

Publikatieblad

ISSN 0378-7079

C 53

37e jaargang

19 februari 1994

van de Europese Gemeenschappen

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

Rekenkamer

94/C 53/01

Speciaal verslag nr. 7/93 over controles van fraudes en onregelmatigheden in de landbouwsector (tenuitvoerlegging van de Verordeningen (EEG) nrs. 4045/89 en 595/91 van de Raad) vergezeld van de antwoorden van de Commissie

1

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 7/93

over

controles van fraudes en onregelmatigheden in de landbouwsector (tenuitvoerlegging van de Verordeningen (EEG) nrs. 4045/89 en 595/91 van de Raad) vergezeld van de antwoorden van de Commissie
(94/C 53/01)

(Opmerkingen ex artikel 188 C, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

INHOUD	Paragrafen
0. Algemene inleiding	0.1 — 0.2
1. Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad	1.1 — 1.11
2. Controlebevindingen: Lid-Statens	2.1 — 2.72
Selectie van de bedrijven voor de controleprogramma's	2.1 — 2.12
Procedure	2.1 — 2.12
Bij de selectie van ondernemingen gebruikte gegevens	2.13 — 2.18
Gegevens over betalingen van uitvoerrestituties	2.13 — 2.15
Gegevens over onregelmatigheden en fraudes	2.16 — 2.17
Beoordeling van het risico door de controleurs	2.18
Evaluatie van de resultaten	2.19 — 2.21
Controle van transnationale ondernemingen	2.22 — 2.48
Opneming van gemelde betalingen in de te controleren populatie	2.26 — 2.28
Verzoeken om wederzijdse bijstand	2.29 — 2.38
Achtergrondinformatie bij verzoeken om controle	2.39 — 2.40
Melding en follow-up	2.41 — 2.43
Ondernemingen met handelsdocumenten buiten de EEG	2.44 — 2.48
Vorbereiding van de controles	2.49 — 2.58
Gegevens inzake betalingen	2.49 — 2.50
Achtergrondinformatie	2.51 — 2.55
Selectie van transacties	2.56 — 2.58
Draagwijdte van de controles	2.59 — 2.72
Definitie van handelsdocumenten	2.59 — 2.60
Draagwijdte	2.61
Indeling van de uitvoerrestituties	2.62 — 2.67

Gezonde handelskwaliteit en afzet op de markt	2.68 — 2.72
3. De rol van de Commissie	3.1 — 3.13
Korte inleiding	3.1
Jaarprogramma's	3.2 — 3.5
Jaarverslagen	3.6 — 3.11
Verstrekking van informatie aan de Commissie volgens artikel 7	3.12 — 3.13
4. Het meldingssysteem voor fraudes en onregelmatigheden en de bestrijding van fraude	4.1 — 4.33
Inleiding	4.1
Melding en terugvordering volgens Verordening (EEG) nr. 595/91	4.2 — 4.6
Coördinatie van de fraudebestrijding	4.7 — 4.8
Het meldingssysteem	4.9 — 4.25
Algemeen	4.9 — 4.10
Rol van de meldingsdiensten in de Lid-Statens	4.11 — 4.12
Betrouwbaarheid van de informatie	4.13 — 4.25
Terugvorderingen	4.26 — 4.29
Vervolg en sancties	4.30 — 4.32
Samenwerking tussen de Lid-Statens	4.33
5. Conclusie	5.1 — 5.7
	Blz.
Bijlage I: Belangrijkste gegevens inzake uitvoerrestituties	23
Antwoord van de Commissie	24

0. ALGEMENE INLEIDING

0.1. De communautaire uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid bedroegen tijdens het begrotingsjaar 1992 van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) 30 miljard ECU. In totaal werden 10,6 miljard ECU uitgegeven aan uitvoerrestituties. Door het ingewikkelde karakter van de betrokken uitvoeringsbepalingen en de hoogte van de tarieven van de restituties in verhouding tot de wereldmarktprijzen, ontstaan omstandigheden die gemakkelijk tot onregelmatigheden kunnen leiden en die fraudes in de hand werken. De Gemeenschap dient derhalve te zorgen voor deugdelijke, rendabele middelen om fraudes en onregelmatigheden reeds in een vroeg stadium op te sporen. Wanneer er fraude of onregelmatigheden zijn ontdekt, zouden de communautaire gelden snel moeten worden teruggevorderd en zouden passende boetes moeten worden opgelegd.

0.2. In dit verslag komen de volgende onderwerpen aan de orde:

a) de doeltreffendheid van een van de belangrijkste middelen die de Gemeenschap heeft voor de bestrijding

van fraudes en onregelmatigheden op het gebied van het EOGFL, namelijk de controle achteraf op handelsdocumenten (Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad);

b) het meldingssysteem voor fraudes en onregelmatigheden op het gebied van het EOGFL (Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad), en

c) de rol van de Commissie bij de coördinatie van de fraudebestrijding.

1. VERORDENING (EEG) NR. 4045/89 VAN DE RAAD

1.1. Verordening (EEG) nr. 4045/89⁽¹⁾ (hierna de „Verordening” genoemd) werd van kracht met ingang van

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 (PB L 388 van 30.12.1989).

1 januari 1990 en verving en verscherpte de bepalingen van Richtlijn 77/435/EEG van de Raad (1). Deze verordening voorziet in de controle op handelsdocumenten van organen die betalingen doen of ontvangen die direct of indirect verband houden met de afdeling Garantie van het EOGFL. De onder deze verordening vallende uitgaven van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (afdeling Garantie) beliepen in 1990 23 000 Mio ECU (85 % van de totale Garantie-uitgaven). In *tabel 1* zijn de bedragen per Lid-Staat uitgesplitst.

1.2. In de Verordening wordt bepaald dat bij de keuze van de te controleren ondernemingen rekening dient te worden gehouden met de financiële betekenis ervan en met andere risicofactoren. Voorts wordt een minimaal aantal controles voorgeschreven dat jaarlijks moet worden verricht. De draagwijdte en de methoden van de controles worden in grote lijnen aangegeven in artikel 3 van de Verordening (2).

1.3. De Lid-Staten zijn verantwoordelijk voor de opstelling van de jaarlijkse programma's van de ondernemingen die moeten worden gecontroleerd, voor de uitvoering van de controles en voor de opstelling van de jaarverslagen over de tenuitvoerlegging van de Verordening.

1.4. Volgens artikel 7 dienen de Lid-Staten elkaar bij te staan bij de controles van ondernemingen die zijn gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar het betrokken bedrag is betaald en elkaar regelmatig van dergelijke betalingen op de hoogte te stellen.

1.5. Het toezicht en de coördinatie van de Commissie, zijn volgens de Verordening gedeeltelijk bedoeld als waarborg dat de jaarlijkse controleprogramma's aan de hand van passende criteria worden goedgekeurd. (Zie de hoofdstukken 2 en 3).

(1) Richtlijn 77/435/EEG van de Raad van 27 juni 1977 (PB L 172 van 12.7.1977).

(2) **Artikel 3**

1. De juistheid van de belangrijkste gegevens die aan controle worden onderworpen, wordt in passende gevallen geverifieerd door een voldoende aantal tegencontroles die met name inhouden:

- vergelijkingen met handelsdocumenten van leveranciers, klanten, vervoerders en andere derden die direct of indirect betrokken zijn bij de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het EOGFL,
- fysieke controles op de hoeveelheid en de aard van de voorraden, en
- vergelijkingen met de gegevens over de financiële transacties die leiden tot of het gevolg zijn van de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het EOGFL.

2. Vooral wanneer de ondernemingen overeenkomstig de communautaire of nationale voorschriften een afzonderlijke voorraadboekhouding moeten voeren, wordt deze boekhouding bij de controle in passende gevallen ook getoetst aan de handelsdocumenten en, eventueel, vergeleken met de voorraden.

Tabel 1 — Uitgaven voor het EOGFL-Garantie in 1990, waarop de controles van Verordening (EEG) nr. 4045/89 van toepassing waren

Lid-Staat	Uitgaven EOGFL-Garantie (miljarden ECU)
België	0,75
Denemarken	0,94
Duitsland	4,12
Griekenland	1,47
Spanje	1,82
Frankrijk	5,05
Ierland	0,53
Italië	3,97
Luxemburg	0,00
Nederland	2,74
Portugal	0,25
Verenigd Koninkrijk	1,67
Totaal	23,31

Bron: Rapport van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Verordening (EEG) nr. 4045/89. (VI/5202/92).

1.6. De Kamer heeft de uitvoering gecontroleerd van Verordening (EEG) nr. 4045/89, die tegen het eind van 1992 aan haar derde jaarprogramma toe was.

1.7. De doelstelling van deze controle was de doeltreffendheid van de Verordening en van de controles die de Lid-Staten krachtens deze verordening uitvoerden te evalueren, met het accent op de uitvoerrestituties voor zuivelproducten. De Kamer legde zich hierbij toe op de volgende punten:

- a) de mate waarin de Verordening als kader voor de controles achteraf op ontvangsten en uitgaven van het EOGFL doeltreffend is;
- b) de doeltreffendheid van de Commissie bij haar taken van toezicht en coördinatie, en
- c) de mate waarin de Lid-Staten de hun bij de Verordening opgelegde verantwoordelijkheid voor de planning en uitvoering van de voorgeschreven controles op zich hebben genomen.

1.8. De Kamer heeft controles verricht bij de Commissie, en in Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, ofwel de Lid-Staten die op het gebied van de betalingen van uitvoerrestituties de belangrijkste zijn. De controle van de Kamer werd aangekondigd in juli 1992. Bij de Commissie werden de controlewerkzaamheden afgerond op 14 september 1992 en in de Lid-Staten in februari 1993.

- 1.9. De controles werden geconcentreerd:
- a) in de Lid-Staten:
- op de gegevens waarover de met de opstelling van de jaarlijkse controleprogramma's belaste dienst-eenheid beschikte;
 - op de voor de selectie van de te controleren ondernemingen aangelegde criteria;
 - op de coördinatie van de controles, met inbegrip van de onderlinge bijstand;
 - op de controlemethodes;
 - op de omvang van de controles;
 - op de follow-up van de resultaten;
 - op de gegevens en instrumenten waarover de controleurs beschikten.
- b) bij de Commissie:
- op de evaluatie van de jaarprogramma's van de Lid-Staten;
 - op de coördinatie van de controles van transnationale ondernemingen;
 - op de evaluatie van de toepassing van de Verordening;
 - op de follow-up van de controle-resultaten.
- bleek dat er zich bij de Lid-Staten veel tekortkomingen voordoen in verband met:
- selectie van de controle-objecten;
 - frequentie van de controles;
 - draagwijdte van de controles;
 - controlemethodes;
 - selectie van de te controleren transacties;
 - controle van grote/transnationale aanvragers;
 - voor de controleurs beschikbare gegevens en instrumen-ten;
 - opleiding en bekwaamheid van de controleurs;
 - follow-up van de resultaten;
 - coördinatie van de controles;
 - sancties;
 - bevoegdheden van de controleurs.

1.10. Afgezien van de evaluatie van de tenuitvoerlegging, door de Lid-Staten, van de Verordening en van de toezicht-houdende rol van de Commissie daarbij, worden in dit verslag ook de bevindingen van de Kamer tijdens haar controles op ondernemingen die grote bedragen aan uitvoerrestituties voor zuivelprodukten ontvingen, behandeld.

1.11. In haar Jaarverslag over 1987 ⁽¹⁾ en in twee Speciale verslagen, nrs. 2/90 ⁽²⁾ en 2/92 ⁽³⁾, heeft de Kamer opmerkingen gemaakt over uitvoerrestituties. Hieruit

⁽¹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1987 (PB C 316 van 12.12.1988).

⁽²⁾ Speciaal verslag nr. 2/90, PB C 133 van 31.5.1990.

⁽³⁾ Speciaal verslag nr. 2/92, PB C 101 van 22.4.1992.

2. CONTROLEBEVINDINGEN: LID-STATEN

Selectie van de bedrijven voor de controleprogramma's

Procedure

2.1. Volgens artikel 2, lid 2, van de Verordening moeten ondernemingen waarvan de som van de ontvangsten of de verschuldigde bedragen in het jaar voorafgaand aan het jaar van de controle hoger was dan 200 000 ECU, tenminste eens in de twee jaar worden gecontroleerd. Het artikel bepaalt voorts dat er elk jaar een minimum aantal ondernemingen moet worden gecontroleerd. Om de hieronder uiteengezette redenen worden, bij toepassing van deze regel, de grotere ondernemingen niet voldoende gecontroleerd. Dit wordt geïllustreerd door *tabel 2*, waarin, voor het Verenigd Koninkrijk, een uitsplitsing wordt gegeven van de verdeling van de betalingen voor uitvoerres-tituties per onderneming.

Tabel 2 — Uitvoerrestituties voor zuivelprodukten in het Verenigd Koninkrijk, per onderneming

Onderneming, Nr	Ontvangen restituties ECU (*)	Percentage van de totale restituties	Cumulatief percentage
1	40 370 793	41,01	41,01
2	22 283 641	22,64	63,64
3	4 720 339	4,79	68,44
4	3 662 921	3,72	72,16
5	3 275 623	3,33	75,49
6	2 232 017	2,27	77,75
7	2 114 664	2,15	79,90
8	2 107 067	2,14	82,04
9	1 505 988	1,53	83,57
10	1 275 700	1,30	84,87
11	1 267 504	1,29	86,16
12	1 205 664	1,22	87,38
13	1 057 004	1,07	88,45
14	942 024	0,96	89,41
15	853 438	0,87	90,28
16	811 184	0,82	91,10
17	615 319	0,63	91,73
18	485 325	0,49	92,22
19	408 770	0,42	92,63
20	404 054	0,41	93,05
21	371 041	0,38	93,42
22	328 782	0,33	93,76
23	326 102	0,33	94,09
24	306 044	0,31	94,40
25	263 662	0,27	94,67
26	228 040	0,23	94,90
27	214 310	0,22	95,12
28	201 330	0,20	95,32
29	178 768	0,18	95,50
30	171 546	0,17	95,68
31	168 283	0,17	95,85
32	156 099	0,16	96,01

Bron: Uitvoerrestituties in het Verenigd Koninkrijk, gegevens over 1990/1991.

Analyse van de Rekenkamer.

(*) Opgenomen in dalende volgorde van grootte van de restitutiebedragen.

2.2. Uit de tabel blijkt dat 90 % van de totale uitgaven naar de 15 grootste ondernemingen gingen terwijl slechts 6 % van dit totaal ten goede kwam aan de ondernemingen die daar, in orde van grootte, op volgen. Gezien de bepalingen van artikel 2, lid 2, werden al deze 32 ondernemingen, die alle boven de „verplichte” drempel lagen, qua controle op voet van gelijkheid behandeld.

2.3. Ook vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de controle bleek artikel 2, lid 2, averechts te werken. Geconstateerd werd dat de controles in het Verenigd Koninkrijk in het algemeen slechts één dag duurden. Aan de controles ter plaatse van de twee belangrijkste belangheb-

benden die in het EOGFL-jaar 1990/91 respectievelijk 41 % en 22 % van de aan uitvoerrestituties voor melk betaalde bedragen ontvingen, werden slechts zes mandagen besteed, terwijl aan de bedrijven die in totaal minder dan 1 % ontvingen, 14 mandagen werden besteed.

2.4. De met het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk geïllustreerde verdeling van de uitvoerrestituties over de ondernemingen is representatief voor het patroon in alle marktsectoren in alle Lid-Staten.

2.5. Artikel 2, lid 1, bevat bepalingen met betrekking tot de financiële betekenis van een onderneming en andere risicofactoren waarmee tijdens de selectieprocedure rekening moet worden gehouden. In de afgelopen jaren is het gebruik van de risico-analyse voor controledoelinden zowel in de particuliere als in de overheidssector sterk ontwikkeld. Het is een essentieel instrument geworden bij de selectie van te controleren transacties en ondernemingen en is met toenemende doeltreffendheid toegepast op controlegebieden zoals die van de belastingadministratie, met name in verband met Belasting op de Toegevoegde Waarde.

2.6. Bij een risico-analyse wordt een naar de vastgestelde risico's berekende weging op de uitgaven toegepast. *Tabel 3* vormt een illustratie van het grote belang van de selectie van produkten waarvoor kleine verschillen in samenstelling grote financiële consequenties kunnen hebben; in verband met de belangrijkste zuivelprodukten die tijdens het EOGFL-jaar 1989 uit een Lid-Staat werden uitgevoerd, toont de tabel aan hoe hoog het percentage van de vermindering van de restituties zou zijn geweest indien de produkten niet aan de indelingsnormen hadden voldaan, zelfs in het geval van heel kleine verschillen.

2.7. Ook het feit dat bepaalde uitvoerrestituties worden gedifferentieerd al naar gelang de bestemming brengt risico's mee. Zo bestaat er bijvoorbeeld voor restituties bij uitvoer van Provolone-kaas naar de VS, waarvoor een tarief van 160 ECU per 100 kg geldt, een groter risico dan voor restituties die worden betaald bij uitvoer van dezelfde kaas naar Canada, met een tarief van 120 ECU per 100 kg, met name wanneer de voor de VS bestemde goederen worden verscheept via de St Lawrence, een zeeweg die zowel toegang tot Canada als tot de VS verleent.

2.8. Voor alle EOGFL-maatregelen zouden risico-analyses moeten worden gemaakt, waarbij rekening dient te worden gehouden met factoren zoals:

— voorgaande controles en -resultaten;

Tabel 3 — Reductiepercentage van de restitutievoet ingeval het produkt niet aan de indelingsnormen voldoet

Produkt	Restitutie (Mio ECU)	Percentage van de totale waarde	Cumulatief percentage	Verlaging van de restitutievoet
Boter	147	30	30	v/g onjuistheid = 2,5 % verlaging
Magere-melkpoeder	143	29	59	toegevoegde wei, enz. = verlaging al naar gelang de toegevoegde hoeveelheid
Volle-melkpoeder 28 % v/g	47	9	68	v/g onjuistheid = 1 % verlaging
Volle-melkpoeder 26 % v/g	37	7	75	v/g onjuistheid = 10 % verlaging
Gecondenseerde melk 7,4 % v/g	15	3	78	v/g onjuistheid = 20 % verlaging
Verwerkte kaas	14	3	81	vgds onjuistheid = 20 % verlaging
Gouda	13	3	84	vgds onjuistheid = 30 % verlaging
Cheddar	12	2	86	vgds onjuistheid = 100 % verlaging

v/g = vetgehalte
vgds = vetgehalte in droge stof

Bron: Analyse door de Rekenkamer van door een Lid-Staat verstrekte gegevens over uitvoerrestituties 1989/1990.

— risico inherent aan het produkt;

— risico inherent aan de bestemming;

— hoogte van de bedragen;

— complexiteit van de handelsstructuur en activiteiten van de onderneming, en

— reeds bekende of vermoede onregelmatigheden.

2.9. De voornaamste doelstelling van risico-analyses is een zo doeltreffend mogelijke basis te creëren voor de selectie van de ondernemingen die voor de controle het meest interessant zijn, aangezien het van het allergrootste belang is dat onregelmatigheden worden voorkomen en aangepakt. Analyses zijn eveneens nuttig voor de bepaling van de middelen die moeten worden ingezet om elke onderneming adequaat te controleren en voor de bepaling van de gewenste frequentie van de controles.

2.10. In geen enkele Lid-Staat is een procedure ingevoerd die alle bovenstaande elementen omvat. In Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië en het Verenigd Koninkrijk zijn, afgezien van de verplichte controles van ondernemingen met ontvangsten van meer dan 200 000 ECU, de enige

bijkomende selectiecriteria waarmee in de selectieprocedure systematisch rekening wordt gehouden, de hoogte van de betrokken bedragen en de voorgaande controles. In geen enkele Lid-Staat werden van te voren, per onderneming, berekeningen gemaakt voor de in te zetten controle-middelen. Er was slechts sprake van enige planning met betrekking tot de in artikel 2, lid 2, bedoelde bedragen.

2.11. Slechts in Duitsland en Nederland worden tot op zekere hoogte risico-analyses uitgevoerd:

— In Duitsland worden in verband met uitvoerrestituties gegevens opgevraagd ten einde te bepalen welke ondernemingen die in „risico”-produkten handelen in het jaarlijks controleprogramma moeten worden opgenomen. De autoriteiten waren echter niet in staat een uitleg te geven van hun risico-criteria.

— In Nederland worden sinds drie jaar een beperkt aantal indelingen voor uitvoerrestituties geanalyseerd. Bij deze analyses wordt rekening gehouden met de aan de indeling van de uitvoerrestituties verbonden risico's, de bekende risico-bestemmingen, de bekende fraudemethoden, analyse-resultaten van de douanelaboratoria, handelspatronen en onderlinge betrekkingen tussen ondernemingen. De ondernemingen die uit deze analyse tevoorschijn komen, worden in het jaarlijks controleprogramma opgenomen. Een uitleg van de risico's en de documenten die nodig zijn voor de opsporing van de

met deze risico's gepaard gaande onregelmatigheden worden voorgelegd aan de controleurs.

2.12. Afgezien van de moeite die in Duitsland en Nederland wordt gedaan, stelt de Kamer zich op het standpunt dat het algemene gebrek aan doeltreffende risico-analyses in de Lid-Staten een ernstige tekortkoming vormt in de controle-procedures.

Bij de selectie van ondernemingen gebruikte gegevens

Gegevens over betalingen van uitvoerrestituties

2.13. Gegevens over de betalingen dienen in een toegankelijke vorm beschikbaar te zijn zodat kan worden bepaald welke ondernemingen in risico-produkten handelen en naar risico-bestemmingen exporteren en de te controleren ondernemingen zo doeltreffend mogelijk kunnen worden geselecteerd. Sinds 1989 heeft de Kamer deze gegevens van alle voornoemde Lid-Staten, met uitzondering van Ierland, elk jaar op magneetbanden ontvangen. Er zijn dus geen geldige technische redenen waarom de Lid-Staten bij de planning van de controles der ondernemingen niet eerder gebruik hadden kunnen maken van dergelijke gegevens.

2.14. De bevindingen van de Kamer in de Lid-Staten waaraan controlebezoeken werden gebracht (zie paragraaf 1.8) waren de volgende:

- a) in Denemarken, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk worden de gegevens met betrekking tot de betalingen weliswaar verzameld, doch de dienst belast met de opstelling van het jaarlijkse controleprogramma maakt er geen gebruik van;
- b) in Duitsland en Nederland zijn de belangrijkste gegevens over de betalingen bekend en wordt er ook in beperkte mate gebruik van gemaakt;
- c) Ierland verzamelt momenteel geen gegevens uit de restitutie-aanvragen, doch de autoriteiten beraden zich op deze mogelijkheid.

2.15. De voornaamste gegevens over betalingen van uitvoerrestituties die volgens de Kamer door de betaalorganen zouden moeten worden verzameld en beschikbaar worden gesteld aan de diensten die belast zijn met de planning van de controles om ze in staat te stellen ondernemingen en transacties te selecteren, zijn opgenomen in bijlage 1 bij dit verslag.

Gegevens over onregelmatigheden en fraudes

2.16. Een belangrijk criterium bij de selectie van de te controleren ondernemingen, is de mate waarin het bedrijf zich in het verleden heeft gehouden aan de voorschriften van de EOGFL-regelingen. Deze gegevens bevinden zich echter meestal bij instanties of diensten die niet met de controles zijn belast. Zo bevinden zich bijvoorbeeld de gegevens over onregelmatigheden die aan het licht zijn gekomen bij de fysieke controles krachtens Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Commissie ⁽¹⁾, bij de douane; de gegevens over de laboratorium-analyses van producten waarvoor uitvoerrestituties kunnen worden aangevraagd, zijn in handen van de laboratoria van de douane of de Staat; de betaalorganen zijn in het bezit van de gegevens over de onregelmatigheden die zijn ontdekt tijdens hun aan de betaling voorafgaande controle aan de hand van bescheiden of door hun interne controleurs; fraude-diensten van de douane of het ministerie van landbouw zullen bekend zijn met de ondernemingen waarvoor fraude is geconstateerd, dan wel wordt vermoed, en met de details van de wijze waarop de fraude is gepleegd; de ambtenaren van het ministerie van landbouw, verantwoordelijk voor voedsel- en hygiënische normen in de fabrieken, zullen in het bezit zijn van de gegevens inzake de mate waarin het bedrijf zich in het verleden aan de voorschriften heeft gehouden.

2.17. Wellicht is het moeilijk al deze gegevens samen te brengen bij de dienst die is belast met de selectie van de voor controle in aanmerking komende ondernemingen. Dat het echter mogelijk is wordt bewezen door de databank van het Verenigd Koninkrijk, waarin het merendeel van de voormelde gegevens is opgenomen. Er kon echter niet worden aangetoond dat hier tijdens de selectieprocedure ook werkelijk gebruik van was gemaakt. In Italië en Frankrijk daarentegen waren helemaal geen gegevens beschikbaar. In andere Lid-Staten waren de bij de controlediensten voorhanden zijnde gegevens zeer beperkt. In ieder geval werd het enige voorbeeld van gebruik van passende gegevens voor risico-analyses aangetroffen in Nederland; hiernaar werd verwezen in paragraaf 2.11.

Beoordeling van het risico door de controleurs

2.18. Risico's voortvloeiend uit de ingewikkelde handelsstructuur van een onderneming alsmede uit het al dan niet goed bijhouden van de registers, en ook de resultaten van voorgaande controles, vormen essentiële elementen voor de selectie van de te controleren ondernemingen. Deze gegevens zouden uit voorgaande controles beschikbaar moeten zijn. Met uitzondering van het Verenigd Konink-

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Commissie van 12.2.1990 (PB L 42 van 16.2.1990).

rijk, heeft geen enkele Lid-Staat echter procedures ingevoerd om te garanderen dat deze gegevens door de controleurs worden beoordeeld en vervolgens gebruikt.

Evaluatie van de resultaten

2.19. De evaluatie van de uitvoering van een controleprogramma, maakt integrerend deel uit van risico-analyses. Het is belangrijk om na te gaan of de vastgestelde risicofactoren al dan niet hebben geleid tot de opsporing van onregelmatigheden, zodat deze ervaring bij de opstelling van volgende programma's weer kan worden gebruikt.

2.20. Slechts in Nederland was een dergelijke evaluatie gemaakt, doch zelfs deze was op het moment dat de Kamer kwam controleren, beperkt tot de experimentele risico-analyse (zie paragraaf 2.11). De evaluatie bleek indrukwekkende resultaten te hebben opgeleverd, aangezien bij meer dan 25 % van de controles die naar aanleiding van de risico-analyse werden uitgevoerd, onregelmatigheden werden ontdekt voor een totaalwaarde van 1,2 Mio ECU.

2.21. Alle Lid-Staten zouden de resultaten van hun jaarlijkse controle-programma's moeten evalueren aan de hand van hun selectie-criteria en die evaluaties zouden moeten worden opgenomen in de jaarlijkse verslagen die volgens artikel 9 van de Verordening aan de Commissie moeten worden voorgelegd.

Controle van transnationale ondernemingen

2.22. De uitsplitsing van de betalingen voor uitvoerrestituties in de zuivelsector toont aan dat het grootste deel van de betalingen naar een beperkt aantal ondernemingen gaat. Ook andere produktiesectoren vertonen dit patroon. Uit de computergegevens die de Kamer ontving van acht Lid-Staten, blijkt dat in de zuivelsector ongeveer 25 ondernemingen of groepen van ondernemingen 60 % van de restituties ontvangen. De meeste van deze ondernemingen zijn in meer dan één Lid-Staat werkzaam. De volgende situaties doen zich voor:

— ondernemingen ontvangen betalingen in een andere Lid-Staat dan die waarin zij zijn gevestigd;

— zij ontvangen deze betalingen via „brass plate”⁽¹⁾-bedrijven;

(1) Een bedrijf zonder werkelijke handelsactiviteiten, dat slechts is opgezet om namens aanverwante bedrijven restituties aan te vragen.

— zij hebben hun eigen, apart geregistreerde bedrijven binnen de Lid-Staat die de betalingen verricht, doch sommige — zoniet alle — handelsregisters bevinden zich buiten die Lid-Staat;

— de produktie komt uit een andere Lid-Staat dan die waarin de betalingen worden ontvangen;

— sommige van hun handelsregisters bevinden zich buiten de Gemeenschap.

2.23. Artikel 7 van de Verordening voorziet in:

— wederzijdse bijstand tussen de Lid-Staten met het oog op controles, indien een onderneming is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waarin de betalingen worden verricht;

— een jaarlijkse kennisgeving van dergelijke betalingen door de Lid-Staat waarin de betalingen zijn verricht, aan die waarin de onderneming is gevestigd, met toezending van een kopie aan de Commissie, en

— kennisgeving aan de Commissie van de namen van de ondernemingen die EOGFL-gelden ontvangen doch in derde landen zijn gevestigd.

2.24. Artikel 7 zou moeten worden aangescherpt om in het volgende te voorzien:

— wederzijdse bijstand die alle in paragraaf 2.23 omschreven situaties dekt;

— coördinatie van de controles van de betrokken ondernemingen;

— de verplichting voor een Lid-Staat die in het kader van de wederzijdse bijstand een kennisgeving ontvangt waarin niet specifiek om controle wordt verzocht, toch te overwegen de betrokken onderneming of transacties te controleren.

2.25. Hierna volgen de opmerkingen van de Kamer over de tenuitvoerlegging door de Lid-Staten van artikel 7. (Zie tevens de paragrafen 3.12 en 3.13)

Opneming van gemelde betalingen in de te controleren populatie

2.26. In alle Lid-Staten zijn de kennisgevingen, behalve wanneer hierin specifiek om controle werd verzocht, in de

dossiers gelegd zonder dat er verdere stappen werden ondernomen, zelfs wanneer de betrokken ondernemingen in het jaarlijkse controleprogramma waren opgenomen. Dit leidde tot leemten in de controles, zoals wordt geïllustreerd door de volgende gevallen:

— Italië ontving een kennisgeving van Duitsland over betalingen van in totaal 5 Mio ECU aan een Italiaanse onderneming. Deze onderneming was in verband met in Italië verrichte betalingen van in totaal 500 000 ECU opgenomen in het Italiaanse programma, doch de registers in Italië met betrekking tot het produkt waarvoor in Duitsland betalingen waren gedaan, werden door de Italiaanse instanties niet gecontroleerd;

— Frankrijk ontving een kennisgeving van België in verband met een Franse onderneming die in 1991 3 Mio ECU had ontvangen. Aangezien dit bedrijf in Frankrijk geen enkele aanvraag om EOGFL-gelden had ingediend, was het bij de Franse douanediens niet geregistreerd. De kennisgeving werd, voorzien van de opmerking „onbekend”, in het dossier opgeborgen waarna geen verdere maatregelen werden genomen. De onderneming in kwestie was de belangrijkste overtreder in de onregelmatigheden die in de paragrafen 2.33 — 2.38 van dit verslag worden behandeld ⁽¹⁾;

— Ierland ontving kennisgevingen van Nederland in verband met een Iers bedrijf dat respectievelijk 130 Mio ECU en 12 Mio ECU had ontvangen, doch geen van beide bedragen was opgenomen in het Ierse controleprogramma;

— een kennisgeving van Frankrijk aan Duitsland in verband met betalingen ten belope van 15 Mio ECU werd terzijde gelegd. Deze betalingen waren tevens het onderwerp van het in paragraaf 3.12 vermelde verzoek van de Commissie;

— het Verenigd Koninkrijk ontving een kennisgeving van Duitsland met aanbeveling voor een controle op betalingen ten belope van 1,5 Mio ECU aan een onderneming die reeds was opgenomen in het jaarlijkse controleprogramma van het Verenigd Koninkrijk. De betalingen door Duitsland werden niet gecontroleerd. Een verzoek van Italië om betalingen ten belope van 1 Mio ECU te controleren werd eveneens zonder meer in het dossier opgeborgen;

— Nederland ontving een kennisgeving van Duitsland over 22 Mio ECU die aan een onderneming werden betaald. Ook in dit geval werden de betalingen niet gecontroleerd, ofschoon de onderneming was opgenomen in het jaarlijkse controleprogramma;

— Denemarken werd door Nederland in kennis gesteld van betalingen van uitvoerrestituties aan een bedrijf ten belope van 600 000 ECU voor 1990 en van ongeveer eenzelfde bedrag voor 1991. Deze bedragen vormden geen aanleiding om het betrokken bedrijf, dat uitgroeide en nog steeds uitgroeit, te controleren.

2.27. In de kennisgevingen worden alleen de in totaal aan een onderneming uitbetaalde bedragen over het betrokken jaar vermeld. In de gevallen waarin tevens om controles werd verzocht, trachtte alleen het Verenigd Koninkrijk nadere gegevens omtrent de betalingen te verkrijgen. Het spreekt vanzelf dat de betalingen niet deugdelijk kunnen worden gecontroleerd als de transacties waarop ze berusten niet goed bekend zijn.

2.28. Gezien het voorgaande bestond er tijdens de controle geen zekerheid dat alle in artikel 1 van de Verordening bedoelde bedragen in de voor controle in aanmerking komende betalingen waren opgenomen.

Verzoeken om wederzijdse bijstand

2.29. Op 9 oktober 1990 diende Nederland bij Frankrijk een verzoek om bijstand in de zin van artikel 7 van de Verordening in, in verband met een bedrijf dat in Nederland is gevestigd maar waarvan een gedeelte van de relevante handelsdocumenten zich in Frankrijk bevonden. De Franse instantie die met de coördinatie van dergelijke verzoeken is belast, zond het pas op 3 september 1991 door naar de douanediens die verantwoordelijk was voor de uitvoering van de controle waarom was verzocht. De douane bracht het verzoek op 29 oktober 1991 intern aan de verantwoordelijke controle-equipe over en tot dusverre is er uit Frankrijk geen antwoord ontvangen.

2.30. Bij internationale handel komen ondernemingen vaak terecht in de keten tussen producenten en uiteindelijke afnemers, die in verschillende Lid-Staten zijn gevestigd. Desondanks trof de Kamer slechts één voorbeeld aan (zie paragraaf 2.29) van verzoeken om wederzijdse bijstand waarbij de leveranciers en/of de producenten en/of de handelsdocumenten van de ondernemingen in de keten tussen de aanvrager en de uiteindelijke afnemer zich in een andere Lid-Staat bevonden dan die waarin de betaling werd gedaan.

2.31. De Kamer is van mening dat dit een ernstige belemmering vormt voor de controles achteraf. Dit is reeds in Speciaal verslag nr. 2/92 aan de orde gesteld. Het volgende typische geval vormt een illustratie van de aard van internationale handel en de behoefte aan verbetering van de controlestructuur.

⁽¹⁾ Eveneens aan de orde gesteld in paragraaf 3.1, sub (i) van Speciaal verslag nr. 2/92 (PB C 101 van 22.4.1992).

2.32. Volgens artikel 43 van Verordening (EEG) nr. 3183/80 ⁽¹⁾ kunnen exporteurs de restitutievoet vooraf vaststellen voor een periode van 13 maanden op voorwaarde dat zij via een inschrijvingsprocedure in een derde land een contract hebben gekregen. Het gebruik van het voorfixatiecertificaat werd beperkt tot leveringen in het kader van de betrokken inschrijvingsprocedure. De voorfixatiecertificaten waren doorgaans zes maanden geldig.

2.33. In juni 1987 vroeg een Franse onderneming een dergelijk certificaat aan voor de uitvoer van 10 000 ton magere-melkpoeder naar Algerije; het document werd verkregen. De door het certificaat gedekte hoeveelheid werd opgesplitst en de rechten werden overgedragen aan drie ondernemingen, één in Nederland en twee in Duitsland. Het merendeel van de melkpoeder (9 000 ton) kwam van drie ondernemingen in het Verenigd Koninkrijk en was gefabriceerd in tien verschillende zuivelfabrieken. Het in het Verenigd Koninkrijk gefabriceerde melkpoeder werd naar Nederland verscheept en, in afwachting van verdere verscheping, opgeslagen in pakhuizen.

2.34. Tussen januari en juni 1988 werd de in Nederland opgeslagen melkpoeder in zeven schepen overgeladen om naar Algerije te worden geëxporteerd. Bij het verlaten van de Nederlandse havens zetten de schepen niet, zoals verwacht kon worden, koers naar het westen maar naar het oosten. Beweerd wordt dat zij de Duitse haven Emden hebben aangedaan waar, ter naleving van de voorwaarden van de voorfixatie, het poeder zonder te zijn ontscheept gelijktijdig in Duitsland werd ingeklaard en uitgeklaard, hetgeen recht gaf op restituties. Volgens Lloyds Register of Shipping heeft geen van de betrokken schepen de haven van Emden aangedaan.

2.35. De aanvragen om uitvoerrestituties kwamen van de twee Duitse ondernemingen. De aankoop van het melkpoeder was geregeld door het Nederlandse bedrijf. Dit verkocht een gedeelte ervan (2 000 ton) rechtstreeks aan Algerije. De resterende 8 000 ton werden op FOB-voorwaarden verkocht aan twee ondernemingen waarvan één in Zwitserland en de andere in het Verenigd Koninkrijk was gevestigd.

2.36. Teneinde na te gaan of de hoeveelheid en uitvoerrestitutie-indeling van de gedeclareerde goederen juist waren, of ze inderdaad aan Algerije waren geleverd en aldaar op de markt gebracht in het kader van de op het voorfixatiecertificaat vermelde inschrijvingsprocedure, moest de Kamer controles uitvoeren in Duitsland, Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitser-

land. Uit de controles bleek dat de directeur van de Franse onderneming tevens de eigenaar was van de ondernemingen in het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Tevens bleek dat geen enkele levering met de op het voorfixatiecertificaat vermelde inschrijvingsprocedure kaderde en dat meer dan 2 Mio ECU van de 15 Mio ECU aan uitvoerrestituties onrechtmatig waren betaald.

2.37. Toen de Kamer het geval aan de betrokken Lid-Staten voorlegde, antwoordde Duitsland dat het geen stappen kon ondernemen omdat het ging om een onrechtmatig door Frankrijk afgegeven certificaat en Frankrijk antwoordde dat de zaak alleen Duitsland aanging omdat het misbruik van een certificaat betrof. Inmiddels heeft de Commissie geëist dat het met misbruik van het betrokken certificaat gemoeide bedrag van de Duitse onderneming wordt teruggevorderd. Zij heeft echter niets gedaan om haar controles uit te breiden tot de andere vergunningen die aan dezelfde onderneming zijn verleend.

2.38. De Kamer verzocht de Franse autoriteiten op 12 februari 1992 om het onderzoek uit te breiden tot de andere aan de Franse onderneming verstrekte certificaten. Op 25 maart 1992 werd haar medegedeeld dat het onderzoek gaande was. In feite ging dit pas van start in maart 1993, als gevolg van nadere contacten tussen de Kamer en de Franse autoriteiten.

Achtergrondinformatie bij verzoeken om controle

2.39. Geen enkele Lid-Staat verstrekt bij de indiening van een verzoek enige achtergrondinformatie over de ondernemingen. Het is echter bijzonder belangrijk dat er over vermoede fraudes of bekende risico's specifieke gegevens beschikbaar zijn en dat alle relevante informatie wordt doorgegeven aan degenen die de controle moeten uitvoeren.

2.40. Alleen Nederland had, op grond van de experimentele risico-analyses, een aantal te controleren ondernemingen aangewezen, doch wanneer dit ondernemingen in andere Lid-Staten betrof, werd niet gemeld welke risico's waren vastgesteld.

Melding en follow-up

2.41. Op verzoeken om controles zou normaal gesproken moeten worden geantwoord, bij voorkeur in de vorm van een schriftelijk rapport. Het Verenigd Koninkrijk en

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 (PB L 338 van 13.12.1980).

Ierland waren de enige Lid-Staten die systematisch kopieën van dergelijke controlerapporten toezonden.

2.42. Geen enkele Lid-Staat had een follow-up-procedure ingevoerd om te kunnen nagaan of er aan hun verzoeken een bevredigend gevolg was gegeven.

2.43. De Kamer is van mening dat de Lid-Staten de toepassing van artikel 7 van de Verordening nogal minimalistisch opvatten. Voor een volledige doeltreffendheid van dit artikel zullen zij zich dynamischer moeten opstellen.

Ondernemingen met handelsdocumenten buiten de EEG

2.44. In de Verordening wordt niet gerept van het overleggen van documenten door ondernemingen waarvan alle of een gedeelte van de voor de controle benodigde handelsdocumenten zich buiten het geografisch grondgebied van de EG bevinden.

2.45. Een der belangrijkste ontvangers van uitvoerrestituties voor melkproducten, die in alle Lid-Staten actief is, exporteert 80 % van EG-productie naar derde landen, via een buiten de EG gevestigd centraal bedrijf. Daar bevinden zich ook de betalingsdossiers van klanten uit derde landen, de dossiers met de klachten over goederen van slechte handelskwaliteit en de registers voor verscheping- en verzekeringsclaims. Deze situatie werd in de controlerapporten van diverse Lid-Staten vermeld.

2.46. Daar dit centrale verkoopbedrijf buiten de Gemeenschap is gevestigd, hebben de betrokken Lid-Staten geen grondige controle verricht op alle met de restitutieaanvragen verband houdende handelsdocumenten.

2.47. De Kamer wilde dit bedrijf controleren en met name de handelsdocumenten onderzoeken die betrekking hadden op de criteria van deugdelijke handelskwaliteit en afzetbaarheid van de betrokken goederen. Nadat was onderhandeld gaf de onderneming toe dat het verzoek van de Kamer redelijk was en toen ook van de regering van het betrokken derde land een goedkeuring voor de controle was verkregen, heeft de Kamer haar onderzoek kunnen instellen. Voor haar bevindingen hieromtrent zij verwezen naar paragraaf 2.72.

2.48. De bestaande wetgeving is in zoverre gebrekkig dat de begunstigden, als voorwaarde voor de betaling van EOGFL-gelden, niet verplicht zijn de Lid-Staten en de Instellingen van de Gemeenschap toegang te verlenen tot de betrokken handelsregisters, waar deze zich ook mogen bevinden. Deze tekortkoming dient te worden verholpen, teneinde alle twijfel inzake het recht tot controle weg te nemen.

Voorbereiding van de controles

Gegevens inzake betalingen

2.49. De controleurs moeten beschikken over de gegevens met betrekking tot de transacties die zij moeten controleren, en die dienen met het oog op de selectie gemakkelijk toegankelijk te zijn. Deze gegevens zouden eveneens bij de onderneming moeten kunnen worden geraadpleegd.

2.50. In alle Lid-Staten met uitzondering van Denemarken en gedeeltelijk ook Duitsland, waren de bijzonderheden over de betalingen, zoals het nummer van de aanvraag, de datum, het produkt, hoeveelheid, bestemming, tarief en bedrag voor de controleurs niet gemakkelijk toegankelijk. De bevindingen van de Kamer waren de volgende:

- in Italië deelde de centrale controledienst de controleurs het totale bedrag mede dat per jaar aan de onderneming was betaald. Vervolgens moesten zij zelf de bijzonderheden van de aanvragen reconstrueren door de onderneming te verzoeken om een overzicht van alle exportaanvragen en vervolgens de douanekantoren waar de aanvragen waren ingediend te verzoeken om kopieën;
- in Ierland moesten de controleurs de bijzonderheden uit de aanvragen bij de betaalorganen onderzoeken en, zonedig, zelf kopiëren;
- in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en meestal ook in Duitsland, waren deze details slechts beschikbaar op computerlistings die voor de doelstelling van de risicoanalyse nauwelijks bruikbaar zijn;
- in Frankrijk werden de details van de aanvragen niet verkregen van de betaalorganen van de douane, doch uit hun eigen databank voor exportstatistieken, in de vorm van een computerlisting die is gebaseerd op de acht cijfers van de Gecombineerde Douane Nomenclatuur, terwijl de restituties in de nomenclatuur voor exportrestituties worden gedifferentieerd met drie aanvullende cijfers (zie eveneens paragraaf 2.62). Voorts waren de

tarieven en de bedragen van de restituties niet in de databank van de douane opgenomen.

Achtergrondinformatie

2.51. Bij de voorbereiding van een controle zouden altijd de gegevens moeten worden ingezameld van andere officiële instanties die betrokken zijn bij de controle van EOGFL-middelen, zoals bijvoorbeeld de in paragraaf 2.16 vermelde instanties. Ook de correspondentie van de betaalorganen met de ondernemingen over de rechtmatigheid van de aanvragen, problemen inzake bewijzen van aankomst, indeling van de restituties en andere onderwerpen, hoort bij de voorbereiding. De bij de laboratoria van de douane aanwezige resultaten van analyses moeten nauwkeurig worden bestudeerd, evenals de rapporten van de inspectiediensten over ontdekte en/of vermoede fraudes.

2.52. De Kamer constateerde het volgende:

- in geen van de Lid-Staten verkreeg de controle-equipe, ter voorbereiding van de controle, van de betaalorganen de voormelde gegevens; en
- in geen van de Lid-Staten was het laboratorium van de douane systematisch geraadpleegd over resultaten van onderzoeken op de produkten die door de betrokken ondernemingen waren geëxporteerd.

2.53. Zelfs wanneer raadpleging verplicht is, zoals in Italië waar de controleurs de Guardia di Finanza raadplegen om bijzonderheden inzake fraude-onderzoek bij de te controleren ondernemingen na te trekken, betekent dit niet altijd dat er snel een onderzoek wordt ingesteld, zoals uit de volgende gevallen blijkt.

2.54. Op 31 augustus 1989 bracht de Kamer de Italiaanse Corte dei Conti op de hoogte van een potentieel geval van onregelmatigheden met de export van Pecorino-kaas. Op 22 december 1989 besprak de Kamer het geval met de Guardia di Finanza in Rome die niet kon melden dat er vorderingen waren gemaakt. Op 25 maart 1991 voerde de Italiaanse douane krachtens Verordening (EEG) nr. 4045/89 een controle van de onderneming en enige van de betrokken transacties uit. De controleurs wisten niet dat er vermoedens bestonden van onregelmatigheden, en zonder de produktregisters te controleren, kwamen zij tot de conclusie dat alle aanvragen rechtmatig waren. Pas op 31 juli 1991 verzocht de Guardia di Finanza in Rome haar

diensteenheid die verantwoordelijk was voor de controle van de betrokken onderneming een onderzoek in te stellen. De Guardia constateerde dat de aanvragen onregelmatig waren en de tussen 1986 en 1989 onverschuldigd betaalde restituties van 15 000 ECU werden op 4 september 1992 teruggevorderd.

