

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.7.2008
COM(2008) 475 definitief

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding –
Jaarverslag 2007
[SEC(2008)2300]
[SEC(2008)2301]**

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	4
1. Resultaten van fraudebestrijding: statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden	5
1.1. Statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden die door de lidstaten en de diensten van de Commissie zijn gemeld in 2007	5
1.1.1. Traditionele eigen middelen.....	8
1.1.2. Landbouwuitgaven (EOGFL en ELFPO)	8
1.1.3. Structurele maatregelen.....	9
1.1.4. Pretoetredingsfondsen.....	10
1.1.5. Statistieken met betrekking tot uitgaven die direct door de Commissie worden beheerd.....	11
1.2. Statistieken met betrekking tot de activiteiten van OLAF	12
2. Voornaamste ontwikkelingen in 2007	12
2.1. Vooruitgang op douanegebied.....	28
2.1.1. Wederzijdse bijstand in de eerste pijler.....	12
2.1.2. Overeenkomsten in het kader van de derde pijler en eenmalige nationale maatregelen	13
2.2. Bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten	14
2.3. Onregelmatigheden en verdenkingen van fraude op het gebied van "directe uitgaven"	15
2.4. De nieuwe aanpak van "fraudebestendigheid"	15
2.5. Bescherming van de euro tegen vervalsing.....	16
2.6. Het Hercules II-programma	17
2.7. Andere in 2007 genomen maatregelen om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen.....	17
3. Controles om fraude en andere onregelmatigheden op te sporen	19
3.1. Controle op het gebied van structuurfondsen.....	19
3.1.1. Verbetering van het controlekader	20
3.1.2. Uitoefening van beheerscontroles door lidstaten op het gebied van het EFRO.....	21
3.2. Controlekader op landbouwgebied	22
3.3. Controle van traditionele eigen middelen	24

3.4.	Controles en inspecties ter plaatse van de Euratom-verordening (EG, nr. 2185/96).	25
4.	Verjaring van vervolgingen en beschikkingen met betrekking tot onregelmatigheden	26
4.1.	Verjaring van vervolging vanwege een onregelmatigheid	27
4.2.	Verjaringstermijn voor de uitvoering van een beschikking tot een administratieve sanctie.....	27
4.3.	Verjaringstermijn voor de uitvoering van een beschikking tot een administratieve maatregel (terugvordering).....	28
5.	Terugvordering.....	28
5.1.	Landbouw.....	28
5.2.	Structuurfondsen	29
5.3.	Eigen middelen.....	30
5.4.	Directe uitgaven	31
5.5.	Terugvordering na een OLAF-zaak	32

INLEIDING

De bescherming van de communautaire financiële belangen en fraudebestrijding vormen een gedeeld verantwoordelijkheidsgebied van de Gemeenschap en de lidstaten. De Commissie stelt elk jaar, in samenwerking met de lidstaten, een verslag op met daarin de statistieken en nieuwe maatregelen die zijn genomen om te voldoen aan de verplichtingen krachtens artikel 280 van het EG-Verdrag. Dit verslag is gericht aan het Europees Parlement en de Raad en wordt gepubliceerd¹.

Het **eerste deel** van het verslag is een overzicht van de **statistische resultaten met betrekking tot de gevallen van onregelmatigheid** die zijn gemeld door de lidstaten op die gebieden waar zij de begroting uitvoeren (landbouwbeleid, structuurfondsen en pretoetredingsfondsen, ofwel ongeveer 80 % van de begroting) en voor het innen van communautaire eigen middelen. Tevens wordt een schatting gegeven van de onregelmatigheden die zich hebben voorgedaan op het gebied van uitgaven die de Commissie direct beheert, alsmede een kort overzicht betreffende de operationele werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

Deze statistieken moeten met grote omzichtigheid worden gelezen en gebruikt: een gemelde onregelmatigheid is meestal geen potentieel fraudegeval (waarbij het gaat om een moedwillige handeling). Een vermoeden van fraude is niet noodzakelijkerwijs een door een rechterlijke beslissing bevestigd geval van fraude. Alle opgevoerde onregelmatigheden verkeren in de behandelingsfase en worden op verschillende wijzen afgehandeld, zoals uiteengezet onder de punten 3 en 5.

De in dit verslag gepresenteerde cijfers zijn per definitie slechts indicatief, voorlopig en niet definitief. Uit voorzorg betreffen de aangegeven bedragen vaak de gehele betrokken actie, voordat het deel dat een onregelmatigheid behelst, precies is vastgesteld. De lidstaten hebben de verplichting onregelmatigheden te melden, maar die verplichting leven ze niet in gelijke mate na. De lidstaten bepalen ook in beginsel zelf welke van de gemelde onregelmatigheden zij beschouwen als verdenking van fraude. Pas aan het einde van een door de nationale autoriteiten uitgevoerde gerechtelijke procedure, en vaak nadat er een aanzienlijke hoeveelheid tijd is verstreken, kan worden vastgesteld of er wel of geen sprake is van fraude en wat daarvan de reële financiële gevolgen zijn. Voor het uiteindelijk vaststellen van een geval als fraude, is de Commissie afhankelijk van de (niet-verplichte) inlichtingen van lidstaten.

Het **tweede deel** van het verslag is gewijd aan de **voornaamste ontwikkelingen in 2007**, zowel op het gebied van preventie als op het gebied van terugdringing van fraude en andere onregelmatigheden.

