

Brussel, 14.7.2016
COM(2016) 472 final

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding
Jaarverslag 2015**

{SWD(2016) 234 final}
{SWD(2016) 235 final}
{SWD(2016) 236 final}
{SWD(2016) 237 final}
{SWD(2016) 238 final}
{SWD(2016) 239 final}

INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding Jaarverslag 2015.....

1.	INLEIDING	8
2.	FRAUDEBESTRIJDINGSBELEID OP EU-NIVEAU	8
2.1.	Door de Commissie in 2015 genomen beleidsmaatregelen voor fraudebestrijding	8
2.1.1.	Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt	8
2.1.2.	Voorstel tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)	9
2.1.3.	Evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013	9
2.1.4.	Corruptiebestrijding in de EU	9
2.1.5.	Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)	10
2.2.	Fraudebestrijdingsmaatregelen met betrekking tot ontvangsten.....	10
2.2.1.	Wederzijdse administratieve bijstand (Wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97)	10
2.2.2.	Het antifraude-informatiesysteem (AFIS).....	11
2.2.3.	Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's).....	11
2.2.4.	Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten.....	12
2.2.5.	Bestrijding van btw-fraude.....	13
2.2.6.	Fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten	13
2.2.7.	Fraudebestrijdingsmaatregelen met betrekking tot het merken van gasolie en kerosine voor fiscale doeleinden	13
2.3.	Fraudebestrijdingsmaatregelen met betrekking tot uitgaven	14
2.3.1.	Wijziging van het Financieel Reglement (Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie).....	14
2.3.2.	Bepalingen voor het melden van onregelmatigheden in het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020 — uitgaven	14
2.4.	Overige.....	15
2.4.1.	Uitvoering van het Hercules-programma.....	15
3.	Follow-up van de resolutie van het Europees Parlement over de bescherming van de financiële belangen van de EU — fraudebestrijding — jaarverslag 2014.....	16
4.	SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN	17
4.1.	Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF).....	17
4.2.	Maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden	17
4.3.	Uitvoering van de aanbevelingen uit 2014.....	19

5.	FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN	20
5.1.	Gemelde onregelmatigheden en algemene trends, 2011-2015	21
5.2.	Als fraude gemelde onregelmatigheden.....	22
5.2.1.	Ontvangsten.....	24
5.2.2.	Uitgaven	24
5.3.	Niet als fraude gemelde onregelmatigheden	27
5.3.1.	Ontvangsten.....	28
5.3.2.	Uitgaven	29
5.4.	Resultaten van de activiteiten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).....	29
6.	TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRECTIEVE MAATREGELEN.....	30
7.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	30
7.1.	Ontvangsten.....	30
7.2.	Uitgaven	32
	BIJLAGE 1 — Als fraude gemelde onregelmatigheden.....	34
	BIJLAGE 2 — Niet als fraude gemelde onregelmatigheden.....	35

SAMENVATTING

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude. De nationale autoriteiten beheren ongeveer 80 % van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen (TEM).

In samenwerking met de lidstaten presenteert de huidige Commissie dit tweede jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie. Het behandelt fraudebestrijdingsmaatregelen van de Commissie en de lidstaten, en de resultaten ervan. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd overeenkomstig het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), de verordeningen en andere instrumenten met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU, en de toepasselijke nationale wetgeving.

De Commissie en de lidstaten beschermen de EU-begroting tegen onterechte of onregelmatige uitgaven en ontduiking van douanerechten en andere heffingen, met name door middel van:

- (1) preventieve maatregelen;
- (2) onderzoeksmaatregelen;
- (3) correctiemechanismen (voornamelijk financiële correcties die aan de lidstaten worden opgelegd, maar ook terugvorderingen van ontvangers van EU-betalingen aan de uitgavenzijde en de inning van ontdoken douanerechten en andere heffingen);
- (4) repressieve maatregelen (met name door de lidstaten voor de fondsen onder gedeeld beheer en de traditionele eigen middelen (TEM)).

In het kader van gedeeld beheer zijn het in de eerste plaats de lidstaten die verantwoordelijk zijn om onregelmatigheden en vermoedelijke fraude te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te corrigeren.

De in het verslag van 2015 opgenomen conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op een analyse van de beschikbare informatie over de afgelopen vijf jaar en de in deze periode vastgestelde problemen en risico's.

Maatregelen in EU-verband ter bescherming van de financiële belangen van de EU, genomen in 2015

Alle maatregelen die werden voorgesteld in de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) zijn inmiddels voltooid of aan de gang (herhaalde maatregelen zoals opleiding en bewustmaking van fraude). De uitvoering van fraudebestrijdingsmaatregelen in de Commissie blijft gebaseerd op de door de diensten van de Commissie in het kader van de CAFS ontwikkelde fraudebestrijdingsstrategieën. Ze worden regelmatig herzien en geactualiseerd. Hierdoor hebben verschillende diensten van de Commissie hun fraudebestrijdingsstrategie bijgesteld, en drie diensten hebben een gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie vastgesteld.

De Commissie blijft de lidstaten ondersteunen bij hun inspanningen om fraude te bestrijden, zowel bilateraal als in het kader van het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF).

Ook in 2015 heeft de Commissie een "programma voor het uitwisselen van ervaringen" opgestart om de coördinatie te verbeteren en beste praktijken voor corruptiebestrijding uit te wisselen. In het kader van dit programma werden drie workshops gehouden met de lidstaten in 2015, onder meer over vermogensverklaringen, bescherming van klokkenluiders en corruptie in de gezondheidszorg. Voorts heeft het Europees Bureau voor fraudebestrijding

(OLAF) namens de Commissie deelgenomen aan verscheidene bijeenkomsten op Europees en internationaal niveau over corruptiebestrijding.

Omdat de lidstaten ongeveer 80 % van de EU-begroting zelf beheren, is het essentieel dat de Commissie hen blijft ondersteunen bij het ontwikkelen van hun nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS). Hierbij spelen de fraudebestrijdingscoördinatiediensten (AFCOS) van de lidstaten een belangrijke rol. Zes lidstaten hebben een NAFS vastgesteld. Tsjechië heeft gemeld voornemens te zijn de strategie te herzien, terwijl Italië heeft meegedeeld dat de AFCOS strategische beleidslijnen en acties heeft opgesteld en ontwikkeld, die jaarlijks worden geactualiseerd en sinds 2012 worden gepubliceerd in de jaarverslagen aan het Italiaanse parlement. Vijf lidstaten hebben gemeld dat de goedkeuring van hun NAFS nog loopt.

In 2015 zijn de besprekingen voortgezet in het Europees Parlement en de Raad over twee voorstellen om het strafrecht waar het de bescherming van de financiële belangen van de EU betreft, efficiënter te maken, namelijk:

- een ontwerpverordening ter versterking van het bestaande wettelijk kader door harmonisatie van de omschrijving van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, en van de sancties en de verjaringstermijnen die in zulke gevallen gelden;
- een ontwerpverordening betreffende de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO), die in 2013 werd voorgesteld ter versterking en stroomlijning van de vervolging in de EU van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden.

In 2014 werden de herziene richtlijnen voor overheidsopdrachten en nutsvoorzieningen en een nieuwe richtlijn voor concessies vastgesteld. Hierdoor wordt de transparantie vergroot en krijgen de bepalingen inzake fraude- en corruptiebestrijding meer gewicht:

- er wordt een definitie gegeven van "belangenconflict";
- e-aanbestedingen worden verplicht gesteld;
- er worden controle- en rapportageverplichtingen ingevoerd om fraude bij overheidsopdrachten en andere ernstige onregelmatigheden tegen te gaan.

Een aantal lidstaten hebben aanbevelingen ontvangen van de Commissie om maatregelen te nemen ter verbetering van de transparantie of om de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding bij de overheid, de rechterlijke macht en overheidsopdrachten op te voeren. De meeste lidstaten hebben nieuwe nationale wetgeving opgesteld teneinde de EU-richtlijnen om te zetten in nationaal recht. In zeven lidstaten is de nieuwe wetgeving op 18 april 2016 in werking getreden.

Na de vaststelling van Verordening (EU, Euratom) nr. 2015/1929 tot wijziging van het financieel reglement heeft de Commissie met ingang van 1 januari 2016 een verbeterd systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) ingesteld voor de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Aan de **uitgavenzijde** van de EU-begroting heeft de Commissie in 2015 een pakket van vier gedelegeerde verordeningen en vier uitvoeringsverordeningen vastgesteld met betrekking tot de bepalingen voor "het melden van onregelmatigheden" op het gebied van gedeeld beheer binnen het meerjarig financieel kader 2014-2020. Het doel bestaat erin de kwaliteit en de samenhang van de door de lidstaten gemelde informatie over onregelmatigheden en fraude te

verbeteren, en ervoor te zorgen dat de door rapportageverplichtingen veroorzaakte administratieve lasten tot een minimum worden beperkt voor de lidstaten.

Wat de **ontvangstenzijde** van de begroting betreft, werd in 2015 belangrijke vooruitgang geboekt om de financiële belangen van de EU nog beter te beschermen:

- de **herziening van Verordening (EG) nr. 515/97** betreffende wederzijdse administratieve bijstand op douanegebied is in 2015 in werking getreden; daarbij is een EU-databank voor de invoer, doorvoer en uitvoer van goederen binnen de EU in het leven geroepen. Dit zal een krachtig instrument vormen bij de intensivering van de strijd tegen douanefraude;
- in 2015 bleek dat kennisgevingen over wederzijdse bijstand die na **gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)** van OLAF werden verstuurd, een belangrijke bron van informatie vormen voor de opsporing van onregelmatigheden bij transacties inzake bepaalde soorten goederen;
- de **bestrijding van sigarettensmokkel** en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten blijft een belangrijke prioriteit voor de EU en de lidstaten. In 2015 bleef de Commissie zich actief bezighouden met de uitvoering van het actieplan van de "Mededeling over de intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten", in nauwe samenwerking met de lidstaten;
- Het **financieringsprogramma Hercules III** helpt de operaties en administratieve capaciteiten van de douane- en politiediensten in de lidstaten te versterken.

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

In 2015 werden **22 349 onregelmatigheden met betrekking tot ontvangsten en uitgaven** gemeld door de lidstaten, goed voor een totaalbedrag van ongeveer 3,21 miljard EUR aan EU-middelen.

Ten opzichte van 2014 is het aantal opgespoorde onregelmatigheden met 36 % gestegen, terwijl de corresponderende bedragen licht zijn gedaald met 1 %. De stijging van het aantal onregelmatigheden houdt verband met bepaalde specifieke situaties op het gebied van het cohesiebeleid in twee lidstaten.

In 2015 werden **1 461 onregelmatigheden als fraude gemeld**, een daling (van 11 %) in vergelijking met 2014, terwijl de betrokken bedragen met 18 % zijn gestegen tot 637,6 miljoen EUR.

Aan de **ontvangstenzijde** zijn zowel de aantallen als de bedragen gedaald.

Aan de **uitgavenzijde** is het aantal gemelde frauduleuze onregelmatigheden daarentegen met 10 % gedaald in vergelijking met 2014, en de betrokken bedragen zijn gestegen met 55 %.

De Commissie en de lidstaten hebben steeds beklemtoond dat risicoanalyses en IT-instrumenten de basis moeten vormen voor de planning en de focus van hun controleactiviteiten. Hiertoe stimuleert de Commissie de lidstaten om het risicobeoordelingsinstrument Arachne te gebruiken met het oog op verbeterde beheersverificaties. Deze nieuwe praktijken hebben mogelijk een rol gespeeld bij de verbetering van de opsporingscapaciteiten.

Aan de uitgavenzijde werd geen grote trendverschuiving waargenomen. Wat traditionele eigen middelen betreft, vormden zonnepanelen de meest fraude- en onregelmatigheidsgevoelige goederen.

In 2015 werd de Commissie in kennis gesteld van **20 888 niet als fraude gemelde onregelmatigheden** (ongeveer 41 % meer dan in 2014). De cijfers:

- zijn gestegen voor de twee sectoren gedeeld beheer;
- zijn stabiel gebleven voor de ontvangstensector;
- zijn gedaald voor pretoetreding en directe uitgaven.

Dit houdt in hoge mate verband met de geleidelijke implementatie van de diverse uitgavenprogramma's, maar hangt ook grotendeels af van de specifieke situatie in twee lidstaten, zoals eerder vermeld.

Informatie over terugvorderingen, financiële correcties en andere preventieve en correctieve maatregelen zal worden opgenomen in de jaarlijkse mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer over de bescherming van de EU-begroting.

Maatregelen van de lidstaten

In 2015 namen de lidstaten een groot aantal fraudebestrijdingsmaatregelen op de volgende gebieden:

- overheidsopdrachten;
- financiële misdrijven;
- belangenconflicten;
- corruptie;
- de definitie van fraude;
- klokkenluiders.

Alle lidstaten die uitdrukkelijk werden aanbevolen hun systemen voor de opsporing en/of melding van fraude te versterken, hebben met name belangrijke stappen ondernomen om hun nationaal systeem te verbeteren.