2.55. Een ander interessant aspect is dat de betrokken onderneming dezelfde soort in Italië geproduceerde kaas via Nederland exporteerde en aldaar restituties aanvraagde. De laboratoriumonderzoeken van de Nederlandse douane toonden aan dat het watergehalte hoger was dan was opgegeven in de aanvraag om restitutie. De Nederlandse en Italiaanse diensten hebben over dit aspect geen contact gehad en de Nederlandse dienst voerde geen onderzoek uit naar de andere, door dezelfde onderneming ingediende aanvragen om uitvoerrestituties met betrekking tot het zelfde produkt, waarmee in 1991 een bedrag van 500 000 ECU was gemoeid.

Selectie van transacties

2.56. In de Verordening wordt niet bepaald dat de transacties voor controle moeten worden geselecteerd al naar gelang de risico's die zij inhouden. Indien bij de selectie van de ondernemingen niet alleen rekening moet worden gehouden met het financiële belang van de onderneming voor het EOGFL, maar ook met andere risico-factoren, zou ook bij de selectie van transacties rekening moeten worden gehouden met risico-factoren. De Kamer is van mening dat de andere risico-factoren die voor de transacties in verband met uitvoerrestituties gelden tenminste dezelfde zouden moeten zijn als de in paragraaf 2.8 omschreven factoren die voor de selectie van ondernemingen gelden.

2.57. De Kamer constateerde het volgende:

- in Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk werden de transacties geselecteerd door de controleurs van deze Lid-Staten die rekening hielden met de waarde en de representativiteit van periodes en produkten;
- in Italië was een selectie aan de hand van risico-factoren niet nodig omdat alle aanvragen werden gecontroleerd. (Zie echter het commentaar op de draagwijdte van de controles in paragraaf 2.61 e.v.); en
- in Duitsland en Denemarken bleek niet systematisch gebruik te zijn gemaakt van risico-factoren bij de selectie van transacties.

2.58. In enkele gevallen heeft de controleur de transacties op eigen initiatief geselecteerd en aldus het nut van de risico-analyse bewezen. Zo onderzocht een controleur in Duitsland een bedrijf dat, onder meer, Feta-kaas exporteerde. Indien dit produkt toegevoegde caseïne bevat, komt het niet voor restituties in aanmerking. De controleur, die dit als de grootste risico-factor beschouwde, onderzocht nauwkeurig de grondstoffen die voor de fabricage van deze kaas waren gebruikt. Aldus kon hij bewijzen dat er caseïne was toegevoegd en de onverschuldigd betaalde restituties ten belope van 45 000 ECU werden vervolgens teruggevorderd. Het eigen initiatief van de controleurs zou dus moeten worden aangemoedigd en zou de nauwkeurige criteria voor risico-analyse moeten aanvullen.

Draagwijdte van de controles

Definitie van handelsdocumenten

2.59. Artikel 1 van de Verordening bepaalt dat handelsdocumenten van ondernemingen moeten worden gecontroleerd om na te gaan of de transacties correct zijn uitgevoerd. In dit artikel wordt onder handelsdocumenten verstaan: „alle boeken, registers, nota's en bewijsstukken, de boekhouding en de briefwisseling met betrekking tot de bedrijfsactiviteiten van de onderneming, evenals de commerciële gegevens, voor zover deze documenten direct of indirect betrekking hebben op de verrichtingen in verband met het EOGFL". Volgens artikel 3 dienen ook de handelsdocumenten van leveranciers, klanten, vervoerders en andere derden die direct of indirect bij de verrichtingen in het kader van het EOGFL zijn betrokken, te worden gecontroleerd.

2.60. Deze artikelen vormen een goede basis voor de draagwijdte van de controles. Tijdens de controles van de Kamer hebben Lid-Staten en bedrijven echter in twijfel getrokken of onder handelsdocumenten ook registers van productie en kwaliteitscontrole moesten worden verstaan. Volgens de Kamer is dit wel het geval. Deze zaak zou moeten worden opgehelderd door de Commissie en het Comité voor Handelsmechanismen en de tekst zou eventueel moeten worden aangepast om de twijfels weg te nemen.

Draagwijdte

2.61. In tegenstelling tot de grote draagwijdte die bij de Verordening is voorgeschreven, constateerde de Kamer dat

de benadering van de Lid-Staten in de praktijk buitengewoon beperkt was. In de volgende paragrafen worden voorbeelden gegeven van tekortkomingen in de draagwijdte van de controles. Zij zijn ingedeeld volgens de te controleren restitutie-criteria, waarbij een korte uitleg wordt gegeven over het belang van de controle.

Indeling van de uitvoerrestituties

2.62. De tarieven voor de uitvoerrestituties zijn gedifferentieerd volgens de in de nomenclatuur voor uitvoerrestituties opgenomen samenstelling en omschrijving. De normen inzake de samenstelling hebben betrekking op de grondstoffen en de chemische eigenschappen van het eindprodukt, zoals het watergehalte, of het vetgehalte in de droge stof. Voor Cheddar-kaas met een vetgehalte van 48 % of meer in de droge stof, wordt een restitutie van maximaal 150 ECU per 100 kg betaald, terwijl deze kaas in het geheel niet voor restitutie in aanmerking komt wanneer het vetgehalte in de droge stof 47,9 % of minder is. Deze differentiatie in de tarieven, op basis van de omschrijving en/of samenstelling wordt toegepast op uitvoerrestituties voor melk, rundvlees en graan.

2.63. Uit de handelsdocumenten in beperkte zin, zoals orders, contracten, leveringsbonnen, vrachtdocumenten en facturen kan ongetwijfeld enige zekerheid worden verkregen of het betrokken produkt juist is omschreven. Geen enkele van deze documenten verschaft echter voldoende zekerheid over de bij de fabricage gebruikte grondstoffen of de chemische samenstelling, zoals bijvoorbeeld het water- of vetgehalte. Om deze elementen te kunnen verifiëren, moeten bij de controle ook de produktieregisters van de onderneming en de resultaten van de kwaliteitscontroles van het eindprodukt worden betrokken.

2.64. De Kamer constateerde dat slechts in twee Lid-Staten, Frankrijk en Ierland, systematisch de registers van de productie en de kwaliteitscontroles werden geraadpleegd. In Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk onderzochten de controle-equipes deze registers nooit en in Duitsland en Denemarken zelden. Een en ander maakt duidelijk dat niet kan worden gegarandeerd dat de controle van de transacties in verband met uitvoerrestituties de cruciale elementen in verband met de indelingen ervan genoegzaam heeft gedekt.

2.65. Hoe belangrijk het onderzoek van de registers inzake produktie en kwaliteitscontrole is, werd reeds uiteengezet in Speciaal verslag nr. 2/92 ⁽¹⁾ en het volgende voorbeeld vormt een nadere illustratie van het belang van dergelijke onderzoeken of controles:

uit een door de douane uitgevoerd laboratorium-onderzoek op een monster van Mozzarella-kaas die met restituties uit het Verenigd Koninkrijk werd uitgevoerd, bleek dat het produkt een buitengewoon hoog watergehalte had en anders moest worden ingedeeld, waardoor er een lagere restitutievoet voor zou gelden. Het geval werd door de douane van het Verenigd Koninkrijk als een fraude-onderzoek behandeld. De inspectiedienst die met het geval was belast, verkreeg de resultaten van het laboratoriumonderzoek dat de onderneming zelf naar het betrokken produkt had uitgevoerd en die de resultaten van het onderzoek van de douane bevestigden. Tevens werd daarbij vastgesteld dat de aangifte ook voor vele andere transacties onjuist was geweest. Met deze onregelmatigheid was een bedrag van 900 000 ECU gemoeid dat werd teruggevorderd, en tevens werd een boete opgelegd.

2.66. Artikel 3 van de Verordening voorziet in fysieke controles op de hoeveelheid en de aard van de voorraden. Fysieke controles zijn om de volgende redenen belangrijk:

- er kan worden nagegaan of de onderneming al dan niet in staat is om de betrokken goederen te fabriceren;
- de controleur kan belangrijke controledocumenten waarin de samenstellingen worden vermeld en becijferd, inzien;
- de controleur kan belangrijke procedures nagaan, zoals de methode voor de vaststelling van de hoeveelheden, en
- de controleur wordt in staat gesteld de grondstoffen te identificeren en het gebruik ervan na te gaan.

2.67. De Kamer constateerde dat fysieke controles van de gebouwen voor produktie, opslag en verzending in de Lid-Staten niet systematisch in de onderzoeken werden opgenomen. De controle die de Kamer zelf heeft verricht op begunstigden van uitvoerrestituties heeft aangetoond dat dergelijke controles nuttig zijn:

- het gewicht van plastic verpakkingen telde mee voor de restituties (aan één enkele aanvrager werden aldus 40 000 ECU per jaar teveel betaald);

— in plaats van magere melk, werd karnemelk gebruikt als gevolg waarvan 1,2 Mio ECU teveel werden betaald;

— additieven zoals caseïne en wei werden niet van het voor restitutie in aanmerking komende gewicht afgetrokken, waardoor 800 000 ECU teveel werden betaald. Dit geval, dat tijdens de nationale controles in vier Lid-Staten (F, UK, NL en D) niet was ontdekt, werd door de betrokken onderneming zelf onthuld.

Gezonde handelskwaliteit en afzet op de markt

2.68. Artikel 13 van Verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie ⁽²⁾ bepaalt: „Restituties worden niet verleend indien de produkten niet van gezonde handelskwaliteit zijn en als de geschiktheid voor menselijke consumptie, voor zover zij daarvoor zijn bestemd, wegens de eigenschappen ervan of de toestand waarin zij zich bevinden, geheel of in aanzienlijke mate is verloren gegaan”. In artikel 5 van dezelfde verordening wordt bepaald dat voor betaling van de restitutie niet alleen de voorwaarde geldt dat het produkt het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten, maar ook dat het in een derde land is ingevoerd. Lid-Staten mogen aanvullende bewijzen verlangen waaruit blijkt dat het produkt in het derde land van invoer inderdaad in ongewijzigde staat op de markt is gebracht.

2.69. Met deze artikelen wordt beoogd dat de Gemeenschap geen subsidies verleent voor beschadigde goederen, goederen waarvan de met het begrip handelskwaliteit verband houdende conserveringskenmerken verloren zijn gegaan, goederen die niet geschikt zijn voor menselijke consumptie en goederen waarvoor geen werkelijke afzetmarkt bestaat.

2.70. Een en ander is moeilijk te controleren omdat het betrokken bewijsmateriaal zich soms alleen in de handelsregisters van de klant in het derde land bevindt. Doorgaans werd aan de hand van de rekeningen en betalingsregisters van de klant gecontroleerd of voor de goederen het volle bedrag was betaald. Er bestaan echter een aantal andere nuttige bronnen van bewijsmateriaal, zoals:

- klachtenboeken van de klanten;

⁽¹⁾ Paragraaf 3.1.

⁽²⁾ Verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 (PB L 351 van 14.12.1987).

- voorzieningen en afschrijvingen in de rekeningen in verband met niet-afzetbare of niet afgezette goederen;
- creditnota's;
- verzekeringsclaims, en
- rapporten over kwaliteitscontroles in geval van klachten van de klant.

2.71. Hieromtrent constateerde de Kamer het volgende:

- bij de controles in Denemarken, Duitsland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk werden deze documenten niet geraadpleegd;
- bij de controles in Frankrijk werd gelet op voorzieningen en afschrijvingen, doch niet op de andere bronnen;
- in Ierland werden wel de verzekeringsclaims en de creditnota's onderzocht, maar niet de andere documenten.

2.72. Hoe belangrijk de controle van deze documenten is, blijkt uit de volgende voorbeelden uit een recente controle van de Kamer bij een begunstigde. Zij hebben alle betrekking op het onderzoek van de in paragraaf 2.70 genoemde documenten:

- in verband met 250 ton volle-melkpoeder werd vermeld: „eenvoudig niet geschikt voor rechtstreekse verkoop wegens de ranzige smaak”;
- 85 ton volle-melkpoeder werden in het derde land door de instanties voor volksgezondheid vernietigd omdat de goederen, wegens de gebrekkige afsluiting van de blikken, niet meer voor menselijke consumptie geschikt waren;
- 617 ton zoete gecondenseerde melk die met 50 % reductie voor industrieel gebruik was verkocht omdat de viscositeit ten gevolge van een fabricagefout te dik was geworden;
- 42 ton room werden in beslag genomen en vernietigd door de instanties voor volksgezondheid omdat de goederen wegens een bittere smaak, veroorzaakt door gebrekkige sterilisatie, niet voor menselijke consumptie geschikt waren;
- 9,5 ton room werden volledig vernietigd wegens een storm op zee, en

- 1 690 ton volle melk werden wegens de muffe geur door de klant van afwijkende kwaliteit geacht en derhalve als niet afzetbaar.

Met deze gevallen was een bedrag van 2,65 Mio ECU aan restituties gemoeid.

3. DE ROL VAN DE COMMISSIE

Korte inleiding

3.1. Uit het antwoord van de Commissie blijkt dat zij, nadat de Kamer met haar controle was begonnen, zelf stappen heeft ondernomen om de tenuitvoerlegging van Verordening (EEG) nr. 4045/89 te controleren. De Kamer stelt met genoegen vast dat er rekening is gehouden met de opmerkingen en aanbevelingen uit haar Speciaal verslag nr. 2/92 alsook met de opmerkingen naar aanleiding van haar controle op de tenuitvoerlegging van Verordening (EEG) nr. 4045/89.

Jaarprogramma's

3.2. In artikel 10, lid 2, van de Verordening wordt bepaald dat de Lid-Staten de Commissie hun jaarprogramma's moeten toezenden met vermelding van het aantal te controleren ondernemingen en de verdeling per sector, rekening houdend met de daarbij betrokken bedragen en de criteria die zijn aangehouden bij de opstelling van deze programma's. De Commissie dient haar opmerkingen binnen zes weken te maken en zo zij dat niet doet, moeten de programma's worden uitgevoerd zoals ze zijn opgesteld.

3.3. Ten tijde van de controle van de Kamer bij de Commissie had deze de jaarprogramma's van de Lid-Staten voor de jaren 1990/91, 1991/92, 1992/93 ontvangen. Nadat de Commissie de programma's had ontvangen, heeft zij slechts een rekenkundige verificatie uitgevoerd van de berekening van het aantal te controleren ondernemingen. Alleen over het programma 1990/91 van het Verenigd Koninkrijk werden vragen gesteld. De programma's werden niet geëvalueerd uit het oogpunt van de risico-criteria die werden aangelegd voor de selectie van de ondernemingen.

3.4. Volgens artikel 10, lid 5, kan de Commissie verzoeken dat een bijzondere categorie ondernemingen in

het programma van de Lid-Staten wordt opgenomen. De Commissie heeft twee verzoeken in deze zin aan alle Lid-Staten gericht: opnemng van de uitvoerrestituties voor rundvlees en de uitvoerrestituties en produktiesteun voor olijfolie in het programma 1992/93. Er kon echter niet worden geconstateerd dat de Commissie vervolgens heeft gecontroleerd of op deze verzoeken was ingegaan.

3.5. Bij de Commissie is het Directoraat-Generaal voor de Landbouw (DG VI) verantwoordelijk voor het beheer van de Verordening. Ondanks het feit dat andere diensten van de Commissie, zoals de „Unité de Coordination de la Lutte Anti Fraude” (UCLAF), de financieel controleur (DG XX) en het Directoraat Douane (DG XXI) gegevens hebben over tendensen van fraudes en onregelmatigheden, werd geen enkele van deze diensten door DG VI geraadpleegd toen de controleprogramma's van de Lid-Staten werden bestudeerd.

Jaarverslagen

3.6. Volgens artikel 9 van de Verordening dienen de Lid-Staten de Commissie elk jaar een uitvoerig verslag over de toepassing van de Verordening te verstrekken.

3.7. Het eerste onder Verordening (EEG) nr. 4045/89 vallende jaarprogramma liep van 1 juli 1990 tot 30 juni 1991. Volgens artikel 9, lid 1, van de Verordening, moesten de Lid-Staten hun rapporten over de toepassing van de Verordening vóór 1 januari 1992 indienen. Volgens artikel 9, lid 5, moest de Commissie haar verslag over de toepassing van de Verordening op 31 december 1991 hebben ingediend. Voorts staat er in de Verordening geen enkele bepaling volgens welke het rapport van de Commissie pas kan worden opgesteld nadat de rapporten van de Lid-Staten zijn ontvangen. Ten tijde van de controle in september 1992 had de Commissie het bedoelde verslag nog niet ingediend. Dit gebeurde pas later, in december 1992 ⁽¹⁾.

3.8. Ten tijde van de controle werd de Kamer geen interne documentatie van de Commissie voorgelegd waaruit kon worden opgemaakt dat de rapporten van de Lid-Staten nog op andere wijze waren geëvalueerd dan via een vergelijking van het aantal volgens artikel 2, lid 2, te verrichten controles met het aantal dat werkelijk was uitgevoerd.

3.9. De Commissie dient in haar jaarverslag de vorderingen te evalueren die zijn gemaakt bij het beheer van de in

artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad ⁽²⁾ bedoelde fondsen.

3.10. De evaluatie van de vorderingen werd beperkt tot de verklaring dat de programma's voor 1990 waren ontvangen en uitgevoerd; dat de Commissie een standaard-formulier had voorgesteld voor de indiening van de programma's en dat de Lid-Staten krachtens de financiële bepalingen van de artikelen 12 — 20 2,4 Mio ECU hadden ontvangen voor de verbetering van de kwaliteit en de draagwijdte van de controles van de Lid-Staten.

3.11. Evenals de Lid-Staten had de Commissie op het moment van de controle haar taken van evaluatie van en rapportering over de toepassing van Verordening (EEG) nr. 4045/89 zo minimaal mogelijk opgevat.

Verstrekking van informatie aan de Commissie volgens artikel 7

3.12. Zoals vermeld in paragraaf 2.23, dienen de Lid-Staten volgens artikel 7, lid 2, de Commissie jaarlijks een kopie te verstrekken van de lijsten die zij elkaar toezenden van ondernemingen die zijn gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waarin de betaling heeft plaatsgevonden. Op een uitzondering na zijn de kopieën van de volgens dit artikel aan de Commissie toegezonden lijsten zonder meer in de dossiers opgeborgen. De enige uitzondering bestond uit een verzoek van de Commissie aan Duitsland om in het jaarprogramma voor 1991 de betalingen op te nemen, doch de Commissie heeft daarna geen verdere stappen ondernomen en de Kamer constateerde dat de betrokken bedragen zelfs in Duitsland niet werden gecontroleerd. Aangezien artikel 7 is bedoeld om te garanderen dat de opgegeven bedragen voor controle in aanmerking worden genomen, zouden zowel de Commissie als de Lid-Staten de verstrekte informatie voor deze doelstelling moeten gebruiken.

3.13. Op zich is artikel 7 niet toereikend voor de controle van bedrijven waarvan de handelsdocumenten of registers van leveranciers en klanten zich geheel of gedeeltelijk in een andere Lid-Staat bevinden dan die waarin de betaling werd gedaan of ontvangen. Deze tekortkoming dient te worden gecorrigeerd. (Zie eveneens de paragrafen 2.24, 2.48 en 2.55).

⁽¹⁾ VI/5202/92 refers.

⁽²⁾ Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94 van 28.4.1970).

4. HET MELDINGSSYSTEEM VOOR FRAUDES EN ONREGELMATIGHEDEN EN DE BESTRIJDING VAN FRAUDE

Inleiding

4.1. In de hoofdstukken 1 tot en met 3 van dit verslag is het voornaamste instrument van de Gemeenschap voor opsporing van fraudes en onregelmatigheden in verband met het EOGFL aan de orde gesteld. In het onderhavige hoofdstuk worden de melding van fraude en onregelmatigheden na de ontdekking ervan en de rol van de Commissie bij de coördinatie van de fraudebestrijding behandeld. De controlewerkzaamheden begonnen in januari 1991 en werden in februari 1992 afgerond.

Melding en terugvordering volgens Verordening (EEG) nr. 595/91

4.2. In haar jaarverslagen en in verschillende speciale verslagen heeft de Kamer kritiek geïfend op de ondoeltreffendheid van de door de Commissie en de Lid-Staten ondernomen acties om fraudes en onregelmatigheden te bestrijden, voornamelijk met betrekking tot de eigen middelen en het EOGFL. Begin 1991 begon de Kamer met een uitgebreid onderzoek ter beoordeling van de middelen die de Gemeenschap heeft voor de bestrijding van fraudes en onregelmatigheden die nadelige gevolgen hebben voor de afdeling Garantie van het EOGFL. Te dien einde legde de Kamer controlebezoeken af aan de Commissie en zes Lid-Staten: het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Duitsland, Italië, Griekenland en Luxemburg. De overige landen (Frankrijk, België, Nederland, Denemarken, Portugal en Ierland) kregen vragenlijsten toegezonden, doch werden niet bezocht.

4.3. Om niet alleen de opgespoorde gevallen te kunnen volgen, maar ook de door de Lid-Staten ondernomen acties naar aanleiding daarvan, met inbegrip van vervolging, sancties, terugvordering van onverschuldigde bedragen, werd bij Verordening (EEG) nr. 283/72 ⁽¹⁾ een meldingssysteem ingevoerd tussen de Lid-Staten en de Commissie. Deze verordening werd naderhand vervangen door Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad ⁽²⁾. De voornaamste doelstelling daarvan is te garanderen dat de Lid-Staten en de Commissie volledig worden geïnformeerd over onregelmatige praktijken zodat deze meer doeltreffend kunnen worden opgespoord en voorkomen ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 283/72 van de Raad van 7 februari 1972 (PB L 36 van 10.2.1972).

⁽²⁾ Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 (PB L 67 van 14.3.1991).

⁽³⁾ Doc. DG VI/680/89, paragraaf 5.

4.4. Krachtens Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad ⁽⁴⁾ dienen de Lid-Staten:

- a) de Commissie mededeling te doen van de toepassing van de nationale bepalingen ter uitvoering van de Verordening met inbegrip van een lijst en omschrijving van de taken en werking van de diensten en instellingen die hiervoor verantwoordelijk zijn (artikel 2);
- b) de Commissie elk kwartaal op de hoogte te stellen van onregelmatigheden en van de ingevoerde procedures en de daaruit volgende belangrijke ontwikkelingen (artikelen 3 en 5);
- c) de andere betrokken Lid-Staten en de Commissie op de hoogte te stellen van onregelmatigheden die zijn opgespoord of worden vermoed of waarvan wordt gevreesd dat zij gevolgen kunnen hebben buiten het grondgebied van de Lid-Staat die ze heeft gemeld (artikel 4).

4.5. De Commissie dient:

- a) het systeem van mededelingen van de Lid-Staten te evalueren (artikel 2);
- b) de betrokken Lid-Staten op de hoogte te stellen wanneer zij van mening is dat onregelmatigheden zijn begaan en hen te verzoeken een onderzoek in te stellen (artikel 6);
- c) geëigende contacten te onderhouden met de Lid-Staten ter aanvulling van de ontvangen informatie en voorlichtingsbijeenkomsten voor de Lid-Staten te organiseren (artikel 8);
- d) bij het Comité van het EOGFL ⁽⁵⁾ gevallen aanhangig te maken wanneer de aard van de onregelmatigheid doet vermoeden dat identieke of soortgelijke praktijken in ander Lid-Staten zouden kunnen voorkomen (artikel 8);
- e) het Comité van het EOGFL elk kwartaal van een algemeen overzicht van de gegevens te voorzien (artikel 9);

⁽⁴⁾ De tussen haakjes geplaatste nummers van artikelen in dit gedeelte van het verslag hebben betrekking op Verordening (EEG) nr. 595/91.

⁽⁵⁾ Het EOGFL-Comité, ingesteld bij Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970, is een raadgevend orgaan voor EOGFL-aangelegenheden. Het bestaat uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en de Commissie.

- f) in het jaarverslag van het EOGFL het aantal gevallen op te nemen dat is aangemeld en het aantal dat is afgehandeld, alsmede de bedragen die zijn teruggekregen of zijn afgeschreven (artikel 9).

4.6. In Verordening (EEG) nr. 595/91 zijn eveneens bepalingen opgenomen inzake:

- a) de financiering door de Gemeenschap van een gedeelte van de kosten van onderzoeken, gerechtelijke procedures en terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen (artikel 7);
- b) de rechten en verplichtingen van de ambtenaren van de Commissie die deelnemen aan nationale gerechtelijke onderzoeken (artikel 6);
- c) de verbetering van de kwaliteit van de informatie die aan de Commissie moet worden verstrekt (artikel 8), en
- d) de vertrouwelijkheid van de gegevens (artikel 10).

Coördinatie van de fraudebestrijding

4.7. In antwoord op verzoeken van het Parlement, de Raad en de Kamer, heeft de Commissie in 1988 een dienst eenheid voor de coördinatie van fraudebestrijding, UCLAF, in het leven geroepen, die de middelen en activiteiten van de Commissie voor de bestrijding van fraudes en onregelmatigheden moest coördineren. Deze dienst eenheid binnen het Secretariaat-Generaal van de Commissie werd onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Voorzitter geplaatst.

4.8. Tijdens de Europese Raad van Madrid in juni 1989 werd een werkprogramma goedgekeurd voor de campagne voor de fraudebestrijding, dat zou worden uitgevoerd door UCLAF. Dit programma omvatte geen streefdata voor de uitvoering van de acties. Het programma bleef van kracht tot de Commissie in haar verslag over 1992 en het actieprogramma voor 1993 over de fraudebestrijding de taken nauwkeuriger omschreef⁽¹⁾. Aangezien het thans nog te vroeg is om de uitwerking van dit actieprogramma te kunnen beoordelen, is het buiten het bestek van deze controle gelaten. De rol van UCLAF in het EOGFL komt echter nog aan de orde in de paragrafen 4.20 en 4.23.

⁽¹⁾ COM(93) 141 def. van 20 april 1993.

Het meldingssysteem

Algemeen

4.9. Noch in Verordening (EEG) nr. 595/91 of in enig ander document van de Gemeenschap, wordt het begrip van fraude of onregelmatigheid gedefinieerd. In een poging een definitie te geven van „onregelmatigheid” en „aanzet tot ambtelijk of gerechtelijk onderzoek” en enige basisregels vast te leggen met betrekking tot de melding van pogingen tot fraude, stelde de Commissie in 1989 een werkdocument op dat zij de Lid-Staten toezond⁽²⁾. In dit document wordt „onregelmatigheid” gedefinieerd als elke vorm van inbreuk op een communautair dan wel nationaal voorschrift, resulterend uit een al dan niet bewuste nalatigheid van een ondernemer. „Aanzet tot ambtelijk of gerechtelijk onderzoek” dient te worden opgevat als het eerste (zelfs interne) rapport van een ambtelijke of gerechtelijke instantie, waarin wordt geconcludeerd dat er sprake is van onregelmatigheden, ongeacht of deze conclusie vervolgens in het licht van ambtelijke of gerechtelijke procedures moet worden herzien of ingetrokken. Deze definities hebben echter geen juridische waarde. Dergelijke definities zouden moeten worden opgenomen in een wijziging van de verordening.

4.10. Financiële onregelmatigheden en fraudes vormen een inbreuk op de wet en hebben voor de Gemeenschap budgettaire verliezen tot gevolg die door de overtreders moeten worden terugbetaald. Dit dient echter niet te worden verward met de uitbuiting van mazen in de wet die door de wetgevers niet voorziene materiële voordelen voor de overtreders opleveren. Niettemin zouden de Lid-Staten bereid moeten zijn om de Commissie te melden dat er in de communautaire wetgeving tekortkomingen bestaan die kunnen worden uitgebuit, zodat de Commissie maatregelen kan nemen om de wetgeving te herzien en de begroting in de toekomst te ontlasten van de kosten van onwettige voordelen aan onbedoelde begunstigen.

Rol van de meldingsdiensten in de Lid-Staten

4.11. Overeenkomstig artikel 2, zijn de Lid-Staten verplicht de Commissie „de lijst van diensten en instellingen, belast met... (de mededelingen)... en de voornaamste bepalingen die betrekking hebben op de taakomschrijving en de werking van deze diensten en instellingen en op de

⁽²⁾ Document VI/680/89: het begrip „onregelmatigheid” overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 283/72 van de Raad.

procedures die zij moeten toepassen" te doen toekomen. In het merendeel van de Lid-Staten waaraan een controlebezoek werd gebracht, ontvangen de betrokken diensten overzichten van de betaalorganen of de douane instanties en geven deze door aan de Commissie. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Portugal, stellen deze diensten zelden statistieken op over fraude en onregelmatigheden. Zij beschikken niet over procedures voor centrale follow-up en maken ook geen vergelijkende analyses van opgespoorde fraudes en onregelmatigheden met het doel om gerichte onderzoeken uit te voeren en prioriteiten te stellen voor de toekomst.

4.12. Zoals reeds eerder in dit verslag werd vermeld, zijn er in elke Lid-Staat verschillende diensten betrokken bij de controle van de uitgaven uit hoofde van het EOGFL. Het is duidelijk dat een coördinatie op nationaal en regionaal niveau van essentieel belang is.

Betrouwbaarheid van de informatie

4.13. Het Verenigd Koninkrijk, Griekenland en Italië hebben niet consequent de hand gehouden aan de bepaling dat de Commissie binnen twee maanden na elk kwartaal waarin de gevallen zijn gemeld op de hoogte moet worden gesteld (artikelen 3 en 5).

4.14. België zendt zijn meldingen onregelmatig in. Twee van de zes in 1989 door België gemelde gevallen waren abusievelijk in verband gebracht met uitgaven van het EOGFL, terwijl het in feite ging om inkomsten uit eigen middelen. In 1990 zonden Portugal en België slechts meldingen voor één kwartaal in.

4.15. Ofschoon Griekenland in 1981 bijtrad tot de Gemeenschap heeft het tot 1989 helemaal geen meldingen ingezonden. Bovendien konden de controleurs van de Kamer, wegens de tekortkomingen in de meldingsprocedures in Griekenland, niet bepalen of alle fraudes en onregelmatigheden correct aan de Commissie waren doorgegeven.

4.16. Italië zendt weinig mededelingen in over de follow-up van gevallen. De lange tijd die in Italië met de betrokken wettelijke procedures is gemoeid, vormt een belemmering voor snelle melding.

4.17. Ook in de Lid-Staten zelf komen de meldingen niet altijd snel binnen. Een van de door de Lid-Staten opgegeven redenen hiervoor is dat de vertrouwelijkheid in acht moet worden genomen. In een geval in Italië zette het betaalorgaan de betalingen niet stop ondanks dat feiten waren

opgespoord die fraude deden vermoeden. Ofschoon in dergelijke gevallen geheimhouding noodzakelijk is om het onderzoek of de wettelijke procedures niet te belemmeren, had het betaalorgaan ten minste moeten worden gewaarschuwd om te voorkomen dat, hangende het onderzoek, nog meer betalingen werden gedaan.

4.18. De informatie in de meldingen is vaak onvolledig en vaag. Zij omvatten niet altijd alle vereiste gegevens zoals financiële informatie en gegevens over terugvordering.

4.19. In verband met de in artikel 5 bedoelde mededelingen van de Lid-Staten over vervolgmaatregelen, meldde de Commissie in 1990 ⁽¹⁾ dat in 161 gevallen meer dan tien jaren waren verlopen sinds de laatste melding was binnengekomen. In 684 gevallen bedroeg die tijdspanne meer dan twee jaar. Bij de meeste voorbeelden waren de gevallen reeds afgesloten, maar de Commissie was er niet van op de hoogte gesteld en had van haar kant geen stappen ondernomen om de toedracht ervan na te gaan.

4.20. De Commissie zou een mechanisme moeten invoeren om, ingeval de mededelingen in de zin van artikel 5 uitblijven, de Lid-Staten een herinnering te sturen. Voorts zouden alle gevallen van onterechte vertraging systematisch moeten worden gemeld bij het Comité van het EOGFL.

4.21. De Lid-Staten zenden de informatie over het EOGFL naar het Directoraat-Generaal voor de Landbouw (DG VI) van de Commissie. Dit Directoraat-Generaal geeft de informatie selectief door aan UCLAF. UCLAF ontvangt nooit informatie over EOGFL-aangelegenheden rechtstreeks van de Lid-Staten. De Kamer constateerde dat de samenwerking tussen de twee diensteenheden niet goed was en dat UCLAF als gevolg daarvan de taken van het beheer en de coördinatie van de ontvangen informatie niet goed heeft kunnen vervullen.

4.22. Informatie over fraudes en onregelmatigheden wordt door de Commissie opgeslagen in een databank (genaamd COMA35) die als basis zou moeten dienen voor de follow-up van onregelmatigheden. Deze databank zou tevens moeten dienen voor het maken van analyses en om bijzondere problemen, per markt of per Lid-Staat, te belichten.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten naar aanleiding van de vergadering van de groep van deskundigen inzake onregelmatigheden en wederzijdse hulpverlening (EOGFL) op 19 juni 1990.

4.23. Bij de input van gegevens van de Commissie in COMA35, traden lange vertragingen op. De databank was dan ook ten tijde van de controle onvolledig. De door Griekenland ingezonden gegevens in het tweede, derde en vierde kwartaal van 1990 en het eerste kwartaal van 1991 werden pas eind 1991 in COMA35 opgenomen.

4.24. Gezien het voorgaande, is de Kamer van mening dat de databank van de Commissie dus voor statistieken niet betrouwbaar is en voor de Commissie van beperkt nut is voor de controle en follow-up van onregelmatigheden in de Lid-Staten. De Commissie heeft nooit een beoordeling gemaakt van de werking van het meldingssysteem per Lid-Staat.

4.25. Ter bestrijding van de fraudes en onregelmatigheden die op de begroting van de Gemeenschap drukken, heeft de Commissie een systeem, genaamd IRENE 3, ontwikkeld waarin COMA35 zal worden geïntegreerd. Dit is een databank die door UCLAF wordt beheerd en uiteindelijk gegevens moet bevatten over alle fraudes en onregelmatigheden die de Lid-Staten aan de Commissie hebben gemeld. Wanneer het systeem volledig operationeel is geworden, zullen de in COMA35 ingevoerde gegevens automatisch de dossiers van IRENE 3 bijstellen. Eind 1992 was IRENE 3 nog niet operationeel, ofschoon de termijn oorspronkelijk op medio 1991 was gesteld. Ofschoon UCLAF verantwoordelijk is voor het beheer van deze

databank, beschikt deze dienst niet over de benodigde informatie om de nauwkeurigheid en de betrouwbaarheid van de gegevens te checken; deze zullen bij DG VI blijven.

Terugvorderingen

4.26. Tijdens de periode 1972-1991 werden door de Lid-Staten 5775 gevallen van fraudes en onregelmatigheden gerapporteerd waarmee een totaalbedrag van 725,5 Mio ECU was gemoeid ⁽¹⁾. Aangezien sommige Lid-Staten de betrokken bedragen niet vermeldden, vormt dit cijfer waarschijnlijk een understatement. In *tabel 4* wordt een overzicht per Lid-Staat gegeven.

4.27. Ten tijde van de controle waren alleen de cijfers tot 1991 beschikbaar. Volgens de gemelde vervolgmaatregelen beliep het teruggevorderde bedrag 77,7 Mio ECU, dat wil zeggen precies 10,7 % van het met de meldingen gemoeide bedrag. Het nog terug te vorderen bedrag was 639,5 Mio ECU, ofwel 88,2 % van de waarde van de gerapporteerde

⁽¹⁾ In 1992 werd melding gemaakt van 1030 gevallen, waarmee in totaal 118 Mio ECU waren gemoeid; hierbij waren enkele gevallen die in 1992 werden gemeld, doch betrekking hadden op voorgaande jaren.

Tabel 4 — Tussen 1972 en 1991 gesignaleerde gevallen van fraude en onregelmatigheden

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Lid-Staat	Aantal gesignaleerde gevallen	Waarde Mio ECU	Teruggevorderde bedrag in Mio ECU	Teruggevorderde bedrag percentagegewijs (4/3)	Verloren gegaan Mio ECU	Verloren gegaan - percentagegewijs (6/3)	Terug te vorderen Mio ECU	Terug te vorderen — percentagegewijs (8/3)
België	91	17,613	1,251	7,1	0,008	0	16,353	92,9
Denemarken	373	18,645	6,359	34,1	0,587	3,1	11,699	62,8
Duitsland	1 653	146,060	26,685	18,3	2,100	1,4	117,274	80,3
Griekenland	30	0,816	0,034	4,2	0	0	0,782	95,8
Spanje	137	3,578	0,488	13,6	0	0	3,090	86,4
Frankrijk	751	26,885	14,835	55,2	0,698	2,6	11,351	42,2
Ierland	121	8,055	2,238	27,8	1,102	13,7	4,714	58,5
Italië	783	452,605	11,470	2,5	0,621	0,1	440,514	97,4
Luxemburg	1	0,0	—	—	0	0	0,0	0
Nederland	554	27,681	7,646	27,6	0,034	0,1	20,000	72,3
Portugal	66	1,274	0,641	50,3	0	0	0,632	49,7
Verenigd Koninkrijk	1 215	22,270	6,038	27,1	3,149	14,1	13,082	58,8
Totaal ⁽¹⁾	5 775	725,482	77,685	10,7	8,299	1,1	639,491	88,2

Bron: Databank (COMA35) van de Commissie per 16 maart 1992 en de analyses van de Rekenkamer.

⁽¹⁾ De kleine verschillen in de bedragen zijn ontstaan door afronding.

gevallen. Dit had betrekking op gevallen van terugvorderbaarheid en eveneens op gevallen waarover nog door de Commissie en de Lid-Staten werd beraadslaagd. Het niet-terugvorderbare bedrag werd geraamd op 8,3 Mio ECU, ofwel 1,1 % van de gerapporteerde gevallen. In principe moeten de financiële consequenties van niet-terugvorderbare bedragen door de Gemeenschap worden gedragen, tenzij de nalatigheid van een Lid-Staat de oorzaak is van de niet-terugvorderbaarheid. In een groot aantal gevallen die teruggaan tot 20 jaar, hebben de Commissie en de Lid-Staten echter geen overeenstemming bereikt over de verantwoordelijkheid. Van de 109 gevallen die door de Lid-Staten als niet-terugvorderbare werden beschouwd, heeft de Commissie voor 67 de verantwoordelijkheid op zich genomen; de Lid-Staten accepteerden zeven van de gevallen en per 30 januari 1991 werd over de resterende gevallen nog beraadslaagd. Begin 1992 was deze situatie nog ongewijzigd.

4.28. Wanneer de Commissie erkent dat een Lid-Staat niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de niet-terugvorderbaarheid houdt dat in dat een bedrag dat had moeten worden teruggevorderd bij voorbaat wordt afgeschreven van de ontvangsten van de Gemeenschap. Krachtens artikel 29 van het Financieel Reglement is hier de goedkeuring van de financieel controleur voor nodig. In de praktijk bestaat de rol van de financieel controleur uit een informeel persoonlijk contact met de ordonnateur, op basis waarvan de aanvaarding van de financiële verantwoordelijkheid van de Commissie wordt goedgekeurd. Voor deze procedure is geen officiële mededeling of een officieel stempel nodig. De financieel controleur houdt geen boeken bij van het aantal gevallen dat de Commissie voor haar rekening neemt, hetgeen onaanvaardbaar is.

4.29. Zoals reeds vermeld in paragraaf 4.20, geven de statistieken van de Commissie inzake terugvorderingen niet perse een getrouw beeld van de werkelijkheid. De Commissie heeft namelijk de werkelijk nog te innen bedragen nog niet vastgesteld en nog geen procedure ingevoerd waarmee zij kan garanderen dat de bedragen die voor terugvordering in aanmerking komen ook inderdaad binnen redelijke tijd worden geïnd.

Vervolging en sancties

4.30. De Lid-Staten zijn verantwoordelijk voor de opsporing van en het onderzoek naar fraude en onregelmatigheden en voor de oplegging van de wettelijke en andere sancties waarin de nationale wetgeving voorziet. Dit geschiedt echter niet overal in de Gemeenschap op dezelfde wijze. In het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Frankrijk bestaan er namelijk in verband met de regelingen van het EOGFL-Garantie geen nationale wettelijke bepalingen voor strafvervolging. In deze landen worden alleen in zeldzame gevallen waarin de communautaire wetgeving speciaal voorziet van rechtsweg sancties opgelegd. In het geval van onverschuldigde betalingen bestaat er geen

homogeen beleid voor berekening van rente over uitstaande bedragen. Een bijkomende factor is dat er geen juridische definitie bestaat van „fraude” of „onregelmatigheid” die in alle Lid-Staten dezelfde is. Dit probleem is aan de orde gesteld in het Jaarverslag van de Kamer over 1986 ⁽¹⁾. De Commissie stelt zich eveneens op het standpunt dat door de autonomie van de nationale wetgeving dezelfde inbreuk met wisselende strengheid wordt gestraft ⁽²⁾.

4.31. De Commissie heeft reeds toegegeven dat in de communautaire wetgeving zelf boetes moeten worden opgenomen die streng genoeg zijn om op te wegen tegen de economische voordelen uit overtredingen en dus zowel een preventief als een afschrikkingseffect hebben ⁽³⁾. De Commissie en de Raad zouden dringend moeten overgaan tot invoering van een deugdelijke wetgeving.

4.32. De Lid-Staten en de Commissie zouden de hoogste prioriteit moeten verlenen aan de invoering van rentebetaling en gerechtelijke sancties voor fraudes en onregelmatigheden op het gebied van het EOGFL, en aan de vaststelling van algemene criteria voor vergelijkbare boetes.

Samenwerking tussen de Lid-Staten

4.33. Noch de Commissie, noch enige Lid-Staat waaraan een controlebezoek werd gebracht, had een systeem ingevoerd voor controle op de volgens artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 595/91 tussen de Lid-Staten uitgewisselde mededelingen. In verband met deze mededelingen was dan ook geen enkele informatie beschikbaar.

5. CONCLUSIE

5.1. De werkzaamheden van de Commissie op het gebied van de coördinatie, de bevordering van goede methoden en controle op de systemen in de Lid-Staten worden ontoereikend geacht. De door de Kamer in de Lid-Staten geconstateerde tekortkomingen en de verschillen in de risico-analyses, informatie, draagwijdte van de controle, coördinatie en follow-up worden thans gecorrigeerd. Volgens het antwoord van de Commissie op dit Speciaal verslag zijn een aantal initiatieven genomen die door de Kamer worden toegejuicht.

⁽¹⁾ Jaarverslag van de Kamer over 1986 (PB C 336 van 11.12.1987, paragraaf 6.17).

⁽²⁾ Rapport over de fraudebestrijding — werkzaamheden en vorderingen in 1990. SEC(91) 456 def.

⁽³⁾ Rapport over harmonisatie van de controles in verband met het GLB en de visserij. SEC(90) 1381.

5.2. Gezien de onvolledigheid van de meldingen van de Lid-Staten, het gebrek aan follow-up bij de Commissie van terug te vorderen bedragen en het onvoldoende gebruik van de doorgegeven informatie, was Verordening (EEG) nr. 595/91 ten tijde van de controle als instrument in de bestrijding van fraude van weinig betekenis.

5.3. Met betrekking tot de coördinatie van de bestrijding van fraude op EOGFL-gebied, constateerde de Kamer dat de verdeling van de bevoegdheden tussen UCLAF en andere anti-fraudediensten van de Commissie niet duidelijk was en dat het geautomatiseerde instrument IRENE 3 nog niet operationeel was.

5.4. De Commissie heeft een aantal gebreken in de rol en de doeltreffendheid van UCLAF in verband met het EOGFL en met name inzake de tenuitvoerlegging van de in dit verslag aan de orde gestelde verordeningen gecorrigeerd. Zij zou prioriteit moeten blijven verlenen aan concrete acties in de vorm van opsporing, onderzoek, analyses en follow-up van fraudes.

5.5. Gezien de betekenis van transnationale ondernemingen in de afzet van landbouwprodukten, dienen de Commissie en de Lid-Staten meer aandacht te besteden aan de controle en de follow-up van transnationale transacties waarbij andere Lid-Staten of derde landen zijn betrokken.

5.6. Er zouden maatregelen moeten worden genomen om te garanderen dat begunstigden, als voorwaarde voor het ontvangen van de betalingen, voor controle-doeleinden volledige toegang moeten verlenen tot alle relevante handelsdocumenten, met inbegrip van registers over produktie en kwaliteitscontroles, waar deze zich ook mogen bevinden.

5.7. Ter aanscherping van de middelen voor de strijd tegen onregelmatigheden en fraude op het gebied van het EOGFL, zouden de Commissie en de Raad dringend de nodige stappen moeten ondernemen om uit naam van de Gemeenschap boetes te kunnen opleggen.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 9 december 1993

Voor de Rekenkamer
André J. MIDDELHOEK
President

*BIJLAGE 1***BELANGRIJKSTE GEGEVENS INZAKE UITVOERRESTITUTIES**
(zie paragrafen 2.13 — 2.15)

Nr. van de begunstigde
Naam van de begunstigde
Nr. van de aanvraag
Nr. van de betaalopdracht
Datum van de betaling
Nr. van de uitvoerverklaring
Datum van de douanecontrole
Codenummer van het douanekantoor
Nr. van vergunning of voorfixatiecertificaat
Datum van voorfixatie
Code van bestemming
Code van herkomst
Code van uitvoerrestitutie
Hoeveelheid
Tarief
Code voor soort van betaling
Betaald bedrag
Referentienr. van de aanvraag van de begunstigde
FOB-waarde
Onderdeel van de EG-begroting

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

0. ALGEMENE INLEIDING

0.1. De algemene doelstelling van goede financiële controle is neergelegd in artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, als laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2048/88. Op grond daarvan dienen de Lid-Staten maatregelen te nemen die nodig zijn om zich ervan te vergewissen dat de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) gefinancierde transacties correct worden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en de bedragen te innen die door onregelmatigheden en nalatigheden verloren zijn gegaan.

0.2. Controle achteraf van de handelsdocumenten van de ondernemingen, het doel van Verordening (EEG) nr. 4045/89, is een bijkomend instrument. Controle achteraf is niet het primaire controle-instrument en evenmin het enige. De routinecontroles die thans als onderdeel van de machtigings- en goedkeuringsprocedures van de Lid-Staten worden uitgevoerd, zijn van fundamentele betekenis voor de goede controle van de ontvangsten en uitgaven van het EOGFL. De doeltreffendheid van een controle achteraf moet tegen deze achtergrond worden beoordeeld.

1. VERORDENING (EEG) NR. 4045/89 VAN DE RAAD

1.6. De Commissie stelt vast dat de Kamer de toepassing van Verordening (EEG) nr. 4045/89 korte tijd na de tenuitvoerlegging ervan heeft gecontroleerd. Het is ongetwijfeld van belang dat tekortkomingen, anomalieën, vergissingen bij de toepassing van een besluit zo spoedig mogelijk worden gecorrigeerd, maar even belangrijk is het met enige afstand een oordeel te vellen.

De Commissie beklemtoont dat de conclusies van de controles met betrekking tot de procedures ter vereffening van de rekeningen met die van de Kamer overeenkomen.

1.9. De Kamer houdt geen rekening met de dagelijkse organisatie- en beheersaspecten van een controle achteraf, waarvan de goede kwaliteit van fundamenteel belang is voor een goede toepassing van Verordening (EEG) nr. 4045/89.

2. CONTROLEBEVINDINGEN: LID-STATEN

Met betrekking tot de voorbeelden die de Kamer ter staving van haar analyse hanteert, merkt de Commissie op dat enkele door de Kamer genoemde gevallen reeds behandeld zijn in Speciaal verslag nr. 2/92 over de controle van de uitvoerrestituties die betaald zijn aan enkele grote ondernemingen in de sector zuivelproducten. De andere geïdentificeerde gevallen zijn van dezelfde aard. De onderzoeksresultaten en de desbetreffende opmerkingen zijn reeds aan de Kamer en het Parlement medegedeeld.

Over bepaalde onderwerpen die in dit hoofdstuk zijn behandeld, zoals de risicoanalyse, de tot betaling gemachtigde organen enz., wil de Commissie de volgende opmerkingen maken.

2.8. Risicoanalyse is ook naar het oordeel van de Commissie een essentieel instrument voor de keuze van de begunstigen en de transacties die aan een controle achteraf zullen worden verworpen (zie punt 2.12).

2.9. Controle achteraf is een bijkomend middel om anomalieën op te sporen die niet ontdekt zijn bij de routinecontroles of de geassocieerde controles. Het is geen preventieve controle.

2.10. De Lid-Staten plannen hun inspectieprogramma's op basis van de middelen waarover zij beschikken.

2.12. Risicoanalyse kan inderdaad meer worden toegepast bij geassocieerde controles en controles achteraf. Daartoe heeft de Commissie al het volgende gedaan:

- een speciale werkgroep van nationale douanedeskundigen, onder voorzitterschap van de Commissie, is opgedragen hierover te rapporteren;
- op de vijfde vergadering van de deskundigengroep van Verordening (EEG) nr. 4045/89 op 2 maart 1993 heeft de Commissie een uiteenzetting gehouden over de toepassing van risicoanalyse bij de selectie van bedrijven met het oog op controle achteraf, waarbij onder meer gebruik moet worden gemaakt van technieken zoals de Kamer toepast;
- de Commissie heeft een gelijksoortige uiteenzetting gehouden in alle Lid-Staten (behalve Luxemburg) waarbij zij met goed resultaat gebruik heeft gemaakt van nationale gegevens. Zo heeft Duitsland bij de selectie van de ondernemingen voor het inspectieprogramma 1993/1994 op het gebied van de exportrestituties de door de Commissie voorgestelde aanpak gevolgd;
- de door de Commissie voorgestelde wijzigingen van Verordening (EEG) nr. 4045/89 bevatten een belangrijke bepaling op grond waarvan de Lid-Staten hun gehele inspectieprogramma's met gebruikmaking van risicoanalyse kunnen vaststellen.

Bij de selectie van ondernemingen gebruikte gegevens

Gegevens over betalingen van uitvoerrestituties

2.13. Enkele Lid-Staten schijnen technische moeilijkheden te hebben ondervonden bij de centralisatie van de betalings- en inkomensgegevens per onderneming die door verschillende diensten waren opgesteld. Voorkeur verdient de toekenning van één enkele identificatierferentie aan iedere onderneming.

Gegevens over onregelmatigheden en fraudes

2.16 – 2.21. De Commissie heeft bepaald dat als risicofactoren moeten worden beschouwd de mate waarin een bedrijf zich aan de voorschriften heeft gehouden, de complexiteit van de handelsstructuur van een onderneming, de deugdelijkheid van haar interne controleprocedures en de resultaten van vroegere controles; de uitvoering

van controleprogramma's moet worden beoordeeld door speciale eenheden van de Lid-Staten en hun controlepartners. Zij heeft de Lid-Staten verzocht deze aanpak stelselmatig te volgen.

Controle van transnationale ondernemingen

2.24 – 2.43. De Commissie is het ermee eens dat de wederzijdse bijstand tussen Lid-Staten op grond van artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 4045/89 teleurstellend is geweest. Daarom tracht zij in haar voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 4045/89 de huidige regelingen te verbeteren. Deze voorstellen hebben betrekking op de door de Kamer genoemde punten. Na overleg met de speciale diensten van de Lid-Staten en hun controlepartners heeft de Commissie bovendien een demonstratieproject op gang gebracht, dat tot doel heeft:

- de samenwerking tussen de Lid-Staten en tussen de Commissie en de Lid-Staten te ontwikkelen;
- de controle van ondernemingen die binnen en over de nationale grenzen heen en in derde landen werkzaam zijn te versterken;
- het gebruik van risicoanalysetechnieken te stimuleren, voornamelijk bij de keuze van te controleren ondernemingen en transacties;
- toetsing met gegevens van derden in bedrijfsstadia vóór en na de betrokken onderneming aan te moedigen, vooral wanneer het gaat om activiteiten buiten de Lid-Staat waar de subsidie werd ontvangen.

Opneming van gemelde betalingen in de te controleren populatie

2.26. Artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 4045/89 legt de Lid-Staten de verplichting op de Commissie in kennis te stellen van de resultaten van de controles. De door de Kamer genoemde voorbeelden zijn aan de Lid-Staten medegedeeld opdat zij de nodige maatregelen zouden treffen. De Commissie benadrukt dat de kennisgevingsprocedures van artikel 7 algemeen worden toegepast.

2.28. Wegens gebrek aan achtergrondinformatie is het niet duidelijk hoe de onder punt 2.26 genoemde voorbeelden de bewering van het Hof ondersteunen dat er geen zekerheid is dat alle bedragen in de voor controle in aanmerking komende betalingen zijn opgenomen. Alleen al het feit dat een kennisgeving op grond van artikel 7 heeft plaatsgevonden wijst op het tegengestelde.

Verzoeken om wederzijdse bijstand

2.29 – 2.31. De Commissie heeft hierop reeds een antwoord verstrekt: zie punt 8, paragraaf 5, van haar antwoord op Speciaal verslag nr. 2/92.

2.33 – 2.38. De Commissie heeft het door de Kamer genoemde geval grondig onderzocht. Het bewijst dat de huidige situatie niet voldoet wanneer het gaat om het instellen van invorderingsprocedures voor transacties waarbij handelaren uit verschillende landen betrokken zijn.

Bovendien is inmiddels een voorstel tot wijziging van de voorschriften ingediend met betrekking tot de voorwaarden voor het afgeven van certificaten tot voorfixatie van de restitutie bij een door een derde land georganiseerde aanbesteding. Volgens de thans met de Lid-Staten besproken regeling zou de afgifte van dergelijke certificaten afhankelijk worden gesteld van de overlegging van het na een dergelijke aanbesteding gesloten contract. Bovendien moet de samenwerking met de bevoegde diensten van de Lid-Staten tot een gewone praktijk uitgroeien.

Ondernemingen met handelsdocumenten buiten de EEG

2.44 – 2.48. De Commissie erkent het probleem dat zich voordoet als handelsdocumenten buiten de Gemeenschap worden bijgehouden. Daarom heeft zij voorgesteld Verordening (EEG) nr. 4045/89 te wijzigen om de bestaande regelingen aan te passen.

Vorbereitung van de controles

Gegevens inzake betalingen

2.49 en 2.50. Het is ongetwijfeld wenselijk dat de controleurs moeten kunnen beschikken over alle bijzonderheden van de transacties die zij moeten controleren, en wel

in een vorm die gemakkelijk toegankelijk is. De Commissie stimuleert de Lid-Staten op dit gebied verbeteringen in te voeren. De snelheid waarmee zij dat kunnen doen wordt echter vaak bepaald door factoren waarop de speciale diensten en hun controlepartners niet onmiddellijk greep hebben, in het bijzonder wat betreft de stand van de technische vooruitgang die de nationale autoriteiten op boekhoudkundig gebied hebben bereikt.

Achtergrondinformatie

Selectie van transacties

2.51 – 2.55 en 2.56. De beste methode zou alle door de Kamer genoemde punten behelzen. Zij is in meerdere of mindere mate bereikt door de speciale diensten en hun controlepartners in alle Lid-Staten.

Draagwijdte van de controles

Definitie van handelsdocumenten

2.60. Enkele speciale diensten en hun controlepartners hebben inderdaad twijfels geuit over de definitie van de term „handelsdocumenten”. De Commissie heeft geadviseerd er ook de productie- en kwaliteitsregisters onder te verstaan.

Enkele Lid-Staten blijven er echter bij, zoals de Kamer opmerkt, dat de definitie van „handelsdocumenten” geen productie- en kwaliteitscontroledocumenten omvat. Het hoeft dus niet te verbazen dat deze documenten niet worden onderzocht. In haar voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 4045/89 tracht de Commissie in deze aangelegenheid duidelijkheid te brengen door een expliciete vermelding van de produktieregisters.

Indeling van de uitvoerrestituties

2.67. Fysieke inspectie van de gebouwen voor productie, opslag en verzending als onderdeel van een controle achteraf is aan te bevelen. Dergelijke inspecties dienen systematisch te worden verricht, met de nodige aandacht

voor het initiatief van de inspecteur en zijn beoordeling van de bijzondere omstandigheden van de controle.

De onder het eerste en het tweede streepje genoemde gevallen zijn reeds behandeld in Speciaal verslag nr. 2/29 van de Kamer (punt 3.1, k) en d)).

Gezonde handelskwaliteit en afzet op de markt

2.70. De Commissie stemt in met de lijst van nuttige bronnen van bewijsmateriaal die de Kamer geeft. Zij heeft de Lid-Staten geadviseerd dergelijke bronnen waar mogelijk te onderzoeken.

2.71. Zoals reeds werd verklaard, hebben de bevindingen van de Kamer alleen betrekking op de controles van de uitvoerrestituties en zij kunnen dus niet als representatief worden beschouwd voor de methoden die worden toegepast door de controlediensten in de genoemde zeven Lid-Staten.

2.72. De door de Kamer vermelde gevallen worden door de Commissie en de betrokken Lid-Staat onderzocht. Gelet op de bepalingen ter zake van de uitvoerrestituties is het nog niet duidelijk of het door de Kamer genoemde totale bedrag juist is.

3. DE ROL VAN DE COMMISSIE

Opmerkingen vooraf

Een volledige beoordeling van de toepassing door de Lid-Staten van Verordening (EEG) nr. 4045/89 zoals de Commissie begin oktober 1992 heeft ondernomen, zal steeds de volgende vragen bevatten:

of de Lid-Staten

— Verordening (EEG) nr. 4045/89 naar behoren in hun wetgeving en administratieve instructies hebben verwerkt;

— de gepaste organisatorische structuren en systemen hebben ingesteld om hun controleverplichtingen na te komen;

— voldoende praktische regelingen hebben getroffen om de strategische en praktische toepassing van de verordening te plannen, uit te voeren, te bewaken en te controleren.

Om deze vragen te beantwoorden heeft de Commissie zich geconcentreerd op een aantal algemene criteria voor de voornaamste organisatorische en bestuurlijke processen voor de toepassing van Verordening (EEG) nr. 4045/89, welke als algemene normen dienen voor de beoordeling van de bestaande voorwaarden. Zij zijn gelijk aan goede beheerspraktijken, geven de draagwijdte van de beoordeling aan en vormen een expliciete grondslag voor het meten van de mate waarin de voorschriften worden nageleefd.

Deze criteria zijn:

1. de doelstellingen van een controle achteraf op grond van Verordening (EEG) nr. 4045/89 moeten duidelijk worden aangegeven in de wetgeving en de administratieve instructies van de Lid-Staat;
2. het controleprogramma moet voldoen aan de eisen van Verordening (EEG) nr. 4045/89;
3. de speciale eenheden en hun controlepartners moeten kunnen beschikken over alle informatie die zij nodig hebben om de controle achteraf te plannen en uit te voeren;
4. procedures moeten worden ontworpen om ervoor te zorgen dat bij de planning van de controles prioriteit wordt gegeven aan ondernemingen en transacties met een hoog risico. Deze moeten worden beoordeeld aan de hand van gedocumenteerde risicocriteria;
5. de menselijke middelen die voor de controles worden ingezet moeten afgestemd zijn op de werklast;
6. de verslagen van controles achteraf moeten worden opgesteld volgens de doelstellingen van de controle;
7. de resultaten van de geplande controles achteraf moeten worden gecontroleerd door het verantwoordelijke controleorgaan en centraal door de speciale dienst;

8. de regelingen voor de uitwisseling van informatie tussen de speciale dienst en de controleorganen moeten betrouwbare, relevante en tijdige gegevens over de vorderingen en de bevindingen opleveren;
9. de kwaliteit en de doeltreffendheid van de werkzaamheden moeten stelselmatig worden geëvalueerd;
10. alle materiële onregelmatigheden die de inspecteurs ontdekken moeten aan de speciale dienst worden medegedeeld, besluiten tot invordering van ten onrechte betaalde bedragen moeten worden gedocumenteerd en het uitresultaat moet worden medegedeeld aan de verantwoordelijke inspecteurs, de speciale dienst en de Commissie.

De beoordeling van de sterke en zwakke punten van de nationale regelingen moet steeds gebaseerd zijn op alle beschikbare bronnen van informatie. Rekening moet worden gehouden met de verschillende regelingen die de Lid-Staten hebben getroffen om aan hun controleverplichtingen te voldoen, het grote aantal nationale, regionale en sectoriële controleorganen die de controles achteraf onder toezicht van de speciale diensten uitvoeren en de uiteenlopende betekenis van de EOGFL-ontvangsten en -uitgaven per produkt en maatregel voor iedere Lid-Staat.

Hoewel een dergelijke evaluatie een zware opdracht is, heeft de Commissie de eerste twee fasen reeds voltooid in 1993, het derde jaar van toepassing van Verordening (EEG) nr. 4045/89.

De Commissie is reeds in het bezit van de antwoorden van de Lid-Staten op een uitgebreide, gedetailleerde vragenlijst over hun regelingen voor de controles achteraf die zij in het najaar van 1992 hadden ontvangen.

Doel van het onderzoek van de Commissie is objectief vast te stellen in welke mate de Lid-Staten aan de eisen van Verordening (EEG) nr. 4045/89 hebben voldaan en daarbij de zwakke en sterke punten te ontdekken. Eindresultaat ervan zal zijn dat de kwaliteit en doelmatigheid van de controles achteraf zal worden verbeterd door kosteneffectief advies van de Commissie in de vorm van aanbevelingen van praktische aard voor specifieke problemen, waarvan de baten in verhouding staan tot de kosten van tenuitvoerlegging en die de Lid-Staten nieuwe oplossingen bieden.

Jaarprogramma's

3.3. Na ontvangst van de controleprogramma's van de Lid-Staten wordt onderzocht of zij in overeenstemming zijn met Verordening (EEG) nr. 4045/89. Gelet op de formele aard van het document is het echter moeilijk te beoordelen of nog verdere centrale evaluaties nuttig zullen zijn. Daarom zijn in de periode oktober 1992-september 1993, toen de Commissie de speciale diensten en hun controlepartners in de Lid-Staten bezocht, vraagstukken in verband met de evaluatie van vroegere en toekomstige controleprogramma's besproken, onder meer op het punt van de toepassing van risicocriteria.

Het aantal vragen dat formeel aan de Lid-Staten werd gesteld over hun controleprogramma's is niet de enige indicator van de kwaliteit van de programma's zelf of van de evaluatie van die programma's.

3.4. De Commissie volgt de vorderingen van de Lid-Staten met betrekking tot de door de Kamer genoemde verzoeken.

3.5. De Commissie organiseert de werkzaamheden van haar afdelingen op een wijze die zij het meest geschikt acht om te voldoen aan de diverse eisen die haar verantwoordelijkheden meebrengen.

Jaarverslagen

3.7. Zoals de Kamer in haar verslag van 16 december 1992 ⁽¹⁾ vermeldt, is Verordening (EEG) nr. 4045/89 inzake de door de Lid-Staten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het EOGFL-Garantie in 1990 in werking getreden.

Alle Lid-Staten hebben nadien bij de Commissie een controleprogramma voor het eerste jaar van toepassing (periode 1 juli 1990 — 30 juni 1991) ingediend. Ook moest haar vóór 1 januari 1992 uitvoerig verslag worden uitgebracht over de toepassingsvoorwaarden van de verordening.

(1) VI/5205/92 refs.

Artikel 9, lid 5, van de verordening bepaalt dat de Commissie vóór 31 december 1991 een algemeen verslag moet uitbrengen dat een synthese is van de verslagen van de Lid-Staten. Als gevolg van verdragingen in de meeste Lid-Staten kon de Commissie eerst in de tweede helft van 1992 aan deze verplichting voldoen.

3.8. De verslagen van de Lid-Staten worden door de Commissie beoordeeld.

3.11. De Commissie en de Lid-Staten staan in voor een goede toepassing van Verordening (EEG) nr. 4045/89. Het lopende onderzoek van de Commissie, dat nu in zijn tweede fase is gekomen, en de goede samenwerking van de Lid-Staten tijdens de eerste fase zijn daarvan het bewijs.

3.12 – 3.13. De Commissie verwijst naar haar antwoord op de punten 2.25 tot 2.39.

4. HET MELDINGSSYSTEEM DOOR FRAUDES EN ONREGELMATIGHEDEN EN DE BESTRIJDING VAN FRAUDE

Het meldingssysteem

Algemeen

4.9. De Commissie deelt de mening van de Kamer dat een erkende definitie het systeem coherenter en de taken gemakkelijker zou maken. Uniformisering is echter steeds moeilijk te realiseren en leidt vaak tot een op consensus berustende besluit dat in feite niets regelt. Daarom heeft de Commissie voor een pragmatische aanpak gekozen.

4.10. De Lid-Staten dienen te waken over de goede toepassing van de communautaire voorschriften.

Tijdens het onderzoek van wetgevingsvoorstellen in de Beheerscomités wordt bijzondere aandacht besteed aan de preventie van misbruiken, daar scheefftrekking bij de

toepassing van de maatregelen voor alle partijen onaanvaardbaar is.

Rol van de meldingsdiensten in de Lid-Staten

4.11. Op de vergaderingen van de groep „Onregelmatigheden en wederzijdse bijstand — EOGFL” ontvangen de Lid-Staten een gedetailleerde vergelijkende analyse van de gemelde onregelmatigheden, die vervolgens worden besproken. Op deze wijze tracht de Commissie de Lid-Staten het belang aan te tonen van dergelijke analyses en de follow-up van ontdekte onregelmatigheden.

In aanmerking dient echter te worden genomen dat de hoofdverantwoordelijkheid van de Lid-Staten ook de organisatie van nationale controlediensten omvat, met inbegrip van het omschrijven van hun bevoegdheden en het richten van hun werkzaamheden; gebruik maken van door de Commissie verstrekte informatie is even belangrijk bij de risicoanalyse.

Betrouwbaarheid van de informatie

4.18. Bij tal van gelegenheden heeft de Commissie de Lid-Staten verzocht meer gedetailleerde en uitvoerige gegevens over de gemelde gevallen te verstrekken. Meestal antwoorden de Lid-Staten onverwijld.

De Commissie dringt er ook op aan dat de Lid-Staten haar op de hoogte houden van de ingestelde procedures en het eraan gegeven gevolg.

4.19 – 4.20. De Lid-Staten, die formeel verantwoordelijk zijn voor de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen, worden er regelmatig aan herinnerd dat zij de Commissie op de hoogte moeten houden van de jongste ontwikkelingen van de terugvordering per geval.

Tijdens de vergaderingen van de groep „Onregelmatigheden en wederzijdse bijstand — EOGFL” heeft de Commissie beklemtoond dat de Lid-Staten hun boeken regelmatig moeten bijwerken om de verstrekking van informatie aan de Commissie te verbeteren en de terugbetaling aan het EOGFL van de ingevorderde bedragen te garanderen.

In februari 1992 begon de Commissie aan de bijwerking van de gegevens over de nog openstaande gevallen in het „COMA35”-systeem. Sedertdien zijn bijkomende of ontbrekende gegevens (in het bijzonder over „oude”

gevallen van vóór 1989) uitgewisseld tussen de Commissie en de Lid-Staten, welke door „IRENE III” worden verwerkt.

Bovendien heeft de Commissie de ontwikkeling van een waarschuwingssysteem aangekondigd en met de Lid-Staten besproken, waarmee in de toekomst een betere follow-up mogelijk zal worden van de acties tot invordering van de bedragen die in de onregelmatigheidsmeldingen van artikel 3 en artikel 5 zijn vermeld. In dit verband heeft de Commissie op 2 juni 1993 besloten de invordering van de met fraudes of onregelmatigheden gemoeide bedragen te bespoedigen en bepaalde oude vorderingen oninbaar te lijd.

4.21. De overbrenging van fraudegegevens van databank COMA35 van de landbouw naar databank IRENE III is uitgesteld om oplossingen te zoeken voor bepaalde specifieke problemen, zoals nominatieve gegevens, toegang tot de databank, vertrouwelijkheid van de gegevens. De diensten coördineren hun werkzaamheden om de werking van de databank te volgen.

4.23. De Commissie deelt de mening van de Kamer niet. Toen het verslag over de fraudebestrijding van 1992 in maart 1993 werd opgesteld, was het EOGFL de enige afdeling die volledige informatie had over alle gevallen in alle Lid-Staten voor het jaar 1992.

4.24. Het EOGFL heeft extra inspanningen geleverd om de invoering van de verslagen over onregelmatigheden in databank IRENE III te vergemakkelijken, te verbeteren en te bespoedigen:

- voor de meldingen van artikel 3 en die van artikel 5 zijn standaardformulieren ingevoerd;
- een systeem voor de automatische invoering van de meldingen van artikel 3, door de Lid-Staten op diskette geleverd, wordt ontwikkeld en getest.

4.25. Databank COMA35 is op 1 december 1992 volledig geïntegreerd in databank IRENE III van de UCLAF; zij is sedert die dag volledig operationeel.

Voor de eigen middelen en de Structuurfondsen is de databank operationeel sedert het einde van 1991. Voor het

EOGFL-Garantie is de databank, om de onder punt 4.21 genoemde redenen, operationeel sedert 1 december 1992.

Terugvorderingen

4.27. Door de Lid-Staten medegedeelde oninbare bedragen worden behandeld overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 595/91 en artikel 9 van Verordening (EEG) nr. 729/70 (besluit van de Commissie na raadpleging van het EOGFL-Comité).

Na raadplegingen binnen de diensten van de Commissie begin 1993 werden 134 gevallen voor een bedrag van 3,7 Mio ECU oninbaar geleden en in de procedure voor de vereffening van de rekeningen 1990 opgenomen met de vermelding of de Commissie dan wel de Lid-Staat het verlies zal dragen. Een nieuwe lijst voor de komende procedure voor de vereffening van de rekeningen is in voorbereiding.

De terugvorderingsstatistieken geven de werkelijkheid weer, maar moeten regelmatig worden bijgewerkt met de gegevens van de meldingen van artikel 5, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de lopende bijwerking van de openstaande gevallen.

4.28. Wat de overname door de Commissie betreft van de oninbare bedragen van het EOGFL-Garantie die door de Lid-Staten overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 595/91 zijn medegedeeld, heeft de Commissie naar aanleiding van de opmerkingen van de Kamer in het kader van de procedure tot vereffening van de rekeningen de nodige schikkingen getroffen om verbetering te brengen in de situatie.

De financiële controle heeft DG VI in een brief van 22 februari 1993 verzocht om toezending voor analysedoeleinden van de 124 dossiers van de onregelmatigheden die in het syntheseverslag over de vereffening van de rekeningen van het EOGFL-Garantie van 1990 zijn genoemd, en meer in het bijzonder zeven daarvan.

Na onderzoek van deze dossiers heeft de financiële controle op 15 maart 1993 schriftelijk ingestemd met het voorstel uit het genoemde syntheseverslag, behalve voor dossier UK/91/070 dat nog toelichting behoefde.

Bovendien heeft de financiële controle in deze laatste nota aanbevelingen gedaan om de follow-up en de controle van dit soort dossiers te verbeteren.

Vervolging en sancties

4.30. In opdracht van de Commissie zijn twee studies over de administratieve en strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap uitgevoerd: de eerste betrof de stelsels van administratieve en strafrechtelijke sancties in de Lid-Staten, de tweede de voorschriften van de Lid-Staten met betrekking tot frauduleuze handelingen ten nadele van de communautaire begroting. De eindverslagen van deze studies bevatten precieze aanbevelingen. De Commissie onderzoekt thans deze aanbevelingen en beraadt zich over het gevolg dat eraan moet worden gegeven.

4.31. In de communautaire wetgeving zijn procentuele boeten vastgesteld voor fraude bij de toepassing van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid (steun per hectare of dier).

4.32. Op specifieke gebieden bestaat de invordering van rente (b.v. bij de melkquota) en aan gemeenschappelijke criteria voor de harmonisatie van de sancties wordt gewerkt.

Samenwerking tussen de Lid-Staten

4.33. De mededelingen van artikel 4 zijn vooral van toepassing in de sector uitvoerrestituties, waar de fraude-methoden in de verschillende Lid-Staten vaak dezelfde zijn. In 1991 ontvingen de Lid-Staten vijf mededelingen, in 1992 zes. De Lid-Staten die deze mededelingen ontvangen, worden door de Commissie verzocht de nodige controles uit te voeren. In verscheidene gevallen is de Commissie als tussenpersoon opgetreden tussen twee of meer Lid-Staten waar zich hetzelfde had voorgedaan.

Deze gevallen van artikel 4 worden ook regelmatig besproken in de groep „Onregelmatigheden en wederzijdse bijstand — EOGFL”. Bovendien is het gehele systeem van artikel 4 reeds grondig besproken met het oog op eventuele verbeteringen.

5. CONCLUSIE

5.1. De Lid-Staten worden door de Commissie actief aangespoord selectiemethoden op basis van risicoanalyse in te voeren en te gebruiken.

Reeds meer dan een jaar staat dit onderwerp op de agenda van iedere vergadering van de groep „Onregelmatigheden en wederzijdse bijstand — EOGFL”.

Een document over te volgen koers is reeds voorgesteld en besproken.

Over de sectoren rundvlees en zuivelprodukten zijn concrete documenten opgesteld en verdeeld. Zij behandelen niet alle facetten van het onderwerp maar vormen een bijdrage van de Commissie. Daar de Commissie niet over specifieke gegevens met betrekking tot de handelaren of bepaalde goederenstromen beschikt, dient dit deel van de werkzaamheden op nationaal en zelfs plaatselijk niveau te worden uitgevoerd (uitgaande van de praktische kennis bij de operationele dienst). Een zelfde document over granen is in voorbereiding.

Bovendien worden op iedere vergadering van de groep „Onregelmatigheden en wederzijdse bijstand — EOGFL” de per kwartaal aan de Commissie gemelde onregelmatigheden geanalyseerd, opdat de betrokken diensten er bij hun eigen risicoanalyse rekening mee zouden kunnen houden.

De Lid-Staten worden door de Commissie ook aangespoord om bij de keuze van verrichtingen met een groot risico gebruik te maken van het informaticapakket dat zij heeft ontwikkeld; dit kan vooral nuttig zijn bij administratieve controles achteraf. Door uit te gaan van een steekproef van transacties die naar risico zijn gewogen, kan de controle bijvoorbeeld worden gericht op de uitvoer van een produkt met een hoog risico naar een bestemming met een hoog gedifferentieerd tarief door een weinig betrouwbare handelaar.

Bovendien is een document besproken waarin een methode op basis van een puntennotering is ontwikkeld.

Ten slotte mag worden opgemerkt dat de risicoanalyse reeds een integrerend bestanddeel is van het „geïntegreerd beheers- en controlesysteem” van het nieuwe GLB.

De werkzaamheden op dit gebied worden voortgezet, met name in het kader van de Verordeningen (EEG) nrs. 386/90 over de fysieke controles en 4045/89 over de boekhoudkundige controles. Met de Lid-Staten zal nog van gedachten worden gewisseld om de methode te verfijnen, alsook de elementen die daar deel van uit moeten maken in de verschillende sectoren van het GLB.

5.2. Volledige gegevens over onregelmatigheden worden vaak gebruikt om verschillende soorten analyses uit te voeren, welke op vergaderingen van de groep „Onregelmatigheden en wederzijdse bijstand — EOGFL” worden verdeeld en besproken; deze vergaderingen vinden drie- tot viermaal per jaar plaats.

Uit de besprekingen in deze werkgroep is gebleken dat de genoemde analyses vaak als uitgangspunt worden gebruikt voor de risicoanalyses van de Lid-Staten en een belangrijk instrument zijn geworden in de bestrijding van de fraude.

De Lid-Staten waarderen het materiaal dat de Commissie hen verstrekt en zijn eveneens van oordeel dat een betere follow-up van de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen nodig is.

5.3 en 5.4. Het besluit van de Commissie van 4 november 1992 tot uitbreiding van de opdrachten van de UCLAF geeft een nauwkeurige omschrijving van de operationele bevoegdheden van de dienst. De UCLAF heeft niet tot opdracht controle uit te oefenen over de taken van de andere diensten. DG VI blijft bevoegd voor de controle op de goede toepassing van de Verordeningen (EEG) nrs. 4045/89 en 595/91. De Commissie geeft, zoals de Kamer dat wenst, voorrang aan concrete acties; onlangs heeft zij de structuur en het organigram van de UCLAF in die zin aangepast en operationele eenheden voor de voornaamste financiële gebieden gecreëerd.

5.5 – 5.7. De Commissie besteedt meer aandacht aan grote transacties van multinationale ondernemingen en past daarbij de risicoanalysemethode toe.

Voorstellen zijn in voorbereiding om de toekenning van restituties afhankelijk te maken van de toegang tot de handelsregisters voor controle van produktie en kwaliteit, ongeacht waar de onderneming gevestigd is.