Het **derde deel** betreft de **controle die als doel heeft fraude en andere onregelmatigheden op te sporen**. Een belangrijk deel is gewijd aan de controle op het gebied van structuurfondsen en in het bijzonder de beheerscontrole. In het **vierde deel** wordt ingegaan op de verjaring die van toepassing is op de vervolgingen met betrekking tot onregelmatigheden en de verjaring die van toepassing is op de

¹ Verslagen van voorgaande jaren: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

uitvoering van een beschikking tot oplegging van een administratieve maatregel of sanctie. Deze twee delen worden met name behandeld met de antwoorden van lidstaten op een vragenlijst als uitgangspunt.

Het **vijfde deel**, waarop hetzelfde soort voorbehoud van toepassing is als op deel 1, vermeldt de terugvorderingen waartoe in 2007 op alle begrotingsterreinen is overgegaan.

Het verslag gaat vergezeld van twee werkdocumenten van de diensten van de Commissie².

1. RESULTATEN VAN FRAUDEBESTRIJDING: STATISTIEKEN MET BETREKKING TOT FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN

1.1. Statistieken met betrekking tot fraude en andere onregelmatigheden die door de lidstaten en de diensten van de Commissie zijn gemeld in 2007

Op die gebieden waar de lidstaten de begroting uitvoeren, alsmede voor het innen van de communautaire eigen middelen, verplicht de communautaire wetgeving de lidstaten ertoe opgespoorde verdenkingen van fraude en andere onregelmatigheden te melden. De verzamelde informatie wordt gebruikt voor analyse en follow-up om een beter beeld te krijgen van de gevolgen van onregelmatigheden voor de communautaire begroting.

Het is van belang een onderscheid te maken tussen fraude en andere onregelmatigheden. Een onregelmatigheid betreft elke schending van een communautaire bepaling door een marktdeelnemer, die tot gevolg heeft of kan hebben dat er schade wordt berokkend aan de financiële belangen van de Gemeenschappen³. Fraude is een moedwillig begane onregelmatigheid en een strafbaar feit⁴. De lidstaten sporen de gemelde onregelmatigheden op die een verdenking van fraude inhouden. De reële financiële impact van een geval van fraude kan pas aan het einde van een gerechtelijke procedure worden gemeten.

Het document van de diensten van de Commissie, "Statistische evaluatie van onregelmatigheden"⁵ biedt een diepgaande analyse van de statistieken die zijn opgesteld aan de hand van de door lidstaten gemelde gegevens en bevat, voor het eerst, statistieken over fraude en andere onregelmatigheden die door de diensten van de Commissie zijn opgespoord op de begrotingsterreinen die onder direct gecentraliseerd beheer vallen.

Conclusies aangaande onregelmatigheden die door de lidstaten zijn gemeld

- Het aantal gemelde onregelmatigheden is op elk gebied, met uitzondering van structurele acties, afgenomen.

² SEC(2008)2300 en SEC(2008)2301.

³ Artikel 1, lid 2, van de Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van 18.12.1995, betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, PB L 312 van 23.12.1995.

⁴ Artikel 1, lid 1, sub a), van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 1995, PB C 316 van 27.11.1995.

⁵ SEC(2008)2300.

- De geraamde financiële impact is in alle sectoren toegenomen. Voor de eigen middelen en de landbouw geldt dat deze toename deels is toe te schrijven aan onregelmatigheden die zijn voorgevallen of ontdekt in voorgaande jaren, maar pas in 2007 zijn gemeld. Op het gebied van de uitgaven valt de groei deels te verklaren door de toetreding van nieuwe lidstaten en de recente toename van betalingen in deze landen. In procenten van de begroting bezien, blijft de financiële impact betrekkelijk stabiel. Verscheidene onregelmatigheden met een aanzienlijke financiële impact zijn opgespoord in het kader van de afsluiting van de programmeringsperiode van de pretoetredingsfondsen voor de 10 nieuwe lidstaten.
- De geraamde impact van gevallen van fraudeverdenking blijft stabiel voor de uitgaven en vertoont een lichte teruggang voor de eigen middelen. Er dient te worden opgemerkt dat het hier gaat om gemelde fraudeverdenkingen en niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd en dat de reële financiële impact, na terugvordering en financiële correctie, pas kan worden vastgesteld aan het einde van gerechtelijke en administratieve procedures.
- Alhoewel het merendeel van de onregelmatigheden binnen de gestelde termijnen wordt gemeld, blijven inspanningen ter verbetering noodzakelijk: de gemiddelde termijn in de landbouw is 1,2 jaar en op het gebied van structurele acties 0,9 jaar. Sommige staten melden met aanzienlijke vertraging. Een snelle melding is onontbeerlijk voor een doeltreffende follow-up.
- Er is een toename van het aantal lidstaten dat meldingen verzendt langs elektronische weg en in het bijzonder via de elektronische modules AFIS/ECR⁶ die door de Commissie zijn voorgesteld voor de landbouw en de structuurfondsen. Het gebruik van de modules vereenvoudigt de behandeling van gegevens en verhoogt hun kwaliteit en de mogelijkheid ze te vergelijken. Sommige lidstaten blijven hun meldingen schriftelijk verzenden, of langs elektronische weg zonder gebruik van de ECR-modules.
- Dankzij de inspanningen van nationale autoriteiten (richtsnoeren, scholing van personeel dat verantwoordelijk is voor de meldingen) en het toegenomen gebruik van ECR-modules, is de kwaliteit van de meldingen op alle gebieden blijven toenemen. Sommige lidstaten dienen extra inspanningen te leveren met name waar het de classificatie van soorten onregelmatigheden betreft.

⁶ Anti Fraud Information System/External Communications Registry.

Tabel 1 – Aantal onregelmatigheden en bedragen – jaar 2007

Gebied	Aantal gemelde onregelmatigheden		Totale geraamde financiële impact van de onregelmatigheden, met inbegrip van verdenkingen van fraude (in miljoen euro)		Geraamde financiële impact van uitsluitend fraudeverdenkingen (in miljoen euro)	
	2006 ⁷	2007	2006	2007	2006	2007
Landbouw (EOGFL-Garantie)	3 249	1 548	87	155	29,8 (~0,06 % van de toegekende fondsen)	44,8 (~0,1 % van de toegekende fondsen)
Structuur- en cohesiefondsen	3 216	3 832	703	828	157,56 (~0,41 % van de toegekende fondsen)	141 (~0,31 % van de toegekende fondsen)
Pre-toetredingsfondsen	395	332	14	32	1,57 (~0,03 % van de toegekende fondsen)	5 (~0,38 % van de toegekende fondsen)
Directe uitgaven	-	411	-	33	-	18,1 (~0,17 % van de toegekende fondsen ⁸)
Totaal van de uitgaven	6 860	6 123	804	1 048	188,93 (~0,2 % van het bedrag van de uitgaven op de vier gebieden)	208,9 (~0,22 % van het bedrag van de uitgaven op de vier gebieden)
Eigen middelen⁹	5 705	5 321	353	377	134,39 (~0,94 % van het totale bedrag van eigen middelen)	106,57 (~0,62 % van het totale bedrag van eigen middelen ¹⁰)

⁷ De cijfers zijn geactualiseerd voor bepaalde sectoren sinds het verslag van 2006.

⁸ De berekening beslaat de gehele periode van de financiële vooruitzichten 2000-2006.

⁹ Douanerechten en landbouwheffingen.

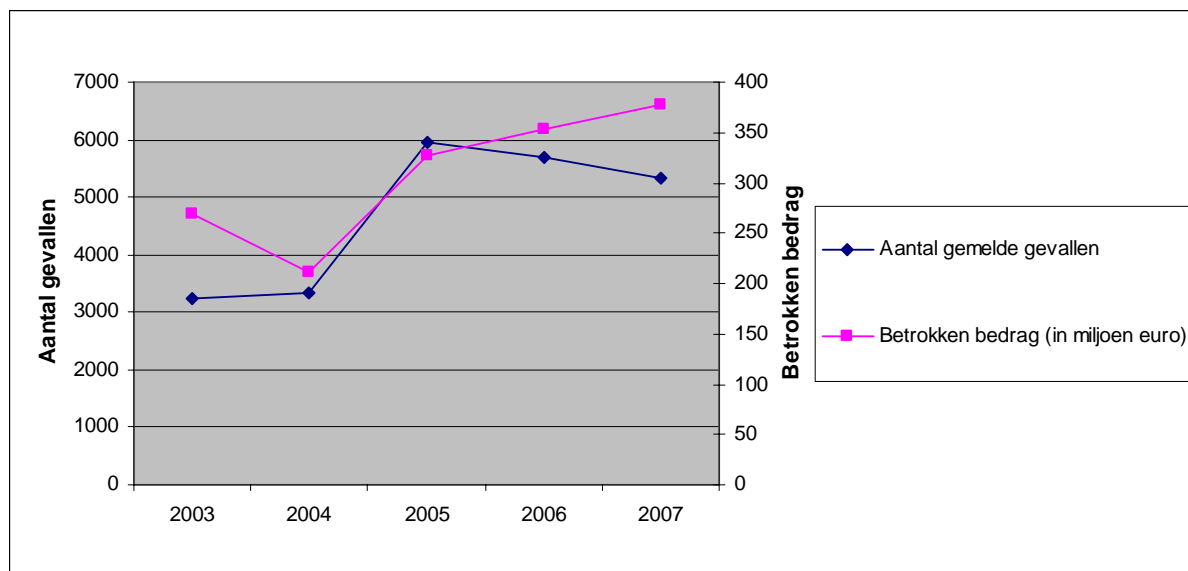
¹⁰ Dit percentage is berekend op basis van de raming van de traditionele eigen middelen in de algemene begroting 2007 en niet op basis van de boekhouding.

1.1.1. Traditionele eigen middelen

Het aantal gemelde gevallen van onregelmatigheden is met 7 % afgenomen (5 705 gevallen in 2006, vergeleken met 5 321 in 2007). Het geraamde bedrag (377 miljoen euro) is toegenomen met meer dan 6 %. De verdenkingen van fraude vertegenwoordigen ongeveer 23 % van de gemelde gevallen van onregelmatigheden, met een geraamde financiële impact van 106,57 miljoen euro, ofwel ongeveer 0,62 % van het totale bedrag van eigen middelen in 2007 (vergeleken met 134,39 miljoen euro, ongeveer 0,94 %, in 2006). Er zij opgemerkt dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude en niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd en dat de reële financiële impact nog niet is vastgesteld.

De meest getroffen producten zijn, net als in voorgaande jaren, elektronische en multimediatproducten, met name televisies en beeldschermen. De meest frequente onregelmatigheden betroffen een slechte classificatie van het product en de onjuiste beschrijving van herkomst. Het tweede meest getroffen product was tabak. De Commissie blijft aan deze sectoren bijzondere aandacht besteden. De groentesector (knoflook in het bijzonder) is belangrijker geworden, net als die van schoenen, auto- en motoronderdelen, en kleren, terwijl de sectoren vleeswaren, ijzer en staal en granen zijn teruggelopen. Het is van belang om bij het analyseren van deze gegevens te bedenken dat de datum waarop de onregelmatigheid of het geval van fraude is ontdekt en aan de Commissie is gemeld, niet noodzakelijkerwijs dezelfde datum is als die waarop het feit zich heeft voorgedaan.

Grafiek 1: Aantal gemelde onregelmatigheden en geraamde financiële impact – traditionele eigen middelen – jaren 2003-2007



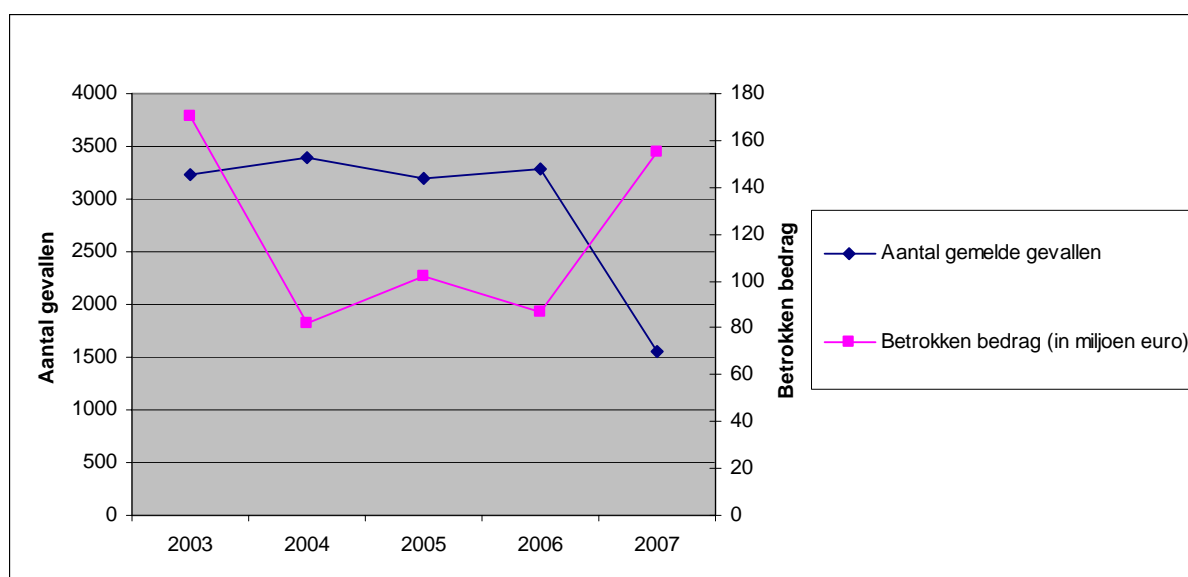
1.1.2. Landbouwwitgaven (EOGFL en ELFPO)

Het aantal gemelde onregelmatigheden is met 53 % gedaald (1 548 gevallen, vergeleken met 3 249 in 2006). Deze forse daling was te voorzien en is toe te

schrijven aan een nieuwe verordening van de Commissie van 2006¹¹ die per 1 januari 2007 van toepassing is geworden. De drempel waarboven lidstaten onregelmatigheden aan de Commissie moeten melden, is daarbij verhoogd van 4 000 naar 10 000 euro. Het betrokken bedrag (155 miljoen euro, ongeveer 0,33 % van het totaal aan landbouwkredieten) is met 44 % toegenomen. De toename komt deels voor rekening van gevallen met een aanzienlijke financiële impact die in voorgaande jaren zijn ontdekt of zich hebben voorgedaan, maar pas in 2007 zijn gemeld. De verdenkingen van fraude betreffen ongeveer 10 % van de gemelde gevallen van onregelmatigheden, met een geraamde financiële impact van 44,8 miljoen euro, ofwel 0,1 % van het totaal aan kredieten in 2007 (tegen 29,8 miljoen euro, ongeveer 0,06 % in 2006). Er zij opgemerkt dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude en niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd en dat de reële financiële impact nog niet is vastgesteld.

De hoogste bedragen betroffen de sectoren melk en zuivelproducten, groente en fruit, suiker en plattelandontwikkeling. Deze vier sectoren vertegenwoordigen samen ongeveer 77 % van het totale bedrag van de onregelmatigheden.

Grafiek 2: Aantal gemelde onregelmatigheden en geraamde financiële impact – landbouwuitgaven – jaren 2003-2007



1.1.3. Structurele maatregelen

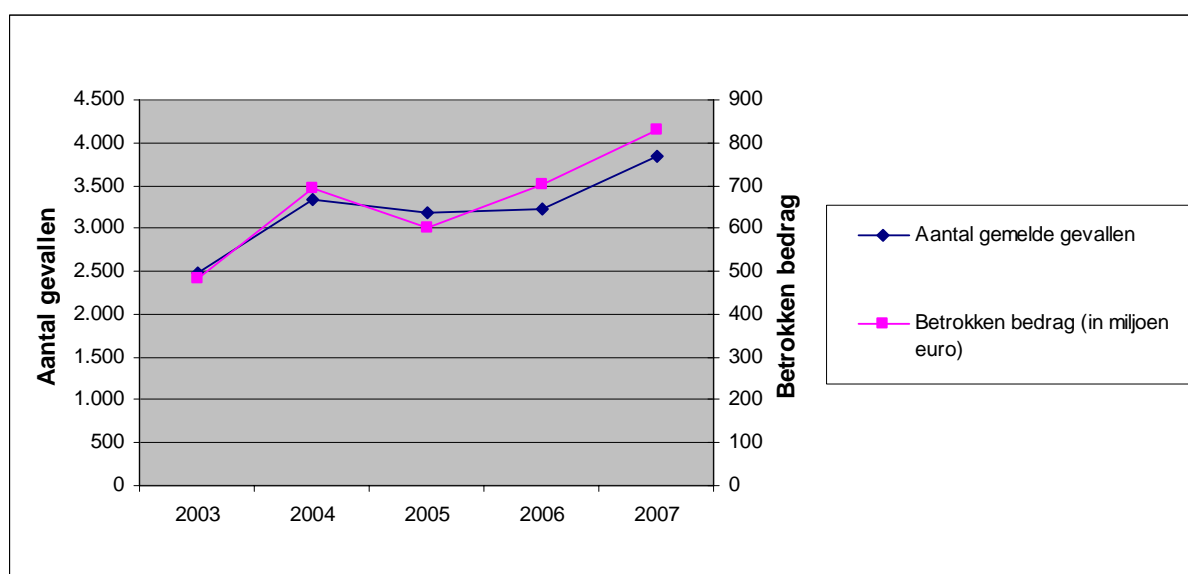
Het aantal gemelde onregelmatigheden met betrekking tot de structuurfondsen en het Cohesiefonds is met 19,2 % toegenomen (3 832 gevallen, vergeleken met 3 216 in 2006). De geraamde financiële impact (828 miljoen euro, ofwel bijna 1,83 % van de vastleggingskredieten) is met 17,7 % gestegen. De verdenkingen van fraude slaan op ongeveer 12,4 % van de gemelde gevallen van onregelmatigheid, en hebben een geraamde financiële impact van 141 miljoen euro, ofwel ongeveer 0,31 % van het

¹¹ Verordening (EG) nr. 1848/2006 van 14.12.2006 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 595/91, PB L 355 van 15.12.2006.

totaal aan vastleggingskredieten (vergeleken met 157,56 miljoen euro, ofwel 0,41 %, in 2006). Er zij opgemerkt dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude en niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd en dat de reële financiële impact nog niet is vastgesteld.

Net als in voorgaande jaren, is het grootste aantal onregelmatigheden gemeld voor het EFRO¹² en het ESF¹³ (ongeveer 83 % van de onregelmatigheden). 76% van de onregelmatigheden betrof projecten of verrichtingen uitgevoerd in regio's van doelstellingen 1 en 2.

Grafiek 3: Aantal gemelde onregelmatigheden en geraamde financiële impact – structurele acties – jaren 2003-2007



1.1.4. Pretoetredingsfondsen

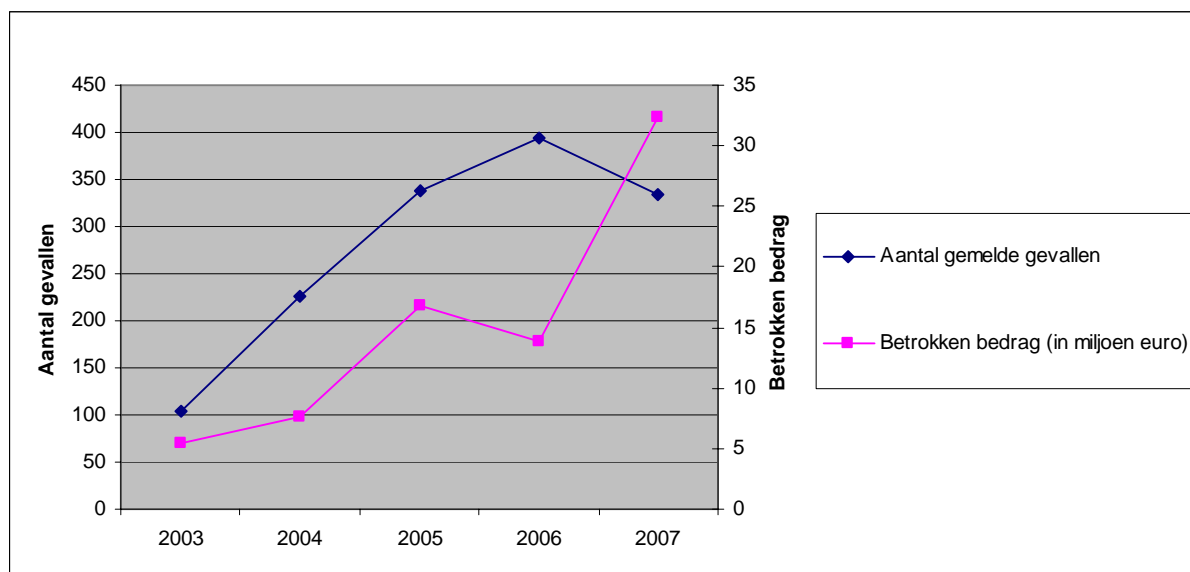
Het aantal gemelde onregelmatigheden met betrekking tot de fondsen PHARE, SAPARD en ISPA is afgenomen met 13 % (332, tegen 395 in 2006). De vermoedelijke financiële impact is van 14 miljoen euro in 2006 gestegen naar 32 miljoen euro in 2007 (ongeveer 1,92 % van het totale subsidiabele bedrag). De verdenkingen van fraude komen overeen met ongeveer 15,5 % van de in 2007 gemelde onregelmatige bedragen en hebben een geraamde financiële impact van 5 miljoen euro, ofwel ongeveer 0,38 % van het totaal van de jaarlijkse begroting. Er zij opgemerkt dat het hier gaat om gemelde verdenkingen van fraude en niet om gevallen die door de rechter zijn bevestigd en dat de reële financiële impact nog niet is vastgesteld.

Bij elk pretoetredingsfonds was de "niet in aanmerking komende uitgave" het meest voorkomende type onregelmatigheid.

¹² Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

¹³ Europees Sociaal Fonds.

Grafiek 4: Aantal gemelde onregelmatigheden en geraamde financiële impact – pretoetredingsfondsen – jaren 2003-2007



1.1.5. Statistieken met betrekking tot uitgaven die direct door de Commissie worden beheerd

Het gaat hier om een eerste stap naar de volledige opname van de begrotingsgebieden die direct door de Commissie worden beheerd in dit verslag. Aangezien het systeem waarmee gevallen van onregelmatigheid en verdenking van fraude kunnen worden gekwalificeerd in 2008 is ingesteld (zie punt 2.3), was het nodig de analyse voor de periode 2007 te beperken. De gepresenteerde gegevens moeten dus met uiterste omzichtigheid worden behandeld, en niet als empirisch bewijs voor fraude en onregelmatigheden worden gezien.

Het vermoedelijke aantal onregelmatigheden op dit gebied was 411. De vermoedelijke financiële impact bedroeg 33 miljoen euro, waarvan 18,1 miljoen euro voor 136 gemelde gevallen van verdenking van fraude. Het gemelde onregelmatige bedrag in de sector externe acties bedroeg 19,1 miljoen euro en op het gebied van intern beleid 13,9 miljoen euro. Ten aanzien van het financieel kader 2000-2006 bedraagt de geraamde financiële impact van mogelijke gevallen van fraude 0,17 % van de totale waarde van contracten die direct door de Commissie zijn gesloten.

1.2. Statistieken met betrekking tot de activiteiten van OLAF

Na een eerste beoordeling van ontvangen informatie, kan OLAF besluiten een zaak te openen. Er zijn vier soorten: intern onderzoek, extern onderzoek, coördinatie of strafrechtelijke bijstand. Het aantal per jaar geopende zaken is stabiel (210 in 2007, tegen 194 in 2006 en 216 in 2005). Sinds 2004 is het aantal door OLAF zelf begonnen onderzoeken (interne en externe onderzoeken) gelijk geworden aan en vervolgens groter geworden dan het aantal door OLAF geopende zaken om bijstand en coördinatie te verlenen aan nationale overheden (coördinatie en strafrechtelijke bijstand). Sinds 2005 bestaat 75 % van het aantal geopende zaken uit eigen onderzoeken van OLAF.

Het aantal lopende zaken is afgenomen (408 eind 2007, vergeleken met 431 eind 2006 en 452 eind 2005), wat met name te danken is aan de inspanningen van OLAF om een achterstand van oude zaken weg te werken.

Tabel 2: Lopende dossiers op 31 december 2007 per gebied en financiële impact

Sector	Lopende zaken op 31 december 2007	Geraamde financiële impact (in miljoenen euro's)
Douane/BTW	76	781,3
Landbouw	50	108,8
Structuurfondsen	48	172,4
Directe uitgaven	140	206,7
Interne onderzoeken	94	289,6
Totaal	408	1 558,8

Voor meer bijzonderheden en een vergelijking met voorgaande jaren, zie het verslag van OLAF¹⁴.

2. VOORNAAMSTE ONTWIKKELINGEN IN 2007

2.1. Vooruitgang op douanegebied

2.1.1. Wederzijdse bijstand in de eerste pijler

Na een voorstel van de Commissie¹⁵ heeft de Raad de verordening inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten gewijzigd¹⁶, opdat de lidstaten die een

¹⁴ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

¹⁵ COM(2007) 489.

¹⁶ Verordening (EG) nr. 14/2008 van de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 386/90, PB L 8 van 11.1.2008.

risicoanalyse overeenkomstig de communautaire regelgeving toepassen, kunnen kiezen voor een minimumaantal controles op nationaal niveau in plaats van op het niveau van douanekantoren van uitvoer, teneinde de controle-inspanningen van de douaneautoriteiten beter te verdelen over het nationale grondgebied.

De verordening van het Parlement en de Raad betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten¹⁷ is in juni 2007 van kracht geworden. Deze verordening verwijst naar de bepalingen van Verordening (EG) nr. 515/97¹⁸ betreffende de wederzijdse bijstand, en voorziet in de overdracht van gegevens aan de Commissie indien er aanwijzingen zijn dat contanten verband houden met fraude of met enig andere illegale activiteit die de financiële belangen van de Commissie schaden.

Het voorstel van de Commissie¹⁹ inzake de wijziging van de verordening betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten op het gebied van landbouw en douane²⁰, doorliep in 2007 de wetgevingsprocedure. In februari 2008 heeft het Parlement het in eerste lezing aangenomen, zij het met bepaalde amendementen. Deze wet dient een juridisch kader te verschaffen aan het Europese identificatiebestand van de dossiers voor douaneonderzoeken (FIDE) en aan het aanleggen van een Europees gegevensbestand. Het FIDE moet nationale en communautaire operationele instanties (OLAF) in staat stellen na te gaan welke diensten onderzoek hebben gedaan naar dezelfde persoon of personen, of naar hetzelfde bedrijf of dezelfde bedrijven. Doel van het bestand is om voor analysedoelen gegevens te verzamelen die gewoonlijk worden gebruikt in het kader van de internationale handel²¹. Het voorstel zal naar verwachting in de loop van 2008 worden aangenomen.

Twee voorstellen²², voortkomend uit de Lissabonstrategie, hebben tot doel de douaneprocedures te moderniseren. Met het van kracht worden van het nieuwe douanewetboek zal het elektronisch aangifte doen gaandeweg gemeengoed worden. Onder het project E-douane zullen de gegevens afkomstig van informatiesystemen steeds meer overeenkomen, dankzij een centraal platform. Deze hervormingen zullen de kosten drukken, een snellere toegang tot gegevens bevorderen en risicoanalyses op Europees niveau mogelijk maken.

2.1.2. Overeenkomsten in het kader van de derde pijler en eenmalige nationale maatregelen.

In 2007 heeft Malta zich aangesloten bij de overeenkomst inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties (Napels II-

¹⁷ Verordening (EG) nr. 1889/2005, PB L 309 van 25.11.2005.

¹⁸ PB L 82 van 22.3.1997.

¹⁹ COM(2006) 866.

²⁰ Eerder vermelde Verordening (EG) nr. 515/97.

²¹ Bijvoorbeeld het vervoer van containers.

²² Deze voorstellen zijn in 2008 aangenomen: Verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en van de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd), PB L 145 van 4.6.2008, en Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven, PB L 23 van 23.1.2008.

overeenkomst)²³. De overeenkomst is geratificeerd en is van kracht in alle lidstaten behalve Italië, maar kan al worden toegepast tussen 22 lidstaten²⁴.

Malta heeft de overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied²⁵ geratificeerd. De overeenkomst, waarmee onder meer een douane-informatiesysteem (DIS) tot stand is gebracht dat in 2005 van kracht is geworden, is nu door alle lidstaten geratificeerd.

Nadat het door Zweden en Finland was geratificeerd, kon het protocol tot wijziging van de overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied²⁶ in werking treden. Letland heeft zich in 2007 bij het protocol aangesloten²⁷. Het protocol heeft de bovenvermelde FIDE ingesteld.

Roemenië en Bulgarije hebben zich bij de eerder genoemde twee overeenkomsten en het bovengenoemde protocol aangesloten op het moment dat zij toetraden tot de EU²⁸.

België heeft met verscheidene derde landen bilaterale samenwerkingsovereenkomsten gesloten. De definitie van smokkel is in het Hongaarse wetboek van strafrecht gewijzigd en verduidelijkt. Finland heeft een omvangrijke reorganisatie van de douaneautoriteiten aangekondigd, die tot doel heeft het risicobeheer te verbeteren. Met hetzelfde doel is in Ierland een nieuw informatiesysteem ingevoerd.

2.2. Bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten

De Europese Gemeenschap en 10 lidstaten²⁹ hebben in 2004 een samenwerkingsovereenkomst getekend met Philip Morris International (PMI). Tussen het moment van ondertekening en eind 2007 heeft PMI 575 miljoen USD (ongeveer 364,5 miljoen euro) uitgekeerd. Sindsdien hebben 16 lidstaten³⁰ zich aangesloten bij deze overeenkomst, die voorziet in de uitkering van een bedrag van ongeveer 1 250 miljoen USD over een periode van twaalf jaar, dat zou kunnen worden gebruikt voor de bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten.

In december 2007 hebben de Europese Commissie en 26 lidstaten³¹ een overeenkomst ondertekend met Japan Tobacco International (JTI). De overeenkomst, die 15 jaar duurt, voorziet in de storting van een bedrag van 400 miljoen USD (ongeveer 253,6 miljoen euro) dat zou kunnen worden gebruikt voor de bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten.

²³ Overeenkomst van 18 december 1997, PB C 24 van 23.1.1998.

²⁴ Volgens de verklaringen in de zin van artikel 32, lid 4, van de overeenkomst.

²⁵ Overeenkomst van 26 juli 1995, PB C 316 van 27.11.1995.

²⁶ Protocol van 8 mei 2003, PB C 139 van 13.6.2003.

²⁷ UK en MT hebben het protocol van 15 januari 2008 geratificeerd. AT, BE, EL, IT, IE en PT hebben het niet geratificeerd.

²⁸ Besluit van de Raad 2008/39/JAI van 6.12.2007, PB L 9 van 12.1.2008, en Besluit van de Raad 2007/764/EG van 8.11.2007, PB L 307 van 24.11.2007.

²⁹ BE, DE, EL, ES, FR, IT, LU, NL, PT en FI.

³⁰ UK maakt geen deel uit van dit akkoord.

³¹ UK maakt geen deel uit van dit akkoord.

Een van de voornaamste elementen van de twee overeenkomsten is de instelling van een preventiemechanisme op de lange termijn van smokkel van PMI- en JTI-sigaretten op de Europese markt. In samenwerking met OLAF en met de lidstaten, voorzien de overeenkomsten in de aanwending van procedures van toezicht en opspoorbaarheid van producten, teneinde te kunnen vaststellen op welk moment echte sigaretten worden onttrokken aan de legale bevoorradingketen en in de handen van smokkelaars vallen.

In 2007 is door de nieuwe component van het Hercules II-programma betreffende de bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten (zie punt 2.6) voorzien in de medefinanciering uit de communautaire begroting van scanapparatuur die de opsporing van gesmokkelde sigaretten vergemakkelijkt, voor een geraamd bedrag van 5 miljoen euro. Met het programma worden ook nog steeds scholing, aankoop van gespecialiseerde technische apparatuur en technische bijstand voor het toezicht op illegale activiteiten op dit gebied gefinancierd.

De Commissie (OLAF en SANCO) heeft actief deelgenomen aan de voorbereiding van de onderhandelingen over een protocol inzake de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) ter bestrijding van tabaksgebruik³². In dit protocol komt de bestrijding van illegale handel in tabaksproducten specifiek aan de orde. Een OLAF-functionaris is gekozen tot voorzitter van het intergouvernementele orgaan dat over dit protocol onderhandelt.

2.3. Onregelmatigheden en verdenkingen van fraude op het gebied van "directe uitgaven"

Tot aan dit jaar werden de gegevens over opgespoorde onregelmatigheden en verdenkingen van fraude, en over uitgevoerde correcties, slechts verzameld voor uitgaven onder gedeeld beheer. Om dit te verhelpen en een beter beeld te krijgen van de onregelmatigheden en verdenkingen van fraude in het kader van dit verslag, zullen de diensten van de Commissie voortaan meer informatie over vaststellingen en uitgevoerde correcties opnemen in het boekhoudsysteem van de Commissie (ABAC).

Teneinde al dit jaar een eerste analyse te kunnen leveren, hebben de diensten van de Commissie de gevallen van onregelmatigheden en verdenkingen van fraude geïdentificeerd in de begrotingsgebieden die onder gecentraliseerd direct beheer vallen.

2.4. De nieuwe aanpak van "fraudebestendigheid"

In 2001 besloot de Commissie³³ een preventief fraudebestendighedsmechanisme ("fraud-proofing") in te voeren, om de wetgeving en het contractbeheer "fraudebestendiger" te maken. Sinds 2002 is er sprake geweest van nieuwe wetgevingsinitiatieven en nieuwe juridische grondslagen voor communautaire financiering (zoals standaardcontracten), met als specifieke vereiste te waken over de

³² WHO-document WHA 56.1 van 21 mei 2003, in werking getreden op 27 februari 2005.

³³ Mededeling van de Commissie SEC(2001) 2029 definitief.

bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Deze initiatieven zijn onderzocht op fraudebestendigheid en waar nodig verbeterd³⁴.

In december 2007 heeft de Commissie een nieuwe aanpak op het gebied van fraudebestendigheid ingevoerd³⁵. Hoeksteen daarvan is het benutten van de resultaten van de onderzoeksactiviteiten van OLAF. De operationele ervaring zal op steekhoudender en meer gestructureerde wijze worden gebruikt en beter worden gedeeld met andere diensten van de Commissie, alsmede met andere organen en instellingen van de EU. Het streven van deze nieuwe aanpak is om onvolkomenheden vast te stellen, niet alleen van wetsvoorstellen, maar ook in de toepassing van de EU-wetgeving en in de beheers- en controlesystemen.

Met het nieuwe beleid, dat in eerste instantie van toepassing is op het gebied van de directe uitgaven, zal de fraudepreventie worden verbeterd door alle beschikbare gegevens te gebruiken (onderzoeks- en auditresultaten, analyses, enz.).

2.5. Bescherming van de euro tegen namaak

Een voorstel voor een verordening van de Raad³⁶ heeft als doel de bescherming tegen valsemunterij te versterken door het instellen van de verplichting dat de betrokken instellingen ontvangen munten en biljetten op echtheid controleren alvorens ze weer in omloop te brengen. Het voorstel heeft tevens tot doel het transport van vals geld tussen lidstaten toe te staan om de echtheidscontroles te vergemakkelijken.

De Commissie heeft in een verslag de balans opgemaakt van straf- en andere sancties die de lidstaten hebben opgelegd op het gebied van de bescherming tegen valsemunterij³⁷, na het kaderbesluit van de Raad in 2000³⁸. Het blijkt dat de genomen maatregelen globaal beantwoorden aan de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid die door het kaderbesluit is vereist, in zoverre dat de lidstaten de bepalingen aangaande aanklachten en sancties over het algemeen in hun wetgeving hebben opgenomen.

Op het operationele vlak heeft de Commissie, met in het kader van het programma Pericles³⁹ genomen maatregelen, haar steun voortgezet aan samenwerking tussen nationale, Europese en internationale autoriteiten die belast zijn met de strijd tegen namaak van de euro. Met de uitvoering van ruim 80 % van de begroting van Pericles voor 2007 zijn twaalf projecten gelanceerd, waarvan zeven door de lidstaten en vijf door de Commissie (OLAF) waren voorgesteld.

De meeste van deze projecten, bestemd voor deskundigen van lidstaten en kandidaat-lidstaten, hadden een pedagogisch oogmerk (het organiseren van trainingssessies, het vertrouwd maken met de technieken voor het opsporen van namaak, enz.). Pericles

³⁴ De resultaten van de uitvoering van het fraud proofing-mechanisme in de periode 2002-2007 zijn behandeld in een gedetailleerd verslag, SEC(2007) 1676 definitief.

³⁵ COM(2007) 806 definitief.

³⁶ Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1338/2001, COM(2007) 525 definitief.

³⁷ Derde verslag van de Commissie op grond van artikel 11 van het kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000, COM(2007) 524 definitief.

³⁸ Kaderbesluit 2000/383/JHA, PB L 140 van 14.6.2000

³⁹ Besluit van de Raad van 17.12.2001, PB L 339 van 21.12.2001.

heeft tevens bijgedragen aan twee grote seminars, waaraan vertegenwoordigers van lidstaten en van Latijns-Amerikaanse en Caribische landen deelnamen om de samenwerking met derde landen op het gebied van bestrijding van namaak van de euro te versterken.

In 2007 zijn ongeveer 211 000 euro-muntstukken uit circulatie genomen. Dat was een stijging van ongeveer 29 % vergeleken met 2006, wat voornamelijk is toe te schrijven aan een nauwere samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

2.6. Het Hercules II-programma

Het programma Hercules is ontwikkeld om de activiteiten ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te bevorderen⁴⁰. In 2007 hebben het Europees Parlement en de Raad besloten het programma te verlengen voor de periode 2007-2013⁴¹.

Het budget van dit programma is met 6 miljoen euro per jaar verhoogd, zodat het kon worden uitgebreid met een nieuw onderdeel waarmee scholingsacties en de aankoop van uitrusting ter bestrijding van sigarettensmokkel kunnen worden gefinancierd.

Met het budget voor 2007 van 13,574 miljoen euro was de medefinanciering mogelijk van 15 scholingsprojecten, 21 projecten op het gebied van technische begeleiding en 10 acties aangaande juridisch onderzