijden.

3.3. Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude op het gebied van ontvangsten

3.3.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden⁵⁶

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden voor 2016 bedraagt 513 (de FFL⁵⁷ is 11 %). Dit is 32 % lager dan het vijfjarige gemiddelde (749 onregelmatigheden voor de periode 2012-2016). Het geraamde en vastgestelde TEM-bedrag in kwestie (83 miljoen EUR, de FAL⁵⁸ is 15 %) in 2016 ligt 30 % lager dan het vijfjarige gemiddelde (119 miljoen EUR).

Inspecties door fraudebestrijdingsdiensten en douanecontroles bij de inklaring van goederen waren even succesvolle methoden om frauduleuze gevallen op te sporen. Wat de bedragen betreft, leverden inspecties door fraudebestrijdingsdiensten de beste resultaten op.

Gevallen van onderwaardering in het Verenigd Koninkrijk die nadelig zijn voor de TEM-ontvangsten

Bij de inspectie van de TEM door de diensten van de Commissie in het VK in 2016 werden ernstige tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot het beheer en de controle van ondergewaardeerde invoer van textiel en schoeisel.

OLAF heeft in maart 2017 ook een onderzoek afgerond over de onderwaardering van textiel en schoeisel dat vanuit de Volksrepubliek China wordt ingevoerd in het VK. Hieruit bleek dat er geen passende maatregelen zijn genomen om te verhinderen dat systematisch ondergewaardeerd textiel en schoeisel vanuit China de EU binnenkomt via het VK. Dit heeft geleid tot zeer aanzienlijke verliezen voor de EU-begroting tussen 2013 en 2016.

Naar aanleiding van deze elementen heeft de directeur-generaal Begroting een voorbehoud gemaakt in het jaarlijkse activiteitenverslag van 2016 over de onnauwkeurigheid van de TEM-bedragen die het VK sinds 2013 heeft overgemaakt aan de EU-begroting.

De Commissie onderzoekt samen met het VK de bevindingen van de audit en de OLAF-verslagen. Indien het VK geen passende correctieve maatregelen neemt, zal de Commissie alle passende maatregelen nemen om de financiële belangen van de Unie te beschermen, in voorkomend geval ook gerechtelijke stappen zoals voorzien in de Verdragen.

3.3.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

Het aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden bedroeg 4 134, 9 % lager dan het vijfjarige gemiddelde (4 532 voor de periode 2012-2016). Het geraamde en vastgestelde TEM-bedrag in kwestie bedroeg 454 miljoen EUR, 28 % hoger dan het vijfjarige gemiddelde (355 miljoen EUR).

⁵⁶ In het SWD in voetnoot 1, onder ii), is informatie opgenomen over de terugvordering van door fraude en onregelmatigheden aangetaste TEM-bedragen.

⁵⁷ Zie voetnoot 38.

⁵⁸ Zie voetnoot 39.

Hoewel het totale aantal frauduleuze en niet-frauduleuze gevallen is gedaald van 5 514 in 2015 tot 4 647 in 2016 (daling van 16 %), zijn de totale betrokken TEM-bedragen gestegen van 445 miljoen EUR tot 537 miljoen EUR (stijging van 21 %).

Niet-frauduleuze onregelmatigheden werden voornamelijk opgespoord bij controles na inklaring.

In 2016 waren zonnepanelen het meest getroffen door fraude en onregelmatigheden op financieel vlak. In veel gevallen werden onregelmatigheden met betrekking tot zonnepanelen opgespoord na een kennisgeving over wederzijdse bijstand van OLAF. Dit onderstreept het belang van door OLAF ingestelde onderzoeken om onregelmatigheden op te sporen.

3.3.3. *Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding*⁵⁹

OLAF heeft 40 onderzoeken ingesteld naar vermoedelijke ontduiking van invoerrechten. Er zijn 30 onderzoeken afgerond en 71 financiële aanbevelingen gedaan aan nationale douaneautoriteiten in de EU voor de terugvordering van ontdoken rechten, goed voor 103,7 miljoen EUR. Er zijn acht aanbevelingen voor gerechtelijk optreden uitgegaan naar nationale gerechtelijke instanties in de EU.

4. **SECTORALE BELEIDSLIJNEN, MAATREGELEN EN RESULTATEN OP HET GEBIED VAN FRAUDEBESTRIJDING — UITGAVEN**

4.1. **Landbouw — Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding**

4.1.1. *Landbouw — Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten*

Zeven lidstaten hebben melding gemaakt van de volgende specifieke fraudebestrijdingsmaatregelen voor landbouwfondsen: Duitsland heeft opleidingen inzake fraudebestrijding georganiseerd, Griekenland heeft fraudepreventiemaatregelen vastgesteld, Luxemburg heeft zich gericht op fraudeopsporing in de landbouwsector, Polen heeft een frauderisicoanalyse voor landbouw verricht, Slovenië heeft een geautomatiseerd boekhoudsysteem ingevoerd, Slowakije heeft nieuwe interne procedures en controlelijsten ingevoerd, en het Verenigd Koninkrijk heeft sectorale fraudebestrijdingsstrategieën uitgevoerd.

4.1.2. *Landbouw — Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude*

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) wordt gefinancierd door twee fondsen, namelijk het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF — ongeveer 80 % van de GLB-begroting) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo — de resterende 20 %), die op een verschillende manier functioneren. Het ELGF volgt een jaarlijkse uitvoeringscyclus, terwijl het Elfpo meerjarige programma's financiert. Het ELGF is onderverdeeld in twee hoofdgebieden, namelijk rechtstreekse betalingen aan landbouwers en marktondersteuningsmaatregelen.

De trend van de afgelopen vijf jaar met betrekking tot de opgespoorde onregelmatigheden die aan de Commissie worden gemeld door de lidstaten geeft blijk van deze verschillen, aangezien het ELGF een vlakke curve heeft en het Elfpo de meerjarige cyclus weerspiegelt. Het patroon van de door de lidstaten opgespoorde onregelmatigheden toont aan dat investeringen in het kader van het Elfpo een hoger inherent risico hebben. Uit de opgespoorde

⁵⁹ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf

onregelmatigheden met betrekking tot marktondersteuningsmaatregelen blijkt echter dat er nog meer kan worden gedaan op dit gebied.

4.1.2.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

Van de onregelmatigheden die de afgelopen vijf jaar als fraude zijn gemeld door de lidstaten heeft 60 % betrekking op het Elfpo en 40 % op het ELGF. De FFL⁶⁰ bedraagt 12,5 % en de FAL⁶¹ 24 %.

Wat het Elfpo betreft, is het gebruik van valse of vervalste bewijsstukken de meest voorkomende werkwijze. De afgelopen twee jaar is er evenwel sprake van een stijging van het aantal inbreuken tegen "ethiek en integriteit" (categorie waaronder gevallen van "corruptie" en "belangenconflicten" vallen). Deze inbreuken werden vaak opgespoord in 2016 en kunnen te wijten zijn aan de gedecentraliseerde beheersstructuur van vele Elfpo-programma's. Anderzijds betekent het hoge aantal opgespoorde en gemelde gevallen ook dat de lidstaten meer aandacht besteden aan deze thema's.

Frauduleuze onregelmatigheden met betrekking tot het Elfpo in de afgelopen vijf jaar maken ongeveer 0,5 % van de betalingen uit.

Wat het ELGF in de afgelopen vijf jaar betreft, maken frauduleuze onregelmatigheden een kleiner percentage uit van de begrotingsvastleggingen in vergelijking met het Elfpo. De impact op de rechtstreekse betalingen bedraagt 0,03 %.

De situatie ligt echter anders voor marktmaatregelen (die maar 7 % uitmaken van de vastleggingen in het kader van het ELGF): de impact op de betalingen bedraagt 1,1 %. De belangrijkste betrokken maatregelen zijn: "Groenten en fruit", "Producten van de wijnbouwsector" en "Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten". De gemelde bedragen weerspiegelen voornamelijk de aanzienlijke financiële correcties die de Commissie oplegt aan de lidstaten naar aanleiding van haar eigen audits. Het is aan de nationale autoriteiten om de ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen van de begunstigden. Dit toont aan dat het systeem in zijn geheel naar behoren functioneert dankzij de audits van de Commissie, maar dat de lidstaten meer kunnen doen om ervoor te zorgen dat de uitgaven op dit gebied regelmatig en wettig zijn.

Net als in de voorgaande jaren zijn de volgende categorieën de meest voorkomende werkwijzen voor het ELGF: "valse of vervalste aangiften, bewijsstukken en steunaanvragen" en "verklaringen van fictieve producten, soorten en/of grond".

4.1.2.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

De trends met betrekking tot niet-frauduleuze onregelmatigheden zijn beschreven in punt 4.1.2.

Voor ELGF-uitgaven is er opnieuw een aanzienlijk verschil tussen rechtstreekse betalingen en marktmaatregelen. Voor rechtstreekse betalingen bedraagt de impact op betalingen over de afgelopen vijf jaar 0,07 %, terwijl deze 1,5 % bedraagt voor marktmaatregelen. Voor het Elfpo bedraagt de impact van niet-frauduleuze onregelmatigheden op de betalingen voor 2012-2016 2,1 %.

⁶⁰ Zie voetnoot 38.

⁶¹ Zie voetnoot 39.

4.1.2.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding

De financiële aanbevelingen van OLAF over de afgelopen vijf jaar zijn stabiel gebleven op ongeveer 60 miljoen EUR per jaar.

4.2. Cohesiebeleid en visserij — Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

4.2.1. Cohesiebeleid en visserij — Fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten

De meeste lidstaten hebben gemeld dat zij maatregelen hebben genomen op dit gebied, met name inzake

belangenconflicten (België), de verwerking van onregelmatigheden en Arachne (Bulgarije), het beheer van vermoedelijke fraudegevallen (Denemarken), beheers- en controlesystemen voor het Europees Sociaal Fonds en de zelfbeoordeling van frauderisico's in het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (Duitsland), specifieke fraudebestrijdingsmaatregelen voor het EFRO (Ierland), het informatiesysteem voor begunstigden (Finland), het beheer van onregelmatigheden (Kroatië), fraudepreventie op het gebied van visserij (Italië), een instrument voor de zelfbeoordeling van frauderisico's (Cyprus), Arachne en een instrument voor de zelfbeoordeling van frauderisico's (Luxemburg), de melding van onregelmatigheden (Malta), Arachne (Nederland en het Verenigd Koninkrijk), een controleprocedure (Oostenrijk), IT-instrumenten voor overheidsopdrachten (Polen), een geautomatiseerd boekhoudstelsel (Slovenië), opleidingen inzake fraudebestrijding (Finland) en economische misdrijven en risicoanalyse (Zweden).

4.2.2. Cohesiebeleid en visserij — Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

In vergelijking met de andere begrotingssectoren is de analyse van het cohesiebeleid een complexere opdracht, omdat de ontvangen informatie (gemelde onregelmatigheden) betrekking heeft op verschillende programmeringsperioden die zijn onderworpen aan verschillende regelgevingen.

Bovendien zijn de programmeringscycli meerjarig, wat grote gevolgen heeft voor de onderliggende trends. Aangezien de fondsen op een gelijkaardige manier worden beheerd, worden visserij en het cohesiebeleid samen geanalyseerd.

In 2016 werden 8 497 onregelmatigheden opgespoord en gemeld (22 % minder dan in 2015⁶², maar 25 % meer dan het gemiddelde over de afgelopen vijf jaar). Ze hebben betrekking op vier verschillende programmeringsperioden, waarbij het grootste deel verband houdt met 2007-2013 (97 %) en slechts 115 met het programma 2014-2020. De door onregelmatigheden aangetaste bedragen in 2016 belopen 2,06 miljard EUR, en blijven daarmee redelijk stabiel (5 % minder dan in 2015 en 8 % meer dan het gemiddelde over de afgelopen vijf jaar).

Er zijn geen grote trendverschuivingen waargenomen in vergelijking met de voorgaande jaren wat betreft het type van de opgespoorde onregelmatigheden en de efficiëntie van de opsporing en melding.

⁶² In dit opzicht was 2015 een ongebruikelijk jaar: zie de punten 5.1 en 5.3.2 van het "Jaarverslag 2015 aan het Europees Parlement en de Raad over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en fraudebestrijding", (COM(2016) 472 final), http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf.

4.2.2.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

Er werden 407 frauduleuze onregelmatigheden opgespoord en gemeld, 4 % meer dan in 2015, maar nog steeds meer dan 17 % boven het gemiddelde over de afgelopen vijf jaar.

Het merendeel van de gemelde onregelmatigheden had betrekking op de periode 2007-2013, daarom was de analyse van dit jaar toegespitst op de hele programmeringscyclus⁶³. Wat de volledige periode betreft, werden 1 750 frauduleuze onregelmatigheden opgespoord en gemeld door de nationale autoriteiten, goed voor 1,48 miljard EUR, met een opsporingspercentage van fraude van 0,42 %.

Het opsporingspercentage ligt hoger voor programma's die een bijdrage leveren aan de convergentiedoelstelling. Voor de programma's in het kader van de doelstelling "Europese territoriale samenwerking (ETS)" ligt het opsporingspercentage daarentegen abnormaal laag (0,1 %).

De prioritaire gebieden met de hoogste fraude-indicatoren zijn: "Toerisme", "Onderzoek en technologische ontwikkeling (O&TO)", "Transport", "Investerings in sociale infrastructuur" en "Technische bijstand voor visserij".

4.2.2.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

Er werden 8 090 niet-frauduleuze onregelmatigheden opgespoord en gemeld, bijna 23 % minder dan in 2015 en 26 % meer dan het gemiddelde over de afgelopen vijf jaar.

In de loop van de programmeringsperiode 2007-2013 werden 35 360 niet-frauduleuze onregelmatigheden opgespoord en gemeld, goed voor bijna 7,3 miljard EUR, met een opsporingspercentage van onregelmatigheden van 2,1 %. De prioritaire gebieden met de hoogste fraude-indicatoren zijn dezelfde als voor frauduleuze onregelmatigheden.

4.2.2.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding

Het merendeel van de financiële aanbevelingen van OLAF heeft betrekking op het cohesiebeleid. OLAF heeft de terugvordering van 353 miljoen EUR aanbevolen.

4.3. Indirect beheer (pretoetreding) — Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

4.3.1. Indirect beheer (pretoetreding) — Statistieken over opgespoorde onregelmatigheden en fraude

De analyse van onregelmatigheden in verband met indirect beheer is toegespitst op pretoetredingsinstrumenten.

De gemelde onregelmatigheden hebben nog steeds betrekking op twee belangrijke perioden: de programma's voor pretoetredingssteun (PAA) voor 2000-2006, die waren gericht op de voorbereiding van de toetredingsgolven van 2004 en 2007; en de pretoetredingsinstrumenten (IPA) voor 2007-2013, die werden gebruikt in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid, dat voornamelijk gericht is op de Balkanlanden en Turkije.

Over het algemeen bleven de gemelde onregelmatigheden onveranderd sinds 2015, terwijl de vijfjarige trend (2012-2016) een gestage daling vertoont door de geleidelijke afbouw van

⁶³ De programmeringsperiode werd vanaf eind maart 2017 afgesloten.

initiatieven met betrekking tot de meest recente uitbreidingsgolven. Met betrekking tot de PAA werden slechts acht onregelmatigheden gemeld in 2016 (ten opzichte van 15 in 2015), goed voor 2 miljoen EUR. In verband met de IPA werden 111 onregelmatigheden gemeld (ten opzichte van 109 in 2015), goed voor 8,3 miljoen EUR.

Wat de PAA betreft, werden slechts drie frauduleuze onregelmatigheden opgespoord en gemeld, voor een bedrag van 1,8 miljoen EUR. Met betrekking tot de IPA is het aantal opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden gestegen (van 21 in 2015) naar 25; er was 1,2 miljoen EUR mee gemoeid.

De steun voor plattelandsontwikkeling is nog steeds het belangrijkste betrokken gebied.

4.3.2. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding

Naar aanleiding van zijn onderzoeken op deze gebieden heeft OLAF de Commissie aanbevolen 7,1 miljoen EUR terug te vorderen.

4.4. Direct beheer — Sectorale beleidslijnen, maatregelen en resultaten op het gebied van fraudebestrijding

4.4.1. 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).

4.4.1.1. Opgespoorde frauduleuze onregelmatigheden

In 2016 werden 49 als frauduleus⁶⁴ aangemerkte terugvorderingsdossiers geregistreerd in ABAC, voor een bedrag van 6,25 miljoen EUR. In verhouding met de daadwerkelijk uitbetaalde totaalbedragen bedraagt het opsporingspercentage van fraude 0,03 %, een cijfer dat stabiel is gebleven over de laatste vijf jaar.

4.4.1.2. Opgespoorde en gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

Wat niet-frauduleuze onregelmatigheden betreft, werden 1 861 terugvorderingsdossiers geregistreerd in 2016, voor een bedrag van 78 miljoen EUR. Over een periode van vijf jaar is het opsporingspercentage van onregelmatigheden stabiel gebleven op ongeveer 0,5 %.

4.4.1.3. Resultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding

Naar aanleiding van de onderzoeken op deze gebieden heeft OLAF de terugvordering van 22,3 miljoen EUR aanbevolen.

5. TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRECTIEVE MAATREGELEN

Gedetailleerde informatie over terugvorderingen, financiële correcties en andere preventieve en correctieve maatregelen (onderbrekingen en opschortingen van betalingen) is opgenomen in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag, dat sinds 2016 de vroegere jaarlijkse mededeling

⁶⁴ In het systeem vermeld als "bij OLAF gemelde" gevallen.

van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer over de bescherming van de EU-begroting bevat⁶⁵.

6. SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN

De vergadering van het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF) met de deskundigen van de lidstaten in 2016 bood de gelegenheid om van gedachten te wisselen over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van fraudebestrijding en over de voorbereiding van het verslag uit hoofde van artikel 325 VWEU over de "*Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding 2015*".

In 2016 zijn de subgroepen van COCOLAF bijeengekomen om:

- het richtsnoer over de melding van onregelmatigheden en de invoering van het nieuwe IMS voor te bereiden;
- documenten over fraudebestrijding op te stellen;
- mediastrategieën uit te wisselen;
- communicatieactiviteiten over de bestrijding en voorkoming van fraude op te starten.

Er zijn twee richtsnoeren opgesteld in de volgende subgroepen:

- De subgroep voor melding en analyse: het "Handboek over de verplichting om onregelmatigheden te melden"⁶⁶, waarin richtsnoeren worden gegeven over de gemeenschappelijke aspecten van de melding van onregelmatigheden door de lidstaten met betrekking tot de EU-begrotingsuitgaven als onderdeel van het gedeeld beheer voor de programmeringsperiode 2014-2020.
- De subgroep voor fraudebestrijding: "Algemene richtsnoeren voor nationale fraudebestrijdingsstrategieën", voor lidstaten die bezig zijn met de ontwikkeling van hun nationale strategie. Het document is een bijgewerkte en aangevulde versie van de richtsnoeren van 2014. Het is een uitgebreider document dat betrekking heeft op alle uitgaven onder gedeeld beheer en concrete voorbeelden bevat van beste praktijken van de lidstaten.

Beide documenten werden opgesteld middels een gezamenlijke aanpak met deskundigen van de lidstaten, die werd gecoördineerd door OLAF.

De derde vergadering van de AFCOS-groep vond plaats op 27 oktober 2016 en bood de gelegenheid voor de coördinatiediensten om van gedachten te wisselen over de factoren die van vitaal belang zijn voor een succesvolle samenwerking met OLAF op het gebied van onderzoek. OLAF heeft toelichting gegeven bij een aantal ontwikkelingen in verschillende beleidsterreinen, zoals de evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en het Europees Openbaar Ministerie (EPPO).

Daarnaast is de subgroep voor het fraudebestrijdingscommunicatienetwerk van OLAF samengekomen in 2016 om onder meer van gedachten te wisselen over de rol van onderzoeksjournalistiek in de strijd tegen fraude in de hele EU, ervaringen uit te wisselen over

⁶⁵ Het AMPR maakt deel uit van het geïntegreerd pakket inzake financiële verslaglegging over de EU-begroting, COM(2017) 351 final.

⁶⁶ Dit document moet nog worden afgewerkt en is nog niet formeel goedgekeurd.

een project van Transparency International voor corruptiebestrijding en deel te nemen aan een praktijkgerichte sessie over de ontwikkeling van een succesvolle communicatiestrategie.

De Groep fraudebestrijding van de Raad (GAF) heeft overlegd met de Europese Commissie over fraudebestrijding. In 2016 heeft de GAF vier keer vergaderd; drie keer onder leiding van het Nederlandse voorzitterschap en één keer onder het Slovaakse voorzitterschap.

7. SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE OPSPORING EN UITSLUITING (EDES)

Het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES), dat gericht is op een betere bescherming van de financiële belangen van de EU, is bij de herziening van 2015 van het Financieel Reglement⁶⁷ ingevoerd en is in werking getreden op 1 januari 2016⁶⁸. Het EDES zorgt ervoor dat:

- marktdeelnemers die risico's vormen voor de financiële belangen van de Unie vroegtijdig worden opgespoord;
- onbetrouwbare marktdeelnemers geen middelen van de Unie kunnen verkrijgen en/of een financiële boete opgelegd krijgen;
- informatie over de uitsluiting en/of financiële sanctie in de ernstigste gevallen wordt gepubliceerd op de website van de Commissie om de afschrikkende werking te versterken.

Dit nieuwe systeem is een aanzienlijke verbetering voor de toepassing van de regels inzake administratieve sancties met betrekking tot grondrechten, onafhankelijk advies en transparantie.

De EU-instellingen, -agentschappen en -organen kunnen momenteel pas besluiten om onbetrouwbare marktdeelnemers een sanctie op te leggen nadat zij een aanbeveling⁶⁹ hebben ontvangen van het nieuwe gecentraliseerde panel⁷⁰. Het panel beoordeelt gevallen bij afwezigheid van een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit. Het panel heeft geen onderzoeksbevoegdheden. In principe baseert het panel zijn beoordeling op feiten en bevindingen die aan het licht komen bij de audits die worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de bevoegde dienst van de Commissie of bij onderzoeken door OLAF.

Het panel is samengesteld uit een vaste, onafhankelijke voorzitter op hoog niveau, die op 24 november 2016 in functie is getreden, twee permanente leden die de Commissie vertegenwoordigen en één lid ad hoc dat de ordonnateur van de om een aanbeveling

⁶⁷ Verordening (EU, Euratom) 2015/1929 van het Europees Parlement en de Raad van 28 oktober 2015 (PB L 286 van 30.10.2015, blz. 1).

⁶⁸ Zie ook COM(2017) 351 final, deel 2/2, blz. 95.

⁶⁹ Voor de in artikel 106, lid 1, onder c) tot en met f), van het Financieel Reglement bedoelde situaties (te weten: ernstige beroepsfouten, fraude, ernstige inbreuken op contractuele verplichtingen en onregelmatigheden).

⁷⁰ Panel in de zin van artikel 108, leden 5 tot en met 10, van het Financieel Reglement: Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) 2015/1929 van het Europees Parlement en de Raad van 28 oktober 2015 (PB L 286 van 30.10.2015, blz. 1).

verzoekende dienst⁷¹ vertegenwoordigt. Het panel eerbiedigt het recht van verdediging van de betrokken marktdeelnemer en hanteert het evenredigheidsbeginsel⁷².

In 2016 zijn 21 zaken met betrekking tot 33 marktdeelnemers voorgelegd aan het panel via het permanent secretariaat door verschillende ordonnateursdiensten, waaronder veertien van de Commissie, vijf van de uitvoerende agentschappen, één van een bureau en één van een gedecentraliseerd agentschap. In 2016 heeft het panel drie aanbevelingen aangenomen⁷³.

De Commissie moet ook verslag uitbrengen over besluiten van de ordonnateurs met betrekking tot⁷⁴:

- de niet-uitsluiting van marktdeelnemers indien het onontbeerlijk is om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen, voor een beperkte periode en in afwachting van de vaststelling van corrigerende maatregelen door de betrokken marktdeelnemers;
- de niet-openbaarmaking van informatie over administratieve sancties op de website van de Commissie, hetzij indien het vertrouwelijke karakter van een onderzoek moet worden gewaarborgd, hetzij om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen indien het een natuurlijk persoon betreft.

8. FOLLOW-UP VAN DE RESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER DE BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EU — FRAUDEBESTRIJDING — JAARVERSLAG 2015

De Commissie is bijzonder ingenomen met de resolutie van het Europees Parlement, voornamelijk met de steun voor de recente initiatieven van de Commissie in het kader van fraudebestrijding, het EPPO en de PIF-richtlijn. De Commissie neemt nota van de over het algemeen constructieve en positieve toon van de resolutie, en zij kan een positief gevolg geven aan een groot aantal van de aanbevelingen.

(a) Opsporing en melding van onregelmatigheden

De Commissie benadrukt dat het te simplistisch en mogelijk misleidend is om de stijging van het aantal door de lidstaten gemelde onregelmatigheden te beschouwen als een negatieve ontwikkeling of als een achteruitgang van een positieve ontwikkeling.

Nationale fraudebestrijdingsstrategieën zijn alleen verplicht voor kandidaat-lidstaten. De Commissie moedigt de lidstaten aan om dergelijke strategieën te ontwikkelen, en biedt hen ondersteuning door de uitwisseling van beste praktijken en kennis te vergemakkelijken⁷⁵.

Wat de opsporing van onregelmatigheden betreft, heeft de Commissie reeds specifieke IT-instrumenten ter beschikking gesteld van de lidstaten, zoals Arachne, het IMS en het instrument voor frauderisicobeoordeling.

⁷¹ De ordonnateursdiensten kunnen diensten van EU-instellingen, -agentschappen of -organen zijn.

⁷² Zie het SWD in voetnoot 1, onder iv), voor meer informatie over het panel.

⁷³ Tegen 30 juni 2017 had het panel zeventien aanbevelingen uitgevaardigd, waarvan er drie zijn aangenomen in 2016. In één geval zijn de aan het panel voorgelegde feiten niet bewezen. In drie aanbevelingen heeft het panel geconcludeerd dat er geen sancties moesten worden opgelegd, omdat de marktdeelnemer corrigerende maatregelen had genomen. Zie het SWD over het EDES en de bijlagen daarbij voor meer informatie.

⁷⁴ Deze informatie is opgenomen in het SWD in voetnoot 1, onder iv).

⁷⁵ Zie punt 2.2.1.1.

(b) Ontvangsten — eigen middelen

De Commissie onderstreept dat zij bezig is met de uitvoering van het actieplan "Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU — Tijd om knopen door te hakken" en de "Twintig maatregelen om de btw-kloof te dichten", gepubliceerd op 6 april 2016⁷⁶.

De Commissie heeft zich ertoe verbonden de handel in illegale en namaakproducten te bestrijden, en zij werkt continu samen met de lidstaten om een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer te ontwikkelen met het oog op een gelijkwaardig niveau van op risico gebaseerde douanecontroles in de hele EU. De Commissie verricht regelmatig inspecties ter plaatse in de lidstaten om te waarborgen dat de nationale beheers- en controlesystemen in overeenstemming zijn met het douanerecht van de EU.

(c) Uitgaven

De Commissie neemt nota van het verzoek van het Europees Parlement om meer gedetailleerde informatie over de terugvorderingen bij personen die legaal in een niet-EU-land verblijven, van verkeerd beheerde EU-gelden onder direct beheer, en zij zal proberen om dieper in te gaan op dit specifieke aspect in het verslag van volgend jaar voor zover hierover informatie beschikbaar is.

Wat de systematische analyse van fouten bij overheidsopdrachten betreft, moeten er voldoende gegevens beschikbaar zijn om een zinvolle analyse uit te voeren. Naast de melding van onregelmatigheden in verband met EU-gelden heeft de Commissie, met als doel dergelijke gegevens te verzamelen, stappen ondernomen om na te gaan hoe een databank voor onregelmatigheden op EU-niveau kan worden opgezet waarin ook onregelmatigheden in verband met overheidsopdrachten worden opgenomen die geen betrekking hebben op EU-gelden. Een haalbaarheidsstudie met het oog hierop zal naar verwachting worden afgerond tegen juni 2017.

De Commissie zal trachten diepgaander onderzoek te voeren naar het hoge aantal fraudegevallen in O&TO, innovatie en ondernemerschap⁷⁷.

(d) Vastgestelde problemen en vereiste maatregelen

- *Betere rapportage:* Wat het verzoek om uniforme rapportagebeginselen in alle lidstaten betreft, legt de Commissie momenteel de laatste hand aan een werkdocument over de melding van onregelmatigheden, dat wordt opgesteld in samenwerking met deskundigen van de lidstaten en specifiek betrekking heeft op de meest problematische kwesties.

De Commissie is ook van mening dat de oprichting van een fraudebestrijdingscoördinatie dienst (AFCOS) in alle lidstaten al een belangrijke stap in de goede richting is. Het AFCOS-netwerk kan een passend kader bieden om een dergelijke samenwerking tot stand te brengen.

- *Betere controles:* De Commissie heeft reeds specifieke maatregelen genomen in het huidige rechtskader om haar toezichthoudende rol te versterken, met als doel de beheers- en controlesystemen van de lidstaten te verbeteren en de foutenpercentages te verlagen.

⁷⁶ Zie punt 3.1.4.

⁷⁷ In het SWD in voetnoot 1, onder ii), is een diepgaande beschrijvende analyse opgenomen. Zie de punten 4.2.2.3 en 4.2.2.4.

Het Hercules III-programma wordt momenteel onderworpen aan een onafhankelijke tussentijdse evaluatie. De Commissie brengt uiterlijk op 31 december 2017 verslag uit over de resultaten aan het Europees Parlement en de Raad.

- *PIF-richtlijn en EPPO-verordening*: De Commissie is ingenomen met het politieke akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement over de PIF-richtlijn en kijkt uit naar de vaststelling ervan. De Commissie staat achter de oprichting van het EPPO met zo veel mogelijk deelnemende lidstaten, zij is van mening dat het EPPO ook doeltreffend kan zijn als niet alle lidstaten deelnemen en zij steunt de huidige inspanningen om een nauwere samenwerking tot stand te brengen.
- *Tabak*: Wat het verzoek van het Europees Parlement betreft, wordt er momenteel voorzien dat de fraudebestrijdingsovereenkomsten met JTI, BAT en ITL verstrijken in respectievelijk 2022 en 2030. De Commissie heeft zopas een verslag gepresenteerd over de tenuitvoerlegging van de strategie van 2013⁷⁸. Dit verslag bevat lessen die getrokken zijn in verband met het fenomeen van "goedkope witte sigaretten". De Commissie kan overwegen bijkomende maatregelen te nemen in 2018 op basis van de antwoorden van belanghebbenden, zodra de evaluatie is afgerond.

(e) Onderzoeken en de rol van OLAF

OLAF heeft de totale duur van zijn onderzoeken geleidelijk verkort van een gemiddelde van 23,6 maanden in 2012 naar 21 maanden in 2015.

De Commissie werkt momenteel aan een evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en zal tegen oktober 2017 haar evaluatieverslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad.

De procedure voor de aanstelling van een nieuwe directeur-generaal van OLAF is reeds opgestart, en het Europees Parlement en de Raad zijn hier ten volle bij betrokken.

9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De aanpassing van wettelijke en administratieve maatregelen met het oog op de aanpak van fraude en onregelmatigheden en de bescherming van de financiële belangen van de EU is een doorlopend en permanent proces. Naarmate het Europese integratieproject vorderingen maakt en de internationale economische situatie verandert, ontstaan nieuwe uitdagingen. Om deze uitdagingen aan te gaan, zijn nieuwe instrumenten en hulpmiddelen nodig.

Er zijn nieuwe trends en patronen ontstaan wat betreft de manier waarop fraude wordt gepleegd⁷⁹. Fraudeurs maken gebruik van alle mogelijkheden die worden geboden door de interne markt, de geglobaliseerde economie en nieuwe technologieën.

Zoals uit dit verslag en de verslagen van voorgaande jaren blijkt, hebben de lidstaten hun inspanningen voornamelijk gericht op preventie- en opsporingsmaatregelen. Op EU-niveau trachten de Europese wetgevers naar aanleiding van specifieke initiatieven van de Europese Commissie het hoofd te bieden aan de bedreigingen die ontstaan door de toenemende

⁷⁸ COM(2013) 324 final.

⁷⁹ Zie "The OLAF Report 2016", blz. 12-22:

https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

grensoverschrijdende dimensie van frauduleuze activiteiten⁸⁰. Door de instelling van het EPPO zullen deze frauduleuze activiteiten doeltreffender kunnen worden bestreden.

9.1. Ontvangsten

De financiële belangen van de EU werden nog beter beschermd door de in 2016 genomen maatregelen op EU-niveau. De herziene Verordening (EG) nr. 515/97 vormt een krachtig instrument bij de intensivering van de strijd tegen douanefraude. De gezamenlijke douaneoperaties (GDO's) van OLAF blijven een belangrijke bron van informatie voor de opsporing van onregelmatigheden bij transacties inzake bepaalde soorten goederen.

China was het land van oorsprong met de meeste opgespoorde fraudegevallen en onregelmatigheden, zowel wat het aantal gevallen als wat de vastgestelde bedragen betreft.

De controlestrategie van de douane omvat een combinatie van verschillende controles. Controles na inklaring zijn aangemerkt als de meest effectieve opsporingsmethode, zowel wat het aantal opgespoorde gevallen als wat de vastgestelde bedragen betreft. Controles vóór of tijdens de inklaring van goederen en inspecties door fraudebestrijdingsdiensten zijn echter essentieel voor de opsporing van bepaalde vormen van bestaande fraude, nieuwe fraudepatronen en de opsporing van alle soorten fraude in het algemeen.

Uit de in 2016 verrichte TEM-inspecties van de controlestrategie in het kader van de vaststelling van de douanewaarde blijkt dat de tekortkomingen in het beheer en de controle van ondergewaardeerde invoer van textiel en schoeisel aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen hebben voor de EU-begroting. Er moeten passende risicoprofielen worden ingesteld, ondergewaardeerde invoer moet systematisch worden betwist en douanewaarden moeten worden gecorrigeerd in overeenstemming met de EU-voorschriften.

Aanbeveling 1

De lidstaten worden verzocht hun beheers- en controlestrategie te herzien wat betreft de vaststelling van de douanewaarde. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de EU worden ze verzocht hun nationale procedures en controlesystemen te herzien, met name door

- op "zuivere gemiddelde prijzen" gebaseerde risicoprofielen voor de hele EU op te nemen in hun risicobeheersysteem, en mogelijk ondergewaardeerde goederen die door middel van risicoprofielen zijn opgespoord systematisch te betwisten;
- de goederen niet vrij te geven tenzij de aangevers van mogelijk ondergewaardeerde goederen de gegronde twijfels van de autoriteiten over de nauwkeurigheid van de aangegeven waarde wegnemen of een zekerheid stellen die de eventuele douaneschuld volledig dekt;
- de in de douanewetgeving vastgestelde methodologie voor het vaststellen van de douanewaarde toe te passen.

9.2. Uitgaven

Uit de onderzoeken van OLAF blijkt dat overheidsopdrachten, nog steeds het belangrijkste kanaal waarlangs overheidsuitgaven worden besteed, een aantrekkelijke markt vormen voor fraudeurs, die gebruikmaken van corruptie en offshore rekeningen om makkelijker te kunnen

⁸⁰ "The OLAF Report 2016".

frauderen. Veel gevallen van grensoverschrijdende fraude met overheidsopdrachten zijn transnationaal, aangezien bij de nieuwe fraudescenario's vaak sprake is van een aanbestedende dienst uit één lidstaat en inschrijvers uit verschillende andere lidstaten die hun werkzaamheden uitbesteden aan ondernemingen die op hun beurt weer in verschillende landen zijn gevestigd⁸¹.

Over de afgelopen vijf jaar hield 20 % van alle gemelde onregelmatigheden verband met inbreuken op regels inzake overheidsopdrachten, goed voor 30 % van alle gemelde onregelmatige bedragen.

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten hadden op 18 april 2016 omgezet moeten zijn om een gemoderniseerd en gestroomlijnd rechtskader in te voeren. Elf lidstaten hebben de drie richtlijnen inzake overheidsopdrachten nog niet volledig omgezet.

Aanbeveling 2

De Commissie roept de lidstaten op om:

- de Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU volledig om te zetten en de tenuitvoerlegging ervan hoog op de politieke agenda te zetten;
- de nieuwe richtlijnen te handhaven met bijzondere aandacht voor transparantie en integriteit op het gebied van overheidsopdrachten, de preventie en opsporing van fraude en corruptie en een beter toezicht op de systemen voor overheidsopdrachten;
- gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden door eenvoudigere regelgeving, en het potentieel van e-aanbestedingen, die vanaf oktober 2018 verplicht zullen worden, ten volle te benutten.

Wat de opsporingen betreft die over de afgelopen vijf jaar zijn gemeld voor de belangrijkste uitgavensectoren door de nationale autoriteiten, zijn de gekende patronen niet ingrijpend veranderd. De jaarlijkse programma's vertonen kleine schommelingen van jaar tot jaar, zoals de programma's die worden gefinancierd door het ELGF. De meerjarige programma's volgen een ander patroon dat verband houdt met de programmeringscyclus, waarbij een laag aantal gemelde feiten in de eerste jaren van het programma geleidelijk stijgt naar het einde toe.

De analyse van dit jaar is verder uitgediept en verfijnd om deze beter af te stemmen op specifieke risicogebieden. Dit was mogelijk dankzij de kwaliteit van de gemelde gegevens, die geleidelijk verbeterd. Er is evenwel nog ruimte voor verbetering.

Aanbeveling 3

- Bij de melding van (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden wordt alle bevoegde autoriteiten verzocht informatie te verstrekken over de locatie en, indien het gaat om cohesie- en visserijbeleid, het prioriteitsgebied van de getroffen maatregelen/projecten.
- Bij de actualisering van eerder gemelde onregelmatigheden wordt de lidstaten ook verzocht deze informatie te verstrekken indien dit nog niet was gebeurd.

Rechtstreekse betalingen uit het ELGF vormen een beleidsterrein met een relatief laag risico wat betreft fraude en onregelmatigheden die door de lidstaten worden opgespoord en gemeld.

⁸¹ "The OLAF Report 2016".

Marktondersteuningsmaatregelen zijn het beleidsterrein waarin de meeste fraude wordt opgespoord⁸².

Voor Elfpo-programma's is de opsporingsgraad van onregelmatigheden en fraude door de bevoegde autoriteiten vergelijkbaar met de opsporingsgraad bij andere terreinen onder gedeeld beheer.

Wat het cohesiebeleid betreft, blijkt uit de analyse van de programmeringsperiode 2007-2013 dat de opsporingsgraad hoger ligt bij programma's die een bijdrage leveren aan de convergentiedoelstelling. De opsporingsgraad bij ETS-programma's ligt uitzonderlijk laag.

Bij specifieke prioriteiten werd een hoger risico vastgesteld⁸³.

Aanbeveling 4

- Alle lidstaten wordt verzocht rekening te houden met de bevindingen van dit verslag in hun frauderisicobeoordelingen voor de programmeringsperiode 2014-2020, en bijzondere aandacht te schenken aan de in dit verslag besproken prioriteiten en de interventies met een vergelijkbare reikwijdte en aard.
- Gelet op het lage aantal opsporingen voor ETS-programma's en de toenemende bedreiging van grensoverschrijdende fraude, wordt de lidstaten verzocht hieraan meer aandacht te besteden en hun samenwerking op te voeren.
- Alle lidstaten wordt verzocht hun frauderisicobeoordelingen met betrekking tot marktondersteuningsmaatregelen te herzien, rekening houdend met de informatie in dit verslag.

9.3. De komende jaren

Er groeit steeds meer bewustzijn over de gevaren van fraudeurs en de moeilijkheden voor nationale autoriteiten om afzonderlijk het hoofd te bieden aan de grensoverschrijdende dimensie van de opgezette constructies.

Hierdoor is er steeds meer bereidheid om informatie en beste praktijken uit te wisselen, alsook relevante gegevens in de passende rechtskaders. In vergelijking met enkele jaren geleden zijn de EU en haar lidstaten nu veel beter toegerust, en is er steeds meer engagement om nog meer te doen.

In 2017 zal de PIF-richtlijn worden vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement, waardoor hun aanpak verder wordt geharmoniseerd en de Europese dimensie van de strijd tegen btw-fraude tot uitdrukking komt.

Minstens twintig lidstaten zullen zelfs verder gaan door het EPPO in te stellen op basis van "nauwere samenwerking" met het oog op een specifieke aanpak van fraude en andere misdrijven die de financiële belangen van de EU schaden. Met de instelling van het EPPO zullen er twee EU-organen zijn die onderzoeken uitvoeren op dit gebied. OLAF en het EPPO zullen als partners moeten samenwerken om de financiële belangen van de EU beter te beschermen binnen hun respectieve bevoegdheden voor administratieve en strafrechtelijke onderzoeken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de belangrijke rol van OLAF te handhaven, en de lopende evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 zal een

⁸² Zie punt 4.1.2 voor de specifieke marktondersteuningsmaatregelen in kwestie.

⁸³ Zie punt 4.2.2.

nieuwe gelegenheid bieden voor hoognodige reflectie over de manier waarop de onderzoeksbevoegdheden van OLAF kunnen worden versterkt.

BIJLAGE 1 — ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2016

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden is een maatstaf voor de resultaten van de inspanningen van de lidstaten om fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, te bestrijden. De cijfers mogen bijgevolg niet worden geïnterpreteerd als de mate van fraude op het grondgebied van de lidstaten. De totalen verschillen van die in tabel 1 omdat bijlage 1 geen derde landen (pretoetreding) en directe uitgaven omvat.

Lidstaten	Landbouw		Intern beleid		Cohesiebeleid & visserij		Pretoetreding		TOTALE UITGAVEN		INKOMSTEN	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
België									0	0	36	9.261.635
Bulgarije	60	12.107.506			5	608.311	2	1.438	67	12.717.255	11	436.567
Tsjechië	14	852.246			37	30.467.351			51	31.319.598	2	140.600
Denemarken	4	254.730							4	254.730	5	8.581.374
Duitsland	3	231.833			24	5.508.712			27	5.740.545	93	5.112.337
Estland	5	1.735.030			9	3.958.131			14	5.693.160	1	0
Ierland	2	38.015							2	38.015	3	445.574
Griekenland					17	3.401.448			17	3.401.448	30	5.594.313
Spanje	10	580.768			7	5.213.134			17	5.793.902	42	2.972.087
Frankrijk	22	3.375.812							22	3.375.812	83	28.785.027
Kroatië	10	2.575.582			1	92.949	1	1.006	12	2.669.536	5	342.006
Italië	20	2.707.009							20	2.707.009	22	6.548.191
Cyprus									0	0	7	332.446
Letland	12	987.285			12	10.601.187			24	11.588.471	12	661.068
Litouwen	11	2.087.218			3	359.879			14	2.447.097	10	266.102
Luxemburg									0	0	0	0
Hongarije	24	1.154.158			21	1.844.119			45	2.998.277	2	88.762
Malta									0	0	1	167.040
Nederland					2				2	0	6	261.626
Oostenrijk	2	27.444							2	27.444	14	5.716.261
Polen	97	13.020.953			56	33.262.948			153	46.283.901	92	3.101.717
Portugal	4	6.033.837			11	8.850.629			15	14.884.466	0	0
Roemenië	108	14.007.684			95	48.222.873	3	1.828.769	206	64.059.326	16	2.943.686
Slovenië					2	660.070			2	660.070	0	0
Slowakije	1	1.483			99	82.310.323			100	82.311.807	3	707.196
Finland									0	0	6	119.457
Zweden	1								1	0	2	101.720
Verenigd Koninkrijk	3	80.766			6	1.542.723			9	1.623.489	9	297.577
TOTAAL	413	61.859.359	0	0	407	236.904.788	6	1.831.212	826	300.595.358	513	82.984.369

BIJLAGE 2 — NIET ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN IN 2016

De totalen verschillen van die in tabel 2 omdat bijlage 2 geen derde landen (pretoetreding) en directe uitgaven omvat.

Lidstaten	Landbouw		Intern beleid		Cohesiebeleid & visserij		Pretoetreding		TOTALE UITGAVEN		INKOMSTEN	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
België	21	442.748			58	3.239.754			79	3.682.502	167	6.679.740
Bulgarije	40	3.713.584			147	33.901.405	33	218.544	220	37.833.532	2	52.150
Tsjechië	42	2.747.385			414	112.332.254			456	115.079.639	80	5.298.065
Denemarken	23	3.532.670			14	629.377			37	4.162.048	73	3.720.877
Duitsland	69	3.045.188	1	178.812	260	24.973.617			330	28.197.616	1.489	67.203.731
Estland	18	713.094			30	1.514.040			48	2.227.134	3	63.879
Ierland	58	1.380.576			66	8.187.661			124	9.568.237	28	4.561.472
Griekenland	108	2.051.777			554	183.569.916			662	185.621.694	8	8.599.250
Spanje	311	21.701.167			2.687	313.038.531			2.998	334.739.698	242	41.581.643
Frankrijk	207	9.590.957			80	8.970.768			287	18.561.726	234	21.343.994
Kroatië	23	500.251			7	2.220.316	8	164.783	38	2.885.350	12	589.781
Italië	703	62.263.456			158	50.150.868			861	112.414.324	89	17.235.008
Cyprus					7	314.400			7	314.400	0	0
Letland	15	620.012			179	40.519.313			194	41.139.324	15	2.523.277
Litouwen	92	4.578.948	3	463.921	31	3.901.424			126	8.944.293	16	1.055.777
Luxemburg									0	0	0	0
Hongarije	157	6.434.407			522	105.695.234			679	112.129.641	14	4.126.454
Malta					13	10.955.650			13	10.955.650	0	0
Nederland	44	1.324.326			55	3.760.864			99	5.085.190	517	147.056.822
Oostenrijk	10	257.725			33	2.143.370			43	2.401.095	47	10.535.675
Polen	316	21.718.907			1.077	305.831.256			1.393	327.550.164	74	4.084.106
Portugal	450	18.726.879			171	11.417.924			621	30.144.803	15	6.461.250
Roemenië	595	41.369.126			557	109.492.694	2	146.543	1.154	151.008.362	41	3.243.332
Slovenië	11	429.072			24	4.348.776			35	4.777.848	1	25.222
Slowakije	35	2.252.313			428	445.621.389			463	447.873.702	13	292.640
Finland	21	390.814			15	497.452			36	888.266	34	2.000.001
Zweden	4	93.164			5	212.081			9	305.245	96	6.360.043
Verenigd Koninkrijk	47	1.379.771			498	38.815.499			545	40.195.270	824	89.063.434
TOTAAL	3.420	211.258.317	4	642.732	8.090	1.826.255.834	43	529.869	11.557	2.038.686.753	4.134	453.757.623