De meeste lidstaten hebben ook gemeld maatregelen te hebben genomen om de samenwerking met andere lidstaten te versterken zodat alle transacties en alle marktdeelnemers in de populaties voor controles na inkleding worden opgenomen, ongeacht of de importeur al dan niet is gevestigd in de lidstaat waar de fysieke invoer plaatsvindt.

1. INLEIDING

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

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude. De nationale autoriteiten beheren ongeveer 80 % van de EU-uitgaven en innen de traditionele eigen middelen (TEM). De Commissie houdt toezicht op beide gebieden, stelt normen vast en controleert de naleving ervan. Het is van essentieel belang dat de Commissie en de lidstaten nauw samenwerken om ervoor te zorgen dat de financiële belangen van de EU doeltreffend worden beschermd. Een van de belangrijkste doelstellingen van dit verslag is te beoordelen hoe goed deze samenwerking in 2015 verliep en hoe deze kan worden verbeterd.

In dit verslag worden de maatregelen beschreven die op EU-niveau zijn genomen in 2015, en een overzicht en een beoordeling gegeven van de maatregelen van de EU en de lidstaten in de strijd tegen fraude. In het verslag is ook een analyse opgenomen van de belangrijkste resultaten van de nationale en Europese organen bij de opsporing en melding van fraude en onregelmatigheden met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven van de EU. Het meldingssysteem heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude. Het verslag laat met name zien hoe de bepalingen voor het melden van onregelmatigheden in elke lidstaat worden toegepast, aangezien het analytische deel ervan gebaseerd is op de informatie die uit dergelijke meldingen wordt verkregen.

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

2. FRAUDEBESTRIJDINGSBELEID OP EU-NIVEAU

2.1. Door de Commissie in 2015 genomen beleidsmaatregelen voor fraudebestrijding

2.1.1. *Voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt*²

De voorgestelde richtlijn is gericht op de versterking van het bestaande wettelijk kader door harmonisatie van de omschrijving van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, en van de sancties en de verjaringstermijnen die in zulke gevallen gelden. De onderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Raad begonnen in 2014 en zijn nog aan de gang. In juni 2015 vond de meest recente dialoog plaats om de resterende kernvraagstukken te bespreken, namelijk de opnemings van btw-fraude in de werkingssfeer van de richtlijn en de harmonisatie van sancties en verjaringstermijnen. In de Raad worden

¹ i) Uitvoering van artikel 325 door de lidstaten in 2015;
ii) Statistische evaluatie van voor 2015 gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid en de pretoetredingssteun;
iii) Aanbevelingen voor de follow-up van het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding, 2014;
iv) Methodologie van de statistische evaluatie van de voor 2015 gemelde onregelmatigheden;
v) Jaaroverzicht met informatie over de resultaten van het Hercules III -programma in 2015;
vi) Uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS).

² COM(2012) 363 final.

momenteel verdere besprekingen gevoerd over btw naar aanleiding van het "Taricco"-arrest van 8 september 2015³, waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bevestigd dat btw-fraude onder de PIF-overeenkomst valt.

2.1.2. *Voorstel tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)*

In 2015 werden de onderhandelingen over het voorstel van de Commissie voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie⁴ (EPPO) voortgezet in de Raad onder leiding van het Letse en het Luxemburgse voorzitterschap. De onderhandelingen over de eerste helft van de ontwerpverordening, die betrekking heeft op aspecten zoals de bevoegdheid, structuur en onderzoeksbevoegdheden van het EPPO, konden voorlopig worden afgerond dankzij de geboekte vooruitgang.

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

Overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad uiterlijk op 2 oktober 2017 een evaluatieverslag in over de toepassing van de verordening om na te gaan of de verordening wijziging behoeft. Hiertoe laat de Commissie een externe onafhankelijke studie⁵ uitvoeren, waarbij wordt onderzocht in welke mate de doelstellingen van de verordening zijn verwezenlijkt en relevant blijven. Daarnaast wordt bij de evaluatie gekeken naar de werking van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 in de bredere context van een evoluerende fraudebestrijding. De gevolgen die de instelling van het EPPO zou hebben voor de onderzoekstaken van OLAF vormen een belangrijk aspect in dit opzicht.

2.1.4. *Corruptiebestrijding in de EU*

Tijdens 2015 bleef de Commissie verder werken aan de follow-up van het eerste corruptiebestrijdingsverslag van de EU. In het verslag:

- wordt beoordeeld hoe elke lidstaat corruptie aanpakt;
- wordt onderzocht hoe wetten en beleidsmaatregelen in de praktijk werken;
- wordt aangegeven hoe elk land de corruptiebestrijding zou kunnen opvoeren.

De Commissie heeft ook vergaderd met de nationale contactpunten voor corruptiebestrijding van de lidstaten.

In 2015 bleef corruptiebestrijding een prioriteit in het proces van economische governance van het Europees Semester. Een aantal lidstaten hebben aanbevelingen ontvangen om maatregelen te nemen ter verbetering van de transparantie of om de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding bij de overheid, de rechterlijke macht en overheidsopdrachten op te voeren.

De Commissie heeft ook een "programma voor het uitwisselen van ervaringen" opgestart voor de lidstaten. In 2015 werden drie workshops gehouden, onder meer over vermogensverklaringen, bescherming van klokkenluiders en corruptie in de gezondheidszorg.

OLAF heeft namens de Commissie deelgenomen aan verscheidene Europese en internationale fora over corruptiebestrijding, zoals het EPAC/EACN⁶. Dit Europees netwerk voor

³ Zaak C-105/14 (Taricco). Het Hof heeft geconcludeerd dat het huidige EU-rechtsinstrument voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, namelijk de PIF-overeenkomst die zou worden vervangen door de PIF-richtlijn, betrekking heeft op btw-fraude.

⁴ COM(2013) 534 final.

⁵ http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/calls-for-tender_en.

⁶ Europese partners tegen corruptie (EPAC) / Europees netwerk van contactpunten ter bestrijding van corruptie (EACN).

corruptiebestrijding, voorgezeten door de directeur-generaal van OLAF, heeft de "Verklaring van Parijs" van november 2015⁷ opgesteld, waarin de Europese besluitvormers worden opgeroepen om de strijd tegen corruptie op te voeren.

2.1.5. Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)

De uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) werd voortgezet in 2015. Alle in de CAFS voorgestelde maatregelen zijn inmiddels voltooid of aan de gang (namelijk herhaalde maatregelen zoals opleiding en bewustmaking van fraude⁸). Intussen blijft de uitvoering van de nieuwe fraudebestrijdingsmaatregelen in de Commissie gebaseerd op de door de diensten van de Commissie in het kader van de CAFS ontwikkelde fraudebestrijdingsstrategieën. De strategieën worden regelmatig herzien en geactualiseerd.

In 2015 werd de uitvoering van de CAFS gecontroleerd door de dienst Interne Audit (IAS) van de Commissie. Bij de controle werden de fraudebestrijdingsstrategieën van verschillende diensten van de Commissie en de horizontale coördinerende rol van OLAF onderzocht. De IAS heeft erkend dat OLAF en de geselecteerde diensten positieve stappen hebben ondernomen, zowel met betrekking tot het algemene beheer van en het toezicht op de uitvoering van de CAFS, als bij de opstelling of herziening van hun fraudebestrijdingsstrategieën.

Verschiedende diensten van de Commissie hebben hun fraudebestrijdingsstrategie herzien, en drie diensten⁹ hebben een gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie (JAFS) vastgesteld voor 2015-2020, die betrekking heeft op zeven fondsen¹⁰. Specifieke frauderisicoanalyses zijn uitgevoerd in overeenstemming met de geactualiseerde richtsnoeren voor de ontwikkeling van een fraudebestrijdingsstrategie op dienstniveau. Een trend die op basis van deze analyses werd opgemerkt, is dat het verwerken van gevoelige informatie steeds vaker als een frauderisico wordt aangemerkt. Enerzijds kan dit worden verklaard doordat meer aandacht wordt besteed aan niet-financiële fraude. Anderzijds kan dit er ook op wijzen dat de Commissie steeds meer gevoelige informatie verwerkt. Deze trends zullen in aanmerking worden genomen tijdens de lopende besprekingen in het netwerk voor fraudebestrijding en -opsporing.

2.2. Fraudebestrijdingsmaatregelen met betrekking tot ontvangsten

2.2.1. Wederzijdse administratieve bijstand (Wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97)

Verordening (EU) 2015/1525¹¹ werd op 9 september 2015 vastgesteld door de medewetgevers. De nieuwe verordening wijzigt Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften.

⁷ http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_download/151-paris-declaration-2015.

⁸ In 2015 werden bijvoorbeeld studiebijeenkomsten over fraude- en corruptiebestrijding georganiseerd voor Estland, Hongarije, Litouwen, Letland, Portugal en Polen door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, in samenwerking met OLAF en DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf.

⁹ DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en DG Maritieme Zaken en Visserij.

¹⁰ Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), Cohesiefonds (CF), Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV), Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG), Solidariteitsfonds van de Europese Unie (EUSF).

¹¹ Verordening (EU) 2015/1525 (PB L 243 van 18.9.2015, blz. 1).

De nieuwe verordening houdt een verbetering in van het huidige kader voor het opsporen en onderzoeken van douanefraude op EU- en nationaal niveau. De verordening voorziet met name in de oprichting van gecentraliseerde databanken met informatie over containerbewegingen en goederen die de EU binnenkomen, verlaten of doorgevoerd worden. De analytische capaciteiten van zowel OLAF als de nationale douaneautoriteiten voor het opsporen van frauduleuze handelingen zullen naar verwachting aanzienlijk worden versterkt door deze wijziging.

2.2.2. Het antifraude-informatiesysteem (AFIS)

Het antifraude-informatiesysteem (AFIS) is een overkoepelende term voor een reeks door OLAF in het kader van een gemeenschappelijke technische infrastructuur beheerde antifraudetoeepassingen met het oog op:

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

Het AFIS-project omvat twee hoofdgebieden:

- wederzijdse bijstand in douanezaken;
- beheer van onregelmatigheden.

Tegen eind 2015 had AFIS 8 050 geregistreerde eindgebruikers namens meer dan 1 700 bevoegde diensten van lidstaten, derde partnerlanden, internationale organisaties, diensten van de Commissie en andere EU-organen. In 2015 wisselden AFIS-gebruikers 14 800 e-mailberichten uit via MAB. In totaal waren 12 000 zaken beschikbaar in de AFIS-databanken en -modules voor wederzijdse bijstand.

In het Antifraude Transit Informatiesysteem (ATIS) werd informatie geregistreerd over 6,5 miljoen nieuwe zendingen in doorvoer.

In het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) werden 23 400 nieuwe mededelingen geregistreerd over onregelmatigheden van lidstaten en kandidaatlanden.

In 2015 werden in totaal zeven gezamenlijke douaneoperaties uitgevoerd, waarvan er drie werden georganiseerd door OLAF, met de virtuele operationele coördinatie-eenheid (VOCU) als communicatie-instrument.

Het AFIS-portaal is een unieke gemeenschappelijke infrastructuur voor de verlening van de bovengenoemde diensten die aanzienlijke schaalvoordelen en synergieën oplevert inzake ontwikkeling, onderhoud en exploitatie van een zo brede en diverse waaier van IT-diensten en -tools.

2.2.3. Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's)

GDO's zijn gecoördineerde, doelgerichte operationele maatregelen die de douaneautoriteiten van de lidstaten en derde landen gedurende een bepaalde periode uitvoeren om onwettige grensoverschrijdende goederenhandel te bestrijden.

In 2015 heeft OLAF zeven GDO's gecoördineerd en hierbij samengewerkt met de lidstaten. Om de coördinatietaken in GDO's met een groot aantal deelnemers te faciliteren, heeft OLAF:

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

De onderstaande GDO's, die werden georganiseerd door de douaneautoriteiten van de lidstaten en OLAF tezamen of met steun van OLAF, waren gericht op verschillende bedreigingen, zoals de smokkel van sigaretten, uitgangsstoffen van chemische drugs en verdovende middelen. Alleen al de inbeslagnames van sigaretten leverden 16 miljoen stuks op.

- GDO JETSTREAM: Deze regionale operatie betrof maritiem toezicht, gecoördineerd door de Franse douane, met als doel de smokkel over zee van gevoelige goederen in het Atlantische gebied op te sporen. Bij de operatie werd 2 ton hasj in beslag genomen.
- GDO JUPITER: Deze regionale maritieme operatie, gecoördineerd door de Spaanse douane, was gericht op de bestrijding van de smokkel van gevoelige goederen via de Middellandse Zee.
- GDO FRANKSTEAD: Deze regionale operatie, georganiseerd door de Duitse en de Britse douane, was gericht op verdovende middelen.
- GDO SASHA: Deze operatie was gericht op de smokkel van uitgangsstoffen van chemische drugs en had tot doel de netwerken van de georganiseerde misdaad achter het zee- en luchtvervoer van deze illegale chemische stoffen te ontwrichten. Bijna alle lidstaten hebben deelgenomen aan deze actie in het najaar van 2015, die werd georganiseerd in samenwerking met en op initiatief van de Franse douane en met ondersteuning van Europol. De actie heeft onder meer geleid tot inbeslagnames van in totaal 185 kg aan illegale goederen.
- GDO BALTICA: Deze operatie werd geleid door de Poolse douane en OLAF, met medewerking van zes lidstaten¹² en Europol. De operatie was gericht op het probleem van illegale tabaksproducten uit derde landen zoals Belarus en Rusland. Tijdens de operatie werden 13 miljoen gesmokkelde sigaretten in beslag genomen.
- GDO HANSA: Deze operatie, georganiseerd door de Britse douane in samenwerking met Europol, was gericht op de interne circulatie van illegale accijnsgoederen, hoofdzakelijk sigaretten. OLAF heeft het systeem geleverd voor de beveiligde uitwisseling van informatie en heeft deelgenomen aan de operatie. De eindevaluatie is nog bezig.
- GDO ROMOLUK II: Deze regionale operatie, georganiseerd door OLAF en de Roemeense douane met medewerking van Roemenië, Oekraïne en Moldavië, en gericht op gesmokkelde sigaretten, omvatte controles op zendingen die de EU binnenkomen via de weg en het spoor. In totaal werden 3 878 460 sigaretten in beslag genomen, alsook 107 liter alcohol.

2.2.4. Bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten

De "Mededeling over de intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten"¹³ uit 2013 ging vergezeld van een alomvattend actieplan. Sindsdien is de Commissie actief bezig geweest met de uitvoering van het actieplan, waarbij zij nauw samenwerkt met de lidstaten. Eind 2016 zal de Commissie een uitvoerig verslag goedkeuren over de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de strategie.

De Commissie is een groot voorstander van de spoedige ratificatie van het WHO-Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten ("FCTC-Protocol"). Op 4 mei 2015 heeft de Commissie formeel voorgesteld dat de Raad het Protocol ratificeert namens de EU. Het FCTC-Protocol is het eerste multilaterale rechtsinstrument waarmee wordt beoogd het probleem van de sigarettensmokkel wereldwijd aan te pakken op een integrale manier.

¹² Finland, Estland, Letland, Litouwen, Polen en Zweden.

¹³ COM(2013) 324 final van 6.6.2013.

In november en december 2015 werd een Eurobarometer over illegale tabaksproducten uitgevoerd. Een verslag wordt naar verwachting medio 2016 gepubliceerd.

2.2.5. Bestrijding van btw-fraude

De studie tot kwantificering en analyse van de btw-kloof, gepubliceerd door de Commissie op 19 september 2013, werd geactualiseerd in 2015. De studie omvatte ramingen van de btw-kloof in 26 EU-lidstaten voor 2013, en herziene ramingen voor de periode 2009-2012. Het onderzoek toonde aan dat er geen significante verbeteringen zijn geboekt bij de inning van btw-inkomsten, aangezien de totale btw-kloof in de EU-26 168 miljard EUR bedraagt, wat neerkomt op het mislopen van 15,2 % aan btw-inkomsten. De lidstaten onderzoeken in samenwerking met de Commissie hoe het Eurofisc-netwerk kan worden verbeterd, zodat frauduleuze constructies veel sneller dan gewoonlijk kunnen worden opgespoord.

Uit de ervaringen in de lidstaten is gebleken dat bij btw-fraudeconstructies vaak wordt gebruikgemaakt van de zwakke punten in de manier van controleren van transactieketens, door in derde landen gevestigde tegenpartijen bij die transacties te betrekken. Nadat de Commissie een mandaat van de Raad had gekregen, is zij in 2015 onderhandelingen gestart met Noorwegen over een EU-overeenkomst inzake administratieve samenwerking op het gebied van btw. Momenteel zijn er besprekingen aan de gang.

De andere activiteiten inzake samenwerking met de douane- en accijnsdiensten, alsook in verband met de digitale economie en rapportageverplichtingen, zullen worden opgenomen in het verslag van volgend jaar over de in 2016 ondernomen acties.

2.2.6. Fraudebestrijdingsbepalingen in internationale overeenkomsten

Veel internationale overeenkomsten van de EU bevatten bepalingen over wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken. Voorts bevatten preferentiële tariefovereenkomsten ook maatregelen voor de tenuitvoerlegging van preferentiële behandeling (fraudebestrijdingsclausules).

In 2015 waren er 50 overeenkomsten met bepalingen over wederzijdse administratieve bijstand voor 73 derde landen van kracht en werden onderhandelingen gevoerd met andere landen, waaronder belangrijke handelspartners als de VS en Japan. De voorlopige toepassing van de diepe en brede vrijhandelsruimte (DCFTA) met Oekraïne was gepland voor 1 januari 2016. Deze overeenkomst bevat ook bepalingen over wederzijdse administratieve bijstand en maatregelen voor de tenuitvoerlegging van preferentiële behandeling.

De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst (PSO) met Kazachstan werd ondertekend in 2015. De overeenkomst bevat bepalingen over wederzijdse bijstand in douanezaken.

2.2.7. Fraudebestrijdingsmaatregelen met betrekking tot het merken van gasolie en kerosine voor fiscale doeleinden

Op grond van de EU-wetgeving¹⁴ moeten de lidstaten een bepaalde stof (merkstof) toevoegen aan gasolie en kerosine, die worden belast tegen een nationaal accijnstarief dat lager ligt dan het tarief voor motorbrandstoffen die worden gebruikt voor voortbeweging. De stof werd bij besluit van de Commissie¹⁵ goedgekeurd, en sinds de invoering van de regel is slechts één merkstof in gebruik — Solvent Yellow 124. Bij de meest recente herziening werd de Commissie in kennis gesteld van een stijging van het aantal frauduleuze activiteiten waarbij de merkstof illegaal wordt verwijderd.

¹⁴ Richtlijn 95/60/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende het merken van gasolie en kerosine voor fiscale doeleinden.

¹⁵ Uitvoeringsbesluit 2011/544/EU van de Commissie tot vaststelling van een gemeenschappelijke merkstof voor gasolie en kerosine voor fiscale doeleinden.

In september 2015 heeft de Commissie een oproep gedaan tot het indienen van blijken van belangstelling om een nieuwe, doeltreffendere chemische stof te vinden, die de huidige merkstof kan vervangen en het aantal illegale activiteiten met diesel kan helpen terugdringen.

Het project zal naar verwachting meerdere jaren lopen tot de nieuwe merkstof bij besluit van de Commissie wordt geselecteerd. In 2016 zullen de administratieve selectie, de technische analyse en de chemische proeven in laboratoria worden uitgevoerd¹⁶.

2.3. Fraudebestrijdingsmaatregelen met betrekking tot uitgaven

2.3.1. Wijziging van het Financieel Reglement (Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie)

Na de vaststelling van Verordening (EU, Euratom) nr. 2015/1929¹⁷ tot wijziging van het Financieel Reglement (FR) heeft de Commissie met ingang van 1 januari 2016 een verbeterd systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) ingesteld voor de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het EDES zorgt ervoor dat:

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

De besluiten tot uitsluiting en/of oplegging van een financiële sanctie worden genomen door de bevoegde ordonnateur op basis van definitieve uitspraken of definitieve administratieve beslissingen. Bij gebrek aan dergelijke voorwaarden worden de besluiten genomen op basis van een aanbeveling van een nieuwe instantie met een onafhankelijke voorzitter op hoog niveau, die onder meer het recht van de betrokkene om te worden gehoord, waarborgt. Vanaf het verslag voor 2016 neemt de Commissie de in artikel 108, lid 3, van het FR bedoelde informatie op in dit verslag.

2.3.2. Bepalingen voor het melden van onregelmatigheden in het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020 — uitgaven

In 2015 heeft de Commissie een pakket van vier gedelegeerde verordeningen en vier uitvoeringsverordeningen vastgesteld betreffende de bepalingen voor het melden van onregelmatigheden op het gebied van gedeeld beheer binnen het MFK 2014-2020. De rechtshandelingen zijn in november 2015 in werking getreden¹⁸. Het doel bestaat erin de

¹⁶ Het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie werkt hieraan in nauwe samenwerking met het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek.

¹⁷ PB L 286 van 30.10.2015, blz. 1.

¹⁸ PB L 293 van 10.11.2015:

1. Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1970 van de Commissie van 8 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad met specifieke bepalingen inzake de rapportage over onregelmatigheden aangaande het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

2. Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1971 van de Commissie van 8 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad met specifieke bepalingen inzake de rapportage over onregelmatigheden aangaande het Europees Landbouwgarantiefonds en het

kwaliteit en de samenhang van de door de lidstaten gemelde informatie over onregelmatigheden en fraude te verbeteren met een minimum aan administratieve lasten voor de nationale autoriteiten. De door de lidstaten gemelde informatie wordt gebruikt voor fraudebestrijding en wordt jaarlijks gepresenteerd in dit verslag.

2.4. Overige

2.4.1. Uitvoering van het Hercules-programma

Het Hercules III-programma¹⁹ (2014-2020) bevordert activiteiten om fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, tegen te gaan. In 2015 beschikte het programma over een bedrag van 14,1 miljoen EUR voor:

- maatregelen ter versterking van de operationele en administratieve capaciteit van de douane- en politiediensten in de lidstaten;
- opleidingsactiviteiten en conferenties;
- IT-ondersteuning²⁰.

Op 27 mei 2015 heeft de Commissie een verslag²¹ gepubliceerd over de evaluatie van het vorige Hercules II-programma (2007-2013). Uit het verslag kwam naar voren dat het beoogde effect van het programma tegen redelijke kosten was bereikt, dat het programma goed door de belanghebbenden was ontvangen en dat het daadwerkelijk toegevoegde waarde had gehad.

Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1848/2006 van de Commissie.

3. Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1972 van de Commissie van 8 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 223/2014 van het Europees Parlement en de Raad met specifieke bepalingen inzake de rapportage over onregelmatigheden aangaande het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen.

4. Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1973 van de Commissie van 8 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 514/2014 van het Europees Parlement en de Raad met specifieke bepalingen inzake de rapportage over onregelmatigheden aangaande het Fonds voor asiel, migratie en integratie en aangaande het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing.

5. Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1974 van de Commissie van 8 juli 2015 tot vaststelling van de frequentie en de vorm van de rapportage over onregelmatigheden aangaande het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

6. Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1975 van de Commissie van 8 juli 2015 tot vaststelling van de frequentie en de vorm van de rapportage over onregelmatigheden aangaande het Europees Landbouwgarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

7. Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1976 van de Commissie van 8 juli 2015 tot vaststelling van de frequentie en de vorm van de rapportage over onregelmatigheden aangaande het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 223/2014 van het Europees Parlement en de Raad.

8. Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1977 van de Commissie van 8 juli 2015 tot vaststelling van de frequentie en de vorm van de rapportage over onregelmatigheden aangaande het Fonds voor asiel, migratie en integratie en aangaande het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 514/2014 van het Europees Parlement en de Raad.

¹⁹ Verordening (EU) nr. 250/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014.

²⁰ C(2015)2234 final van 8 april 2015.

²¹ COM(2015)221 final van 27 mei 2015: Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de verwezenlijking van het Hercules II-programma.

3. FOLLOW-UP VAN DE RESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER DE BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EU — FRAUDEBESTRIJDING — JAARVERSLAG 2014

De Commissie erkent dat de gemelde gegevens nog steeds niet volledig vergelijkbaar zijn tussen de lidstaten, en neemt nota van de verzoeken van het Parlement om de situatie te verbeteren. In 2015 werd een pakket nieuwe verordeningen inzake het melden van onregelmatigheden goedgekeurd (zie punt 2.3.2). In samenwerking met nationale deskundigen is de Commissie begonnen met nieuwe meldingsrichtsnoeren op te stellen, waarmee wordt beoogd de verschillen te verkleinen en het meldingsproces en de kwaliteit van de informatie te standaardiseren om de vergelijkbaarheid te verbeteren. Voorts werd een nieuwe versie van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) uitgerold in 2016.

In reactie op de bezorgdheid van het Parlement over onregelmatigheden in verband met overheidsopdrachten, erkent de Commissie dat deze de voornaamste bron van fouten in het cohesiebeleid blijven. De Commissie heeft echter zowel preventieve als correctieve maatregelen genomen om deze onregelmatigheden aan te pakken, die voorkomen bij overheidsuitgaven op tal van gebieden. Als gevolg van de correctieve maatregelen gaat het bij een aanzienlijk deel van de financiële correcties om dergelijke inbreuken. De Commissie blijft nauwlettend toezien op de opsporing en correctie van onregelmatigheden met betrekking tot overheidsopdrachten. Daarnaast verstrekt zij voortdurend richtsnoeren aan de nationale autoriteiten in dit verband, en heeft zij workshops, presentaties en opleidingssessies georganiseerd. Voorts onderneemt zij actie op bilaterale basis om de lidstaten bij te staan bij specifieke kwesties.

Naar aanleiding van het speciaal verslag van de Europese Rekenkamer over overheidsopdrachten zal de Commissie nagaan of het IMS kan worden verbeterd op technisch vlak om aan de functionele verzoeken van de Rekenkamer te voldoen. De mogelijkheid tot interoperabiliteit met andere databanken van de Commissie kan worden onderzocht. Wat betreft het voorstel om begunstigden bekend te maken: dit is reeds het geval in de huidige wetgeving, die ook voorschrijft welk soort informatie moet worden bekendgemaakt.

Zoals het Parlement heeft aangegeven, kunnen klokkenluiders een cruciale rol spelen bij de preventie en opsporing van misbruik, zoals corruptie. Zelf heeft de Commissie interne richtsnoeren inzake klokkenluiden vastgesteld op 6 december 2012, en deze kunnen eventueel worden gebruikt als model voor de instellingen en organen die nog geen eigen regels hebben vastgesteld.

Met betrekking tot de follow-up van de aanbevelingen van OLAF op nationaal niveau, een door het Parlement aangehaald punt in zijn resolutie, is de Commissie het eens met het Parlement dat het globaal vervolgen van delicten die de financiële belangen van de EU schaden essentieel is voor de EU en haar lidstaten. De Commissie wijst er echter op dat het de taak is van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om de beoordeling en passende follow-up van de aanbevelingen van OLAF te waarborgen, en om OLAF op diens verzoek in kennis te stellen van de getroffen maatregelen. OLAF analyseert op zijn beurt de besluiten waarbij de nationale autoriteiten bepalen om zaken niet te vervolgen na juridische aanbevelingen van OLAF²².

²² Zie 'The OLAF Report 2015', punt 3.3, blz 28-29. http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf.

In de effectbeoordeling bij het wetgevingsvoorstel van 2013 tot instelling van het EPPO heeft de Commissie reeds vastgesteld waarom de juridische aanbevelingen van OLAF slechts in beperkte mate worden opgevolgd. Met het EPPO wordt beoogd een aantal van deze tekortkomingen aan te pakken, zoals de moeilijkheden bij het verzamelen van bewijs in de lidstaten. Daarnaast is de Commissie begonnen met de evaluatie van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF, die tegen 2017 voltooid moet zijn. Dit zal ook de mogelijkheid bieden om deze kwestie te onderzoeken.

4. SAMENWERKING MET DE LIDSTATEN

4.1. Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)

De vergadering van het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)²³ met de deskundigen van de lidstaten in 2015 bood de gelegenheid om van gedachten te wisselen over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van fraudebestrijding en over de voorbereiding van het verslag uit hoofde van artikel 325 VWEU over de "Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding 2014".

In 2015 zijn de subgroepen van COCOLAF bijeengekomen om:

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

In de subgroep voor fraudebestrijding werden twee richtsnoeren opgesteld:

- "National Anti-fraud Strategy in practice: preparatory phase" (Nationale fraudebestrijdingsstrategie in de praktijk: voorbereidingsfase), dat tot doel heeft de lidstaten te helpen bij het opstellen van hun nationale strategieën;
- "Identifying conflicts of interest in the agricultural sector — A practical guide for funds managers" (Opsporing van belangenconflicten in de landbouwsector — Een praktische gids voor fondsenbeheerders), dat tot doel heeft de nationale autoriteiten die EU-middelen beheren te helpen om belangenconflicten beter aan te pakken.

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

De subgroep voor AFCOS wisselde ook ervaringen en beste praktijken op het gebied van fraudebestrijding uit tijdens hun vergadering in oktober 2015.

Daarnaast heeft de subgroep voor het fraudebestrijdingscommunicatienetwerk van OLAF (OAFCN) communicatieactiviteiten over de bestrijding en voorkoming van fraude opgestart door een seminar over "de beste manier van communiceren om fraude te voorkomen" te organiseren.

4.2. Maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden

De lidstaten hebben aangegeven dat zij in 2015, naar aanleiding van het feit dat het merendeel van de Uniewetgeving voor de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 is vastgesteld, een aanzienlijk aantal maatregelen hebben genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen en fraude te bestrijden.

²³ Besluit 94/140/EG van de Commissie van 23 februari 1994, gewijzigd op 25 februari 2005.

De maatregelen van de lidstaten bestreken de gehele fraudebestrijdingscyclus. De maatregelen hadden vooral betrekking op overheidsopdrachten, maar ook op belangenconflicten, financiële misdrijven, corruptie, de AFCOS en de definitie van fraude en klokkenluiders.

In 2015 hebben tien lidstaten²⁴ zich gericht op maatregelen voor betere nationale samenwerking bij de bestrijding van fraude. Voorts hebben Bulgarije, Luxemburg en Hongarije opleidingen georganiseerd voor ambtenaren zodat ze fraude beter kunnen opsporen, terwijl Estland en Malta zich hebben gericht op bewustmaking van fraude. Estland heeft met name opleidingen georganiseerd om de bewustwording rondom corruptie te vergroten, terwijl de AFCOS van Malta, in samenwerking met het ministerie van Onderwijs en Werkgelegenheid, maatregelen heeft getroffen om leerlingen in Maltese scholen bewuster te maken van fraude- en corruptiebestrijding.

Daarnaast hebben drie lidstaten²⁵ maatregelen genomen om de samenwerking met andere lidstaten en derde landen te versterken. Meer bepaald:

- Bulgarije heeft gemeld dat vier internationale seminars werden gehouden, waaraan 160 vertegenwoordigers van de belasting- en douaneautoriteiten van Bulgarije, Griekenland en Roemenië, alsook OLAF en de AFCOS hebben deelgenomen, om ervaringen uit te wisselen en casestudies over fraudebestrijding te bespreken. Voorts werden maatregelen genomen om de interactie tussen overheidsdiensten van de lidstaten in de Balkan te verbeteren;
- Tsjechië heeft de gezamenlijke verklaring van de douanedienst van de Visegrad-groep (V4) aangenomen over de invoering van risicoprofielen voor producten uit de Aziatische textiel- en schoeiselindustrie;
- Frankrijk heeft het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten geratificeerd.

Daarnaast hebben zeven lidstaten²⁶ fraudebestrijdingsmaatregelen getroffen of procedures voor het beheer van de EU-middelen vastgesteld. Twee²⁷ van deze zeven lidstaten hebben ervoor gekozen richtsnoeren of administratieve procedures vast te stellen om het beheer van de middelen te verbeteren. Meer bepaald:

- Bulgarije heeft een actieplan voor de uitvoering van de nationale fraudebestrijdingsstrategie vastgesteld voor 2015-2016;
- Tsjechië heeft een regeringsbesluit inzake basisrichtsnoeren voor corruptiebestrijding op regeringsniveau vastgesteld, waarin de belangrijkste beleidslijn van de regering voor corruptiebestrijding is opgenomen;
- Denemarken heeft een nationaal fraudebestrijdingsbeleid vastgesteld voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het beleid werd in 2015 geïntroduceerd op de website van de Deense ondernemingsautoriteit om een klimaat tot stand te brengen waarin fraude niet gedijt, en om fraudebestrijding en -opsporing te bevorderen;
- Duitsland heeft een strategie voor fraude- en corruptiebestrijding vastgesteld, met inbegrip van een frauderisicobeoordeling voor alle in het kader van het EFRO genomen maatregelen.

²⁴ Bulgarije, Denemarken, Estland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal.

²⁵ Bulgarije, Tsjechië, Frankrijk.

²⁶ Bulgarije, Denemarken, Estland, Kroatië, Nederland, Oostenrijk, Portugal.

²⁷ Kroatië, Oostenrijk.

Ten slotte hebben tien lidstaten²⁸ gemeld dat zij wetswijzigingen hebben doorgevoerd om de bescherming tegen fraude te verbeteren, en twee van deze lidstaten²⁹ hebben wetgevende maatregelen genomen om douanefraude te bestrijden. Voorts hebben drie lidstaten³⁰ hun belastingstelsels verbeterd om fraude te bestrijden.

4.3. Uitvoering van de aanbevelingen uit 2014

In het verslag van 2014 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie heeft de Commissie aanbevolen dat de lidstaten:

- het potentieel van de AFCOS volledig benutten bij de ontwikkeling van NAFS;
- de richtlijnen inzake overheidsopdrachten omzetten in nationale wetgeving, met bijzondere nadruk op de definitie van "belangenconflict", en maatregelen nemen om dergelijke conflicten tegen te gaan;
- het geringe aantal meldingen verhogen;
- douanecontroles versterken, met name gezien de afname van het aantal douanecontroles bij inklaring.

Zoals vermeld in het vorige verslag hadden alle lidstaten een AFCOS ingesteld tegen eind 2014. Niettemin verschillen de aan de AFCOS van de lidstaten toegewezen bevoegdheden enigszins:

- de meeste lidstaten³¹ hebben hun AFCOS belast met coördinatieverantwoordelijkheden;
- vier lidstaten³² hebben de dienst administratieve onderzoeksbevoegdheden gegeven;
- het Verenigd Koninkrijk heeft de dienst strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden gegeven.

Vier andere lidstaten³³ hebben een AFCOS-netwerk opgezet, waarin verschillende partijen met elkaar samenwerken.

De meeste lidstaten³⁴ hebben voorzien in een systeem van samenwerking tussen hun AFCOS en relevante nationale partijen, waaronder diverse instanties voor fraudebestrijding. Wat gestructureerde coördinatie en ontwikkeling van een nationale fraudebestrijdingsstrategie (NAFS) betreft, hadden zes lidstaten³⁵ een NAFS vastgesteld tegen eind 2015. Tsjechië heeft gemeld voornemens te zijn om de strategie te herzien, terwijl Italië heeft meegedeeld dat de AFCOS strategische beleidslijnen en acties heeft opgesteld en ontwikkeld, die jaarlijks worden geactualiseerd en sinds 2012 worden gepubliceerd in de jaarverslagen aan het Italiaanse parlement. Vijf andere lidstaten³⁶ hebben gemeld dat de goedkeuring van hun NAFS nog loopt.

²⁸ Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Ierland, Spanje, Italië, Cyprus, Litouwen, Oostenrijk, Polen.

²⁹ Bulgarije, Oostenrijk.

³⁰ Bulgarije, Estland, Ierland.

³¹ België, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Finland, Zweden.

³² Bulgarije, Litouwen, Malta, Roemenië.

³³ Bulgarije, Denemarken, Ierland, Slowakije.

³⁴ België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

³⁵ Bulgarije, Griekenland, Kroatië, Hongarije, Malta, Slowakije.

³⁶ Spanje, Letland, Luxemburg, Roemenië, Slovenië.

De meeste lidstaten³⁷ hebben nieuwe nationale wetgeving opgesteld teneinde de EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten om te zetten in nationaal recht. In zeven lidstaten³⁸ zal de wet tegen april 2016 in werking treden. Slechts twee lidstaten³⁹ hebben reeds een dergelijke wet vastgesteld. Sommige lidstaten⁴⁰ hebben geen actie ondernomen, omdat zij van mening zijn dat hun nationale wetgeving reeds in overeenstemming is met de richtlijn.

De vier lidstaten⁴¹ die expliciet werden gevraagd hun systemen voor de opsporing en/of melding van fraude te versterken, hebben allemaal stappen ondernomen om hun nationaal systeem te verbeteren. Frankrijk en Spanje, die ook een vermelding krijgen voor hun inspanningen op het gebied van het cohesiebeleid, hebben verslag uitgebracht over de aanpassingen die zij hebben doorgevoerd om het melden van onregelmatigheden verder te verbeteren. Een aanzienlijk aantal lidstaten⁴² heeft echter geen melding gemaakt van getroffen maatregelen op deze punten, aangezien zij ervan uitgingen dat de aanbevelingen slechts van toepassing waren op de vier genoemde lidstaten.

De meeste lidstaten⁴³ hebben gemeld maatregelen te hebben genomen om de samenwerking met andere lidstaten te versterken zodat alle transacties en alle marktdeelnemers in de populaties voor controles na inkleding worden opgenomen, ongeacht of de importeur al dan niet is gevestigd in de lidstaat waar de fysieke invoer plaatsvindt. Zij hebben dit onder meer bereikt door memoranda van overeenstemming te ondertekenen met de verschillende betrokken diensten. Voorts hebben zes lidstaten⁴⁴ gemeld dat zij ook in andere lidstaten geregistreerde marktdeelnemers onderzoeken om douanefraude op te sporen.

5. FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN

De lidstaten dragen de voornaamste verantwoordelijkheid voor het beheer van ongeveer 80 % van de uitgavenbegroting en voor de inning van vrijwel alle ontvangsten.

Krachtens de sectorale verordeningen moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van gevallen van frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden die zij hebben opgespoord. De informatie in het eerste verslag over de onregelmatigheid moet worden bijgewerkt wanneer er zich nieuwe ontwikkelingen voordoen.

Volgens het EU-recht moeten alle gevallen van onregelmatigheden en vermoedelijke fraude van meer dan 10 000 EUR op het gebied van ontvangsten en uitgaven worden gemeld. Voor uitgaven hoeven echter niet alle opgespoorde onregelmatigheden gemeld worden⁴⁵.

De opgespoorde en gemelde onregelmatigheden zouden tot lagere ontvangsten of een onterechte uitgave hebben geleid indien ze niet werden ontdekt. Na deze vaststellingen worden terugvorderingsprocedures ingeleid.

³⁷ Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Finland.

³⁸ Bulgarije, Estland, Ierland, Griekenland, Italië, Slovenië, Slowakije.

³⁹ Denemarken, Hongarije.

⁴⁰ Polen, Zweden.

⁴¹ Denemarken, Luxemburg, Slowakije, Finland.

⁴² België, Bulgarije, Duitsland, Ierland, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

⁴³ Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Finland, Slovenië, Slowakije, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

⁴⁴ Bulgarije, Duitsland, Spanje, Italië, Cyprus, Roemenië.

⁴⁵ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld "Methodologie van de statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden".

Hoewel onregelmatigheden in verband met de traditionele eigen middelen worden opgespoord tijdens het begrotingsjaar of vroeger, hebben de in dit document geanalyseerde onregelmatigheden in verband met uitgaven betrekking op gevallen die in voorgaande begrotingsjaren hebben plaatsgevonden (gemiddeld ongeveer drie jaar eerder).

Inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten of niet-subsidiabele uitgaven zijn voorbeelden van deze onregelmatigheden.

Enerzijds tonen dergelijke onregelmatigheden aan dat de diensten die de middelen beheren bepaalde zwakke punten hebben. Anderzijds blijkt uit het feit dat deze onregelmatigheden in een later stadium worden opgespoord en gemeld dat het systeem in zijn geheel geschikt is om deze situaties te corrigeren tijdens de volledige duur van projecten en programma's.

Bij "fraude" moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Het gaat bij fraude om 'opzettelijke misleiding': het gebruik van valse of vervalste documenten waarmee de aangegeven kosten voor de EU-uitgaven worden verhoogd of de inkomsten (uit douanerechten) worden verlaagd, bewijst doorgaans dat dit gedrag opzettelijk was.

Het is duidelijk dat fraudeopsporing veel moeilijker is dan het opsporen van een 'eenvoudige' onregelmatigheid waarbij geen opzettelijke poging tot frauderen werd ondernomen. Een eenvoudige onregelmatigheid is doorgaans het gevolg van een zwak punt op het eerste controleniveau. Daarentegen is een frauduleuze onregelmatigheid, zelfs wanneer bestaande zwakke punten worden uitgebuit, het gevolg van een specifieke actie van personen en/of organisaties, met kwaadwillig opzet en waarbij de eenvoudigste tot de meest complexe constructies worden gebruikt.

De opsporing en melding van fraude bewijst dat het algemene controlesysteem op nationaal en EU-niveau (met inbegrip van OLAF) functioneert en geschikt is om fraude en onregelmatigheden op te sporen.

Of er bij een onregelmatigheid feitelijk sprake is van fraude, moet uiteindelijk worden bepaald door de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat⁴⁶. Aangezien strafrechtelijke procedures enkele jaren kunnen duren, moet elke verwijzing naar opgespoorde fraude in dit document worden opgevat als een verwijzing naar gevallen van 'vermoedelijke fraude', tenzij specifiek omschreven als 'bewezen fraude'.

5.1. Gemelde onregelmatigheden en algemene trends, 2011-2015

In 2015 werden 22 349 (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden gemeld aan de Commissie, goed voor een totaalbedrag van ongeveer 3,21 miljard EUR. Ongeveer 2,79 miljard EUR (tegenover 2,26 miljard EUR in 2014) heeft betrekking op de uitgavensector van de EU-begroting. De opgespoorde onregelmatigheden vertegenwoordigen 1,98 % van de betalingen aan de uitgavenzijde en 1,71 % van het totale brutobedrag van de geïnde traditionele eigen middelen.

Ten opzichte van 2014 is het aantal opgespoorde onregelmatigheden met 36 % gestegen en zijn de corresponderende bedragen stabiel gebleven (-1 %).

Tussen 2011 en 2015 nam het aantal gemelde onregelmatigheden met 98 % toe, terwijl de overeenkomstige bedragen met 81 % stegen, hoewel deze stijging vooral de uitgavenbegroting betreft.

Er was een verschil tussen de trends in de ontvangsten- en uitgavensectoren: neerwaarts voor ontvangsten en opwaarts voor uitgaven.

⁴⁶ Dit betekent dat de zaken die in eerste instantie door de lidstaten als mogelijke fraude zijn gemeld, door de rechterlijke instanties kunnen worden afgewezen.

Wat uitgaven betreft, liggen diverse factoren aan deze toename ten grondslag:

- ten eerste is zij gekoppeld aan de voor de EU-begroting beschikbare middelen, die in 2015 meer dan 14 % omvangrijker waren dan in 2011;
- ten tweede hebben cyclische omstandigheden een rol gespeeld, zoals de naderende afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013;
- ten derde wordt de controle op het beheer van de EU-middelen door de geëigende instellingen (Europese Commissie en Rekenkamer) en de nationale diensten steeds beter;
- ten vierde is er sprake van specifieke omstandigheden in twee lidstaten,⁴⁷ die een abnormaal hoog aantal onregelmatigheden hebben gemeld (40 % van het totale aantal en 20 % van de totale bedragen).

Op het gebied van de traditionele eigen middelen (TEM) is het totale aantal in de OWNRES-databank geregistreerde gevallen van onregelmatigheden gedaald (van 5 538 in 2014) tot 5 104. Het geraamde en vastgestelde totaalbedrag ten aanzien waarvan onregelmatigheden zijn gemeld door de lidstaten (frauduleuze en niet-frauduleuze) is in 2015 gedaald (van 611 miljoen EUR in 2014) tot 427 miljoen EUR.

De sterke daling van de bedragen in 2015 is te verklaren doordat het Verenigd Koninkrijk aanzienlijke onregelmatige bedragen heeft vastgesteld in 2014 ten gevolge van ondergewaardeerd textiel en schoeisel, wat in 2015 niet in dezelfde mate is gebeurd. Integendeel, bepaalde aanvullende rechten die aanvankelijk werden vastgesteld zijn afgeschaft, vermoedelijk vanwege gebrek aan bewijs van onderwaardering.

5.2. Als fraude gemelde onregelmatigheden

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

In 2015 werden 1 461 onregelmatigheden als fraude gemeld (zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde), goed voor 637,6 miljoen EUR. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de sectoren vastgesteld, zoals geïllustreerd in tabel 1.

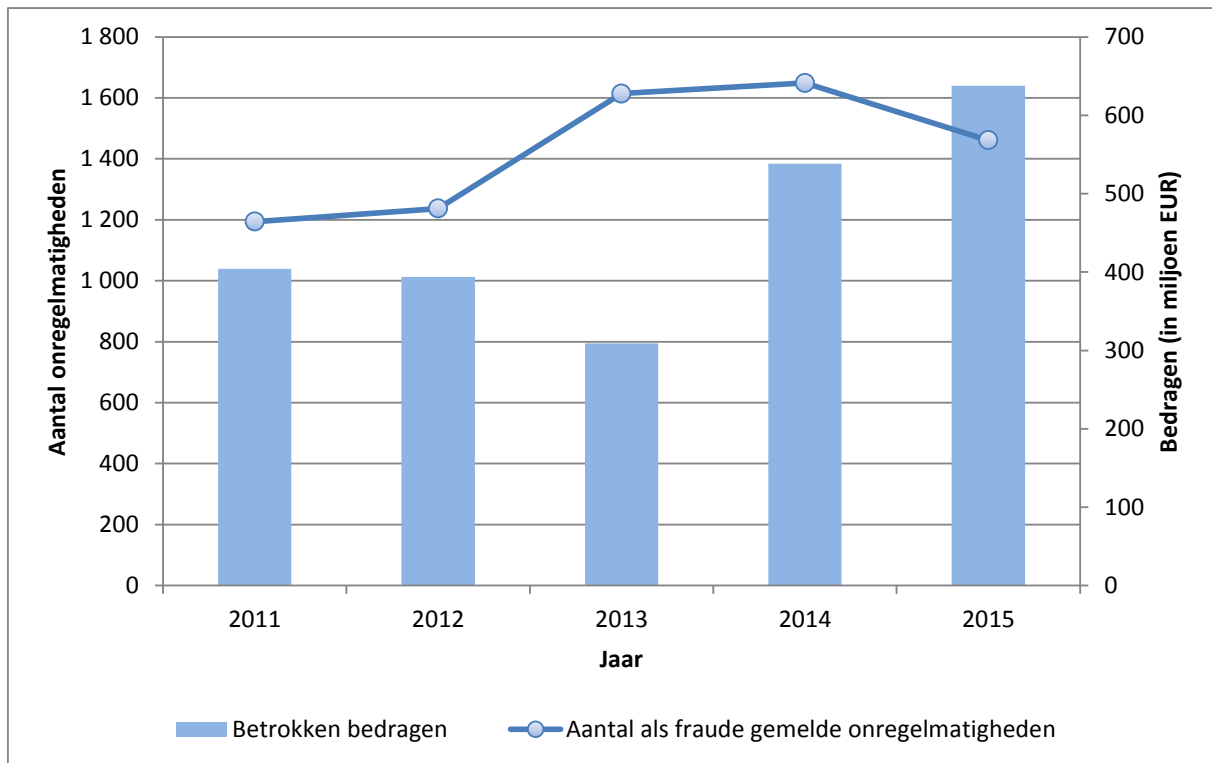
Vergeleken met 2014 nam het aantal in 2015 als fraude gemelde onregelmatigheden⁴⁸ met 11 % af, terwijl de financiële gevolgen ervan met 18 % toenamen.

In grafiek 1 zijn de algemene trends in de afgelopen vijf jaar weergegeven, waarbij een afname van het aantal gemelde gevallen zichtbaar is. Niettemin tekent zich na de sterke daling tussen 2010 en 2011 een stijgende lijn af in het aantal opgespoorde en gemelde frauduleuze onregelmatigheden tot 2014, terwijl de overeenkomstige bedragen grote schommelingen vertoonden. De variatie in het aantal gevallen zegt echter meer dan de variatie in de betrokken bedragen. De bedragen verschillen immers sterk van jaar tot jaar omdat zij kunnen worden beïnvloed door individuele gevallen waarmee hoge waarden gemoeid zijn.

⁴⁷ Spanje en Ierland. Zie punt 5.3.2.

⁴⁸ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie "Statistische evaluatie van voor 2015 gemelde onregelmatigheden".

Grafiek 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen, 2011-2015



Er zijn ook verschillen in de trend van de **ontvangsten** (die in 2015 qua aantal en bedragen een daling vertonen) en die van de **uitgaven** (waar schommelingen verband lijken te houden met de voortgang van de meerjarige programmeringscycli en waar voor het tweede opeenvolgende jaar sprake is van een geringe afname van het aantal gevallen).

Tabel 1: Als fraude gemelde onregelmatigheden in 2015^{49 50}

⁴⁹ Het hoge percentage voor de "Structuur- en Cohesiefondsen vóór 2007-2013" is uitsluitend te wijten aan het feit dat de betalingen voor deze programmeringsperioden bijna afgerond zijn.

⁵⁰ De totalen en subtotalen in de tabellen 1, 2 en 3 en in de bijlagen 1 en 2 wijken mogelijk af van de som van de afzonderlijke waarden, omdat de onderliggende cijfers zijn afgerond.

Begrotingssector (uitgaven)	Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2014	Betrokken bedragen (in miljoen EUR)	Variatie ten opzichte van 2014	Als % van de betalingen
Natuurlijke hulpbronnen	444	-14%	74,1	8%	0,13%
<i>dbouw: marktondersteuning en rechtstreekse betalingen</i>	180	8%	38,3	-21%	0,09%
<i>Plattelandontwikkeling</i>	232	-31%	28,8	110%	0,26%
<i>Beide</i>	13	86%	3,8	-10%	n.v.t.
<i>Visserij</i>	19	73%	3,2	53%	0,34%
Cohesiebeleid	371	21%	477,5	74%	0,96%
<i>ESIF 2014-20</i>	1	-	0,2	-	0,00%
<i>Cohesie 2007-2013</i>	360	39%	429,2	71%	1,03%
<i>Structuur- en Cohesiefondsen vóór 2007-2013</i>	10	-79%	48,1	102%	86,79%
Pretoetreding	29	-6%	7,8	-46%	0,50%
<i>Pretoetredingssteun (2000-2006)</i>	9	-59%	6,1	-58%	n/r
<i>Pretoetredingsinstrument (2007-2013)</i>	20	122%	1,7	1643%	0,34%
Directe uitgaven	5	-94%	0,2	-96%	0,00%
Totale uitgaven	849	-10%	559,6	55%	0,40%

Begrotingssector (inkomsten)	Aantal als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2014	Betrokken bedragen	Variatie ten opzichte van 2014	Als % van voor 2015 vastgesteld bruto TEM-bedrag
Inkomsten (traditionele eigen middelen)	612	-14%	78	-56%	0,31%*
TOTAAL	1 461	-11%	637,6	18%	/

* De berekening omvat gemelde geraamde bedragen

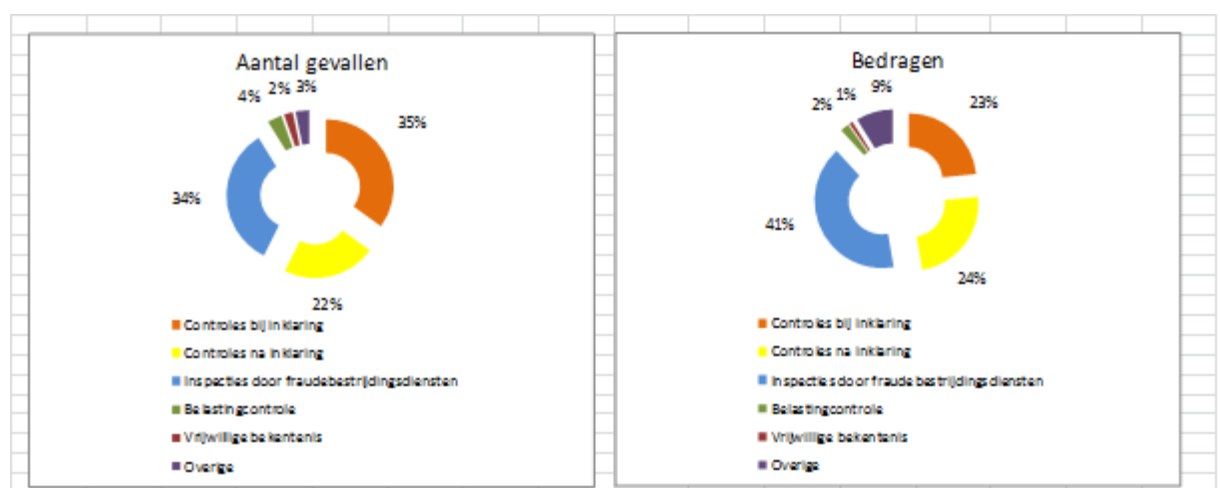
Een uitsplitsing van alle in 2015 als fraude gemelde onregelmatigheden per lidstaat en per begrotingssector is opgenomen in bijlage 1.

5.2.1. Ontvangsten

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden voor 2015 (612) is 26 % lager dan het gemiddelde over vijf jaar (822 voor de jaren 2011-2015). De totale geraamde en vastgestelde waarde voor TEM (78 miljoen EUR) is 34 % lager in 2015 dan het gemiddelde over vijf jaar (119 miljoen EUR). In dit verband blijft het totale aantal als fraude en niet als fraude gemelde gevallen vrij stabiel, ondanks een daling van het aantal als fraude gemelde gevallen.

Douanecontroles bij de inklaring van goederen en inspecties door fraudebestrijdingsdiensten waren de meest succesvolle methoden om frauduleuze gevallen op te sporen in 2015. Wat de bedragen betreft, leverden inspecties door fraudebestrijdingsdiensten en controles na inklaring de beste resultaten op.

Grafieken 2 en 3: Opsporingsmethoden van frauduleuze gevallen — volgens aantal gevallen en geraamde bedragen



Lidstaten kunnen moeilijk onderling worden vergeleken op basis van het aantal gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen, aangezien de toepasselijke bepalingen voor meldingspraktijken verschillend worden geïnterpreteerd. Wat de bedragen betreft, kunnen de waargenomen verschillen van jaar tot jaar worden toegeschreven aan de melding van grote, individuele zaken, die een grote impact hebben op de jaarcijfers, vooral in de lidstaten met een kleiner aandeel in de inning van de TEM. Andere factoren, zoals het soort vervoer, het soort handel, het nalevingsniveau van marktdeelnemers en de ligging van de lidstaat, kunnen deze cijfers aanzienlijk beïnvloeden.

5.2.2. Uitgaven

Wat de EU-uitgaven betreft, werd er ten opzichte van 2014 een daling van 10 % geconstateerd in het aantal gemelde onregelmatigheden. Deze daling was zichtbaar voor alle begrotingssectoren, uitgezonderd cohesiebeleid. Er bestaan echter aanmerkelijke verschillen tussen de sectoren.

Marktondersteuning, rechtstreekse betalingen en visserij vertonen allemaal stijgingen, terwijl plattelandsontwikkeling een tegenovergestelde trend volgde: een stijging van 82 % tussen 2013 en 2014 werd gevolgd door een daling van 31 % in 2015 (zie punt 5.2.2.1).

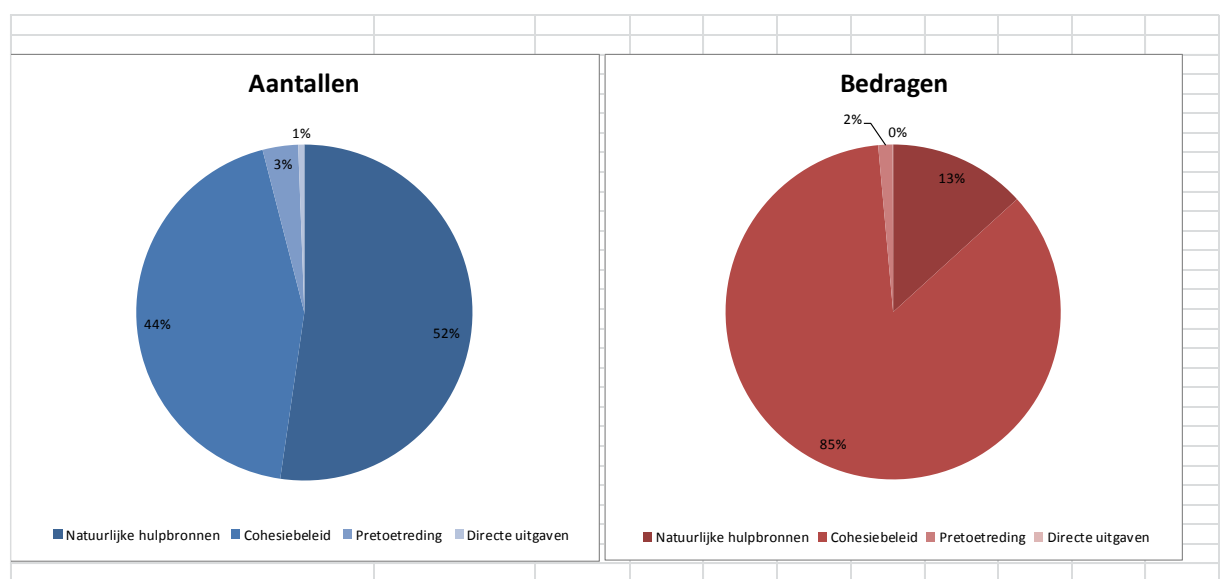
Er werd ook een daling geconstateerd voor de beleidssectoren pretoetreding (6 %) en directe uitgaven (94 %). Het cohesiebeleid vertoonde daarentegen een aanzienlijke stijging van 21 % na de daling van het voorgaande jaar.

Schommelingen in de betrokken bedragen leveren gewoonlijk minder bruikbare informatie op, zoals eerder werd uitgelegd. De betrokken bedragen zijn echter met 55 % gestegen ten opzichte van 2014. Aangezien de Commissie en de lidstaten erop aandringen dat de planning en het richtpunt van hun controleactiviteiten gebaseerd moeten worden op risicoanalyses en IT-instrumenten, is de stijging mogelijk het resultaat van deze nieuwe praktijken.

In grafieken 4 en 5 worden de als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen per begrotingssector weergegeven.

Voor het derde achtereenvolgende jaar werd het grootste percentage als fraude gemelde onregelmatigheden (52 %) in de landbouwsector opgespoord. Net als in voorgaande jaren, en zelfs meer dan in het verleden, had het grootste deel van de betrokken bedragen (85 %) echter betrekking op het cohesiebeleid.

Grafieken 4 en 5: Als fraude gemelde onregelmatigheden per begrotingssector (uitgaven) — volgens aantal en bedrag



Het gebruik van valse of vervalste documenten en verklaringen was nog steeds de meest gangbare vorm van fraude (34 %). 16 van de als fraude gemelde onregelmatigheden hadden betrekking op belangenconflicten, drie gevallen op corruptie en nog eens 73 andere onregelmatigheden hielden verband met ethiek en integriteit.

Ongeveer 23 % van de in 2015 als fraude gemelde onregelmatigheden werd opgespoord door fraudebestrijdingsorganen of tijdens strafrechtelijke onderzoeken of andere externe controles; 75 % werd opgespoord door administratieve controlesystemen als vastgesteld in de sectorspecifieke verordeningen. Dit onderstreept hoe belangrijk externe controles bij fraudebestrijding zijn en dat een sterke coördinatie met de beheers- en auditautoriteiten nodig is. In strafrechtelijke en fraudebestrijdingsonderzoeken werden gevallen van mogelijke fraude opgespoord waarbij de bedragen hoog waren. Dit wijst erop hoe doeltreffend de onderzoeken zijn en dat de betrokken autoriteiten over krachtige onderzoekscapaciteiten beschikken.

Het aantal opgespoorde gevallen blijft per lidstaat variëren, maar de verschillen zijn kleiner geworden⁵¹. In 2015 waren er slechts twee lidstaten, Ierland en Luxemburg, die geen enkele onregelmatigheid als fraude hebben geclassificeerd. België, Zweden, Malta, Finland, Denemarken en Oostenrijk hebben zeer weinig frauduleuze onregelmatigheden (minder dan drie voor alle uitgavensectoren) gemeld. De lidstaten met het hoogste aantal opgespoorde en gemelde frauduleuze onregelmatigheden waren Roemenië, Polen, Slowakije, Duitsland en Italië (tussen 53 en 199). De hoogste cijfers voor bedragen werden gemeld door Italië, Portugal, Slowakije, Roemenië en Polen (tussen 40 miljoen EUR en 213 miljoen EUR). Deze verschillen worden veroorzaakt door diverse factoren en wijzen op verschillende benaderingen van de lidstaten en de diverse overheden in een en dezelfde lidstaat.

Tijdens de periode 2011-2015 werd voor 7 % van de als fraude gemelde onregelmatigheden ook daadwerkelijk fraude bewezen. Op dit gebied meldden Polen, Roemenië, Bulgarije en Duitsland⁵² het grootste aantal afgesloten procedures.

⁵¹ Zie bijlage 1.

⁵² In de afgelopen jaren heeft Duitsland de classificatie van een aantal als 'bewezen fraude' aangeduide gevallen gewijzigd naar 'vermoedelijke fraude'.

5.2.2.1. Natuurlijke hulpbronnen (landbouw, plattelandsontwikkeling en visserij)

Ondanks een daling van meer dan 30 % was de sector plattelandsontwikkeling in 2015 verantwoordelijk voor het grootste aantal als fraude gemelde onregelmatigheden. De andere sectoren vertoonden een stijging in vergelijking met het voorgaande jaar.

De door vier lidstaten (Hongarije, Polen, Roemenië en Italië) gemelde onregelmatigheden vertegenwoordigen ongeveer 74 % van het totale aantal als fraude gemelde onregelmatigheden, een vergelijkbaar percentage ten opzichte van voorgaande jaren.

Roemenië, Polen, Litouwen en Tsjechië meldden een groeiend aantal gevallen van fraude.

De stijging van het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden betreft het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). In 2015 had 3 % van de gemelde gevallen betrekking op het ELGF en het ELFPO.

Frauduleuze onregelmatigheden die het vaakst terugkeren, zijn het gebruik van "*valse of vervalste documenten*", "*valse of vervalste steunaanvragen*" en "*verklaringen van fictieve producten, soorten en/of grond*" voor het ELGF. Wat het ELFPO betreft, maakten de lidstaten melding van "*andere onregelmatigheden met betrekking tot ethiek en integriteit*", "*valse of vervalste documenten*" en "*valse of vervalste steunaanvragen*".

In 2015 vormden controleactiviteiten door administratieve organen het meest succesvolle type controle, waarmee 50 % van alle als fraude gemelde onregelmatigheden werd opgespoord.

Van alle als fraude gemelde onregelmatigheden tussen 2009 en 2013⁵³ werd 10 % als bewezen fraude beschreven. Gedurende dezelfde periode werd 12 % van de zaken afgewezen. Bulgarije en Polen meldden het grootste aantal afgesloten procedures met betrekking tot bewezen fraude.

5.2.2.2. Cohesiebeleid: programmeringsperioden 2007-2013 en 2000-2006

Voor het derde achtereenvolgende jaar was het cohesiebeleid niet de uitgavensector van de begroting met het hoogste aantal als fraude gemelde onregelmatigheden. De betrokken bedragen maakten echter wel het hoogste percentage van het totaal uit.

In overeenstemming met de trend van de afgelopen jaren, werd het grootste aantal als fraude gemelde onregelmatigheden en de overeenkomstige bedragen in 2015 opgetekend voor het EFRO (respectievelijk 60 % en 75 %).

De meeste frauduleuze onregelmatigheden (64 %) werden opgespoord door het controlesysteem dat in de EU-wetgeving is vastgesteld. Dit is een voortzetting van de trend sinds 2012, maar vormde een opvallende breuk met de voorgaande programmeringsperiode (2000-2006), waarin frauduleuze onregelmatigheden vrijwel uitsluitend werden opgespoord tijdens strafrechtelijke en fraudebestrijdingsonderzoeken.

Wat de bedragen betreft, werden de belangrijkste resultaten verkregen tijdens administratieve controles (44 %) en strafrechtelijke en fraudebestrijdingsonderzoeken of fraudebestrijdingscontroles (44 %).

Gevalen van fraude worden gemiddeld binnen tien maanden na opsporing gemeld. Frauduleuze praktijken worden gemiddeld minder dan drie jaar na aanvang opgespoord.

Van de gemelde onregelmatigheden in de periode 2009-2013⁵⁴ werd 12 % van de als fraude gemelde onregelmatigheden ook daadwerkelijk als fraude bewezen (in 2013 was dit 11 %).

⁵³ De periode 2009-2013 werd als referentieperiode genomen om gevallen van bewezen fraude en seponeringen te analyseren.

⁵⁴ Zie voetnoot 53.

4 % van de zaken werd afgewezen. Duitsland, Polen en Italië meldden het grootste aantal afgesloten procedures met betrekking tot bewezen fraude.

5.2.2.3. Pretoetredingsbeleid: pretoetredingssteun (PAA) en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA)

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden met betrekking tot de PAA en de overeenkomstige bedragen nam in 2015 af ten opzichte van het voorgaande jaar. Roemenië meldde frauduleuze onregelmatigheden met betrekking tot de PAA in verband met het programma voor plattelandontwikkeling⁵⁵.

Het aantal frauduleuze onregelmatigheden met betrekking tot het IPA en de betrokken bedragen zijn gestegen in vergelijking met 2014. De meeste frauduleuze onregelmatigheden werden gemeld door Turkije. De hoogste frauduleuze bedragen werden gemeld voor grensoverschrijdende samenwerking en plattelandontwikkeling.

5.2.2.4. Uitgaven onder direct beheer van de Commissie

De uitgaven onder direct beheer van de Commissie worden geanalyseerd op basis van de gegevens over de door de diensten van de Commissie uitgevaardigde invorderingsopdrachten.

Volgens het boekhoudstelsel op transactiebasis van de Commissie (ABAC) werden in 2015 vijf terugvorderingen onder de rubriek "als fraude gemelde onregelmatigheden" geïdentificeerd (dat wil zeggen "bij OLAF gemelde" gevallen). Deze vertegenwoordigen 0,2 miljoen EUR.

5.3. Niet als fraude gemelde onregelmatigheden

In 2015 werd de Commissie in kennis gesteld van 20 888 niet als fraude gemelde onregelmatigheden (ongeveer 41 % meer dan in 2014). De cijfers zijn gestegen voor de twee sectoren gedeeld beheer, zijn stabiel gebleven voor de ontvangstensector en zijn gedaald voor pretoetreding en directe uitgaven. De financiële impact is gedaald tot ongeveer 2,58 miljard EUR (7 % minder dan in 2014 – zie punt 5.3.2). Dit wordt in tabel 2 weergegeven.

⁵⁵

SAPARD.

Tabel 2: Niet als fraude gemelde onregelmatigheden in 2015⁵⁶

Begrotingssector (uitgaven)	Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden	Variatie ten opzichte van 2014	Betrokken bedragen (in miljoen EUR)	Variatie ten opzichte van 2014	Als % van de betalingen
Natuurlijke hulpbronnen	4 370	28%	342,4	44%	0,62%
dbouw: marktondersteuning en rechtstreekse betalingen	1 244	7%	131,2	21%	0,30%
Plattelandsontwikkeling	2 857	35%	186,6	55%	1,67%
Overige/n.v.t	86	62%	5,2	91%	n.v.t
Visserij	183	101%	19,5	195%	2,07%
Cohesiebeleid	10 322	107%	1 769,8	9%	3,54%
ESIF 2014-20	1	-	0,0	-	0,00%
Cohesie 2007-13	9 730	108%	1 681,6	10%	4,03%
Structuur- en Cohesiefondsen vóór 2007-2013	591	104%	88,1	-10%	159,01%
Pretotetreding	98	-30%	5,3	-43%	0,34%
Pretotetredingssteun (2000-2006)	7	-87%	1,2	-81%	n/r
Pretotetredingsinstrument (2007-2013)	91	6%	4,1	50%	0,34%
Directe uitgaven	1 606	-11%	110,8	15%	0,69%
Totale uitgaven	16 396	58%	2 228,2	13%	1,58%

Begrotingssector (inkomsten)	Aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden	Verschil ten opzichte van 2014	Betrokken bedragen	Verschil ten opzichte van 2014	Als % van voor 2015 vastgesteld bruto TEM-bedrag
Inkomsten (traditionele eigen middelen)	4 492	0%	349,0	-57%	1,40%*
TOTAAL	20 888	41%	2 577,2	-7%	/

* De berekening omvat gemelde geraamde bedragen

Bijlage 2 bevat een uitsplitsing van alle niet-frauduleuze onregelmatigheden in 2015 per lidstaat en per begrotingssector.

5.3.1. Ontvangsten

Het aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden voor 2015 (4 492) is 1 % lager dan het gemiddelde over vijf jaar (4 515 — periode 2011-2015). Het geraamde en vastgestelde bedrag (349 miljoen EUR) ligt 1 % hoger in 2015 dan het gemiddelde over vijf jaar (347 miljoen EUR).

Niet-frauduleuze onregelmatigheden werden voornamelijk opgespoord bij controles na inkleding (54 % van het aantal gevallen en 56 % van het bedrag). Andere belangrijke opsporingsmethoden voor niet-frauduleuze gevallen in 2015 waren:

- vrijwillige bekentenis (16 % van het aantal en 15 % van de bedragen);
- douanecontroles bij de inkleding van goederen (13 % van het aantal en 12 % van de bedragen).

In 2015 waren zonnepanelen de goederen die het meest werden getroffen door fraude en onregelmatigheden op financieel vlak. In veel gevallen werden onregelmatigheden met betrekking tot zonnepanelen opgespoord na een kennisgeving over wederzijdse bijstand van OLAF. Dit onderstreept het belang van door OLAF ingestelde onderzoeken ter opsporing van onregelmatigheden bij transacties met bepaalde soorten goederen (bijv. onjuiste GN-codes (gecombineerde nomenclatuur) of oorsprong van goederen, en ontduiking van antidumpingrechten).

⁵⁶

Zie voetnoot 49.

5.3.2. Uitgaven

De stijging van het aantal niet als fraude gemelde onregelmatigheden heeft betrekking op de voornaamste uitgavensectoren van de EU-begroting (landbouw en cohesiebeleid). Het aantal onregelmatigheden met betrekking tot pretoetreding en directe uitgaven is verminderd.

De grootte van deze stijging is toe te schrijven aan het hoge aantal door Spanje gemelde onregelmatigheden op het gebied van het cohesiebeleid⁵⁷. Ze vertegenwoordigen 36 % van het totale aantal in 2015 gemelde onregelmatigheden. De genoemde stijging gaat gepaard met een aanzienlijke toename van de corresponderende bedragen. Ierland meldde ook een ongewoon hoog aantal onregelmatigheden, waarvan het grootste deel betrekking heeft op de periode 2000-2006⁵⁸. De nationale autoriteiten hebben met betrekking tot alle opgespoorde onregelmatigheden correctieve maatregelen getroffen om de financiële belangen van de EU te beschermen.

5.4. Resultaten van de activiteiten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)⁵⁹

In 2015 heeft OLAF 219 onderzoeken ingesteld. In dezelfde periode werden 304 onderzoeken afgesloten en werden 364 aanbevelingen⁶⁰ verstrekt.

Door OLAF werden 98 aanbevelingen voor gerechtelijk optreden toegezonden aan nationale autoriteiten en werd voor ongeveer 888,1 miljoen EUR terugvordering aanbevolen, waarvan zo'n 97,9 miljoen EUR met betrekking tot ontvangsten en 790,2 miljoen EUR met betrekking tot uitgaven (zie tabel 3).

Tabel 3: Voor terugvordering aanbevolen bedragen in 2015 naar aanleiding van OLAF-onderzoeken

Sector	Aanbevolen bedrag
	miljoen EUR
Structuurfondsen	624,0
Douane en handel	97,9
Externe steun	76,1
Gecentraliseerde uitgaven	42,0
Landbouwfondsen	36,8
Nieuwe financiële instrumenten	10,4
EU-personeel	0,9
TOTAAL	888,1

⁵⁷ Het hoge aantal in 2015 gemelde onregelmatigheden omvat niet alleen de tijdens dit begrotingsjaar opgespoorde onregelmatigheden, maar ook onregelmatigheden die tijdens de gehele periode 2007-2013 zijn opgespoord en pas in 2015 zijn gemeld.

⁵⁸ Voor het verslagjaar 2015 in het kader van het IMS meldde Ierland 538 niet-frauduleuze onregelmatigheden in verband met het EFRO, waarvan er 537 betrekking hebben op 'historische' meldingen voor de programmeringsperiode 2000-2006. Deze 537 niet-frauduleuze onregelmatigheden in verband met het EFRO werden vastgesteld en gecorrigeerd in de jaren 2000-2010, en de financiële belangen van de EU werden beschermd. Wegens administratieve problemen en de afronding van de contradictoire fase van de financieringsperiode 2000-2006 in de lidstaat werd pas in 2015 daadwerkelijk verslag uitgebracht aan het IMS. De gegevens van 2015 over de melding van onregelmatigheden voor Ierland lijken bijgevolg hoog in vergelijking met voorgaande jaren.

⁵⁹ Zie voor een volledige beschrijving "The OLAF report 2015". <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report>.

⁶⁰ Aan het eind van een onderzoek kan OLAF de volgende soorten aanbevelingen verstrekken: financieel (aanbeveling om ten onrechte uitgegeven bedragen terug te vorderen), juridisch (aanbeveling voor de nationale autoriteiten om strafrechtelijke procedures in te leiden tegen personen), disciplinair (aanbeveling om tuchtprocedures in te leiden tegen personeel van de instellingen) en administratief (aanbeveling om zwakke punten in administratieve procedures aan te pakken).

6. TERUGVORDERING EN ANDERE PREVENTIEVE EN CORRECTIEVE MAATREGELEN

Gedetailleerde informatie over terugvorderingen, financiële correcties en andere preventieve en correctieve maatregelen (onderbrekingen en opschortingen van betalingen) wordt opgenomen in de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer over de bescherming van de EU-begroting⁶¹.

In het onderhavige verslag staat geen nadere informatie over dit onderwerp⁶².

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De rol van de lidstaten is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de financiële belangen van de EU afdoende worden beschermd. Aangezien de lidstaten het grootste deel van de middelen uit de EU-begroting innen of beheren en besteden, dragen zij ook een specifieke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de beginselen van goed financieel beheer naar behoren worden toegepast en geëerbiedigd. De lidstaten zijn verplicht om te waarborgen dat fraude en onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden, worden opgespoord en gecorrigeerd en in geval van fraude op passende wijze worden vervolgd.

2015 was een jaar van consolidering voor verschillende initiatieven die de Commissie en de lidstaten in de afgelopen jaren hebben genomen. De onderhandelingen over een aantal strategische kwesties zoals het EPPO werden voortgezet, maar er zijn nog steeds geen afdoende resultaten bereikt.

Op andere gebieden werden in 2015 belangrijke stappen gezet om de financiële belangen van de EU beter te beschermen, met name voor de ontvangstenzijde van de begroting.

7.1. Ontvangsten

Door de vaststelling van Verordening (EU) nr. 2015/1525⁶³ werd het huidige kader voor het opsporen en onderzoeken van douanefraude op EU- en nationaal niveau verbeterd, en zijn de analytische capaciteiten van zowel OLAF als de nationale douaneautoriteiten voor het opsporen van frauduleuze handelingen aanzienlijk versterkt.

In deze context geven de resultaten van opsporingen op het gebied van traditionele eigen middelen een lichte daling te zien, gedeeltelijk omdat het aantal opsporingen in 2014 hoog lag.

De opsporing van onregelmatigheden en fraude met betrekking tot zonnepanelen⁶⁴ (waarvan vele werden opgespoord na kennisgevingen over wederzijdse bijstand van OLAF) onderstreept:

- het belang van door OLAF ingestelde onderzoeken voor de opsporing van onregelmatigheden bij transacties met bepaalde soorten goederen⁶⁵; en
- de toegevoegde waarde van coördinatie en samenwerking op EU-niveau op het gebied van fraudebestrijding.

⁶¹ Zie COM(2015) 503 van 8 oktober 2015 voor het begrotingsjaar 2014. De mededeling over het begrotingsjaar 2015 wordt tussen eind juli en september verwacht.

⁶² Enige informatie over terugvordering is opgenomen in het werkdokument van de diensten van de Commissie getiteld "Statistical evaluation of the irregularities reported in 2015".

⁶³ Zie punt 2.2.1.

⁶⁴ De meest fraude- en onregelmatigheidsgevoelige goederen. Zie punt 5.3.1.

⁶⁵ Bijv. onjuiste GN-codes of oorsprong van goederen, en ontduiking van antidumpingrechten.

De controlestrategie van de douane is een combinatie van verschillende soorten controles. Controles na inklaring vormen de meest effectieve opsporingsmethode, zowel wat het aantal opgespoorde gevallen als wat de vastgestelde bedragen betreft. Controles bij de inklaring van goederen en inspecties door fraudebestrijdingsdiensten zijn echter essentieel voor de opsporing van bepaalde vormen van fraude en nieuwe fraudepatronen.

In veel lidstaten is het aantal met controles belaste personeelsleden verminderd door budgettaire beperkingen. Sommige lidstaten werken met opmerkelijk weinig douanepersoneel. Verminderde controles kunnen een stimulans vormen voor de inkomende handelsstromen, maar dit gaat mogelijk ten koste van doeltreffende controles en de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Aanbeveling 1

Rekening houdend met de huidige budgettaire beperkingen worden de lidstaten:

- **verzocht te streven naar een goed evenwicht tussen handelsbevordering en de bescherming van de financiële belangen van de EU, die ook nationale belangen vormen aangezien bij invoer nationale belastingen worden geïnd en de lidstaten worden vergoed voor de inning van traditionele eigen middelen;**
- **gevraagd ervaringen uit te wisselen over gevallen waarin douaneautoriteiten bijzonder succesvol waren bij het opsporen van fraude of onregelmatigheden bij inklaring;**
- **verzocht om informatie die werd ontvangen van andere lidstaten of de diensten van de Commissie via de CRMS-, AFIS-, of OWNRES-systemen op te nemen in het kader van risicobeheersing en de nationale populaties voor risicobeheerdoeleinden aan te vullen;**
- **gevraagd nauw met elkaar samen te werken, over de grenzen heen informatie uit te wisselen in verband met controles/audits na inklaring, en de frauduleuze verlegging van het handelsverkeer van de ene lidstaat naar de andere te voorkomen. Wanneer wordt bepaald welke ondernemingen gecontroleerd zullen worden, moet aandacht uitgaan naar bedrijven die gevestigd zijn in één land, maar al hun importen inklaren bij douanekantoren in andere lidstaten.**

In 2015 werd "vrijwillige bekentenissen" een belangrijkere factor om onregelmatigheden op te sporen. Op basis hiervan moet rekening worden gehouden met de resultaten van vrijwillige bekentenissen bij de planning van toekomstige controlestrategieën, met name voor controles na inklaring, maar ook bij de aanpassing van de controlestrategieën zodat in de toekomst toezicht kan worden gehouden op marktdeelnemers die zichzelf beoordelen. In de eerste plaats moet terdege rekening worden gehouden met ex-postaanpassingen van de douanewaarde.

Aanbeveling 2

Gezien het stijgende aantal gevallen van vrijwillige bekentenissen en de overeenkomstige bedragen, worden de lidstaten eraan herinnerd dat hun douanecontrolestrategieën moeten worden aangepast, rekening houdend met de resultaten van vrijwillige bekentenissen en worden bijgevolg gevraagd:

- **hun jaarlijkse planning van personele en andere middelen die vereist zijn om door vrijwillige bekentenissen verkregen informatie achteraf te verifiëren, in het licht daarvan aan te passen;**
- **rekening te houden met douanericobeheer en, indien nodig, bij controleplannen rekening te houden met de soorten onregelmatigheden die aan het licht komen door vrijwillige bekentenissen;**
- **douanecontroles uit te breiden naar andere marktdeelnemers met bedrijven of activiteiten die identiek of vergelijkbaar zijn met die welke vrijwillige bekentenissen hebben afgelegd.**

7.2. Uitgaven

Aan de uitgavenzijde is de schommeling van het aantal in de laatste vijf jaar als fraude gemelde onregelmatigheden moeilijk te duiden. Hoewel het totale aantal opsporingen vrij stabiel is gebleven in de afgelopen drie jaar, zijn de betrokken bedragen regelmatig gestegen. Er is een groot verschil tussen:

- a. **uitgavenprogramma's die meerjarig zijn** en waarvoor er een verband is tussen de opsporingsgraad en het **cyclische** karakter; en
- b. **rechtstreekse betalingen en marktondersteuning** (landbouwbeleid), waarbij betalingen en acties een jaarcyclus volgen en de opsporing van fraude en onregelmatigheden een zekere **samenhang en stabiliteit** in de tijd vertoont.

De praktijken voor de opsporing van fraude verschillen nog steeds per lidstaat.

Uit de stijging van het aantal lidstaten dat een aanzienlijke hoeveelheid frauduleuze onregelmatigheden opspoort en meldt, blijkt dat zij zich inzetten in de strijd tegen fraude die de financiële belangen van de EU schaadt.

De Commissie blijft bezorgd over het door sommige landen geringe aantal gemelde potentieel frauduleuze onregelmatigheden. De in het verslag van 2014 vermelde vooruitgang voor bepaalde lidstaten is met name tot stilstand gekomen of zelfs omgeslagen in een achteruitgang in 2015.

De kwaliteit van de melding van onregelmatigheden is bevredigend, maar kan verder worden verbeterd om de onderliggende verschijnselen diepgaander te analyseren.

Aanbeveling 3

De lidstaten worden verzocht om de kwaliteitscontrole van de via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) ingediende informatie verder te verbeteren, met name informatie over:

- **de beschrijving van opgespoorde onregelmatigheden;**
- **de betrokken prioritaire gebieden;**
- **de lokalisatie van de projecten/acties die zijn getroffen door fraude en onregelmatigheden.**

Aangezien sommige lidstaten zeer weinig frauduleuze onregelmatigheden melden, met name wat het bedrag van de toegewezen middelen betreft, beveelt de Commissie aan dat zij hun inspanningen inzake het opsporen en/of melden van fraude intensiveren:

- **op het gebied van landbouw: Finland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk;**
- **op het gebied van het cohesiebeleid: Spanje, Frankrijk en Litouwen.**

De rol van beheers- en betalingsautoriteiten bij de opsporing van fraude is sinds 2012 gegroeid en moet in de komende jaren verder worden versterkt, overeenkomstig het nieuwe regelgevingskader voor de periode 2014-2020.

De Commissie is van mening dat deze rol verder kan worden versterkt indien deze autoriteiten systematisch gebruikmaken van passende IT-instrumenten.

Aanbeveling 4

- **Gezien de complexiteit van de beheerde operaties en het grote aantal betrokken begunstigen, worden de lidstaten (beheersautoriteiten/betaalorganen en audit-/controleautoriteiten) gevraagd hun audits en controleactiviteiten te plannen en te concentreren op basis van risicoanalyses en doeltreffende IT-instrumenten.**
- **De Commissie heeft systemen en tools zoals Arachne, het IMS en het instrument voor frauderisicobeoordeling ontwikkeld en ter beschikking gesteld aan de lidstaten. De Commissie moedigt de lidstaten aan deze systemen en tools systematischer en efficiënter te gebruiken, tenzij andere vergelijkbare alternatieven reeds beschikbaar zijn.**

BIJLAGE 1 — ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN

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

Lidstaten	Landbouw		Visserij		Cohesiebeleid		Pretoetreding		TOTALE UITGAVEN		INKOMSTEN	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
België					1	0			1	0	43	7 538 346
Bulgarije	5	773 479	4	186 613	4	252 411	1	292	14	1 212 795	23	648 683
Tsjechië	13	791 560			35	14 398 677			48	15 190 237	2	44 705
Denemarken	1	0			1	0			2	0	6	4 001 406
Duitsland	6	615 842			58	5 711 930			64	6 327 772	88	14 566 960
Estland	6	1 507 680			1	452 363			7	1 960 044	4	81 625
Ierland									0	0	8	1 544 668
Griekenland					4	76 861			4	76 861	33	13 375 473
Spanje	11	945 822			1	1 321 308			12	2 267 130	74	4 830 245
Frankrijk	8	21 957 601			1	40 039			9	21 997 640	99	16 502 399
Kroatië					3	2 184 460	2	51 864	5	2 236 324	6	621 169
Italië	35	9 786 868	2	937 729	30	205 897 337			67	216 621 934	40	5 689 688
Cyprus	4	211 760							4	211 760	3	112 709
Letland	5	402 394			11	3 204 277			16	3 606 671	18	1 616 073
Litouwen	15	4 097 052							15	4 097 052	17	559 196
Luxemburg									0	0	0	0
Hongarije	28	8 461 627			16	1 707 781			44	10 169 408	5	205 201
Malta					1	20 386			1	20 386	0	0
Nederland	2	0			6	1 205 247			8	1 205 247	0	0
Oostenrijk	1	6 625			1	426 085			2	432 710	9	882 508
Polen	117	5 180 874			59	35 009 858			176	40 190 732	59	1 732 136
Portugal	5	228 168	8	664 975	14	77 090 162			27	77 983 304	4	508 718
Roemenië	135	12 628 911	2	1 253 828	53	50 128 899	9	6 060 351	199	70 071 989	21	1 106 514
Slovenië	6	913 603			6	2 728 096			12	3 641 699	3	139 295
Slowakije	19	2 243 224			56	74 248 476			75	76 491 700	2	97 541
Finland					1	6 676			1	6 676	6	412 415
Zweden					1	29 027			1	29 027	0	0
Verenigd Koninkrijk	3	119 576	3	171 379	7	1 321 728			13	1 612 683	39	989 999
TOTAAL	425	70 872 666	19	3 214 524	371	477 462 083	12	6 112 508	827	557 661 780	612	77 807 672

BIJLAGE 2 — NIET ALS FRAUDE GEMELDE ONREGELMATIGHEDEN

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

Lidstaten	Landbouw		Visserij		Cohesiebeleid		Pretoetreding		TOTALE UITGAVEN		INKOMSTEN	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
België	12	198 676			42	1 150 403			54	1 349 079	199	7 702 369
Bulgarije	35	5 500 245	5	75 532	103	31 888 599	29	885 125	172	38 349 500	4	96 851
Tsjechië	54	2 075 902	3	51 662	623	234 818 961			680	236 946 526	70	3 459 097
Denemarken	21	1 459 851	1	12 105	3	100 821			25	1 572 777	85	3 572 789
Duitsland	104	4 268 397	4	593 268	381	37 549 894			489	42 411 559	1 680	98 309 892
Estland	31	916 700			38	1 406 812			69	2 323 512	4	112 658
Ierland	61	1 700 271			545	73 999 784			606	75 700 055	24	1 795 956
Griekenland	106	40 248 517	4	126 996	114	37 671 526			224	78 047 040	19	3 001 966
Spanje	502	45 516 487	12	755 342	5 105	434 379 579			5 619	480 651 408	240	19 835 842
Frankrijk	167	21 176 547			19	2 557 529			186	23 734 075	260	15 873 136
Kroatië	1	17 655			1	2 431	23	260 160	25	280 246	8	558 813
Italië	493	34 130 041	1	34 181	191	45 870 449	3	553 935	688	80 588 607	112	8 801 968
Cyprus	4	257 092			3	472 133			7	729 226	1	14 363
Letland	31	1 164 772	1	10 245	51	9 821 468			83	10 996 485	12	378 930
Litouwen	243	25 514 993	13	675 805	53	6 933 032			309	33 123 830	30	795 857
Luxemburg									0	0	0	0
Hongarije	279	14 735 635	2	65 572	304	37 517 791			585	52 318 998	20	798 466
Malta	6	109 516			14	511 673			20	621 189	4	604 651
Nederland	202	9 873 243	53	6 962 981	63	5 312 715			318	22 148 940	459	111 189 852
Oostenrijk	23	626 623			90	8 130 052			113	8 756 676	63	4 189 849
Polen	262	6 096 964	6	1 673 150	826	190 580 712			1 094	198 350 825	69	3 249 352
Portugal	279	14 745 038	27	4 241 232	215	27 732 179			521	46 718 450	14	1 730 597
Roemenië	1 086	82 452 484	23	3 151 694	374	123 894 190	5	386 434	1 488	209 884 802	72	7 478 348
Slovenië	21	411 740			38	4 768 205			59	5 179 945	9	307 191
Slowakije	32	5 085 314	1	189 016	373	416 581 123			406	421 855 453	6	474 901
Finland	19	372 214	1	47 884	12	850 164			32	1 270 261	32	1 326 606
Zweden	36	2 396 338	8	318 970	30	1 949 056			74	4 664 364	76	3 039 021
Verenigd Koninkrijk	72	1 606 199	18	480 908	711	33 810 996			801	35 898 102	920	50 860 956
TOTAAL	4 182	322 657 452	183	19 466 543	10 322	1 770 262 277	60	2 085 654	14 747	2 114 471 927	4 492	349 560 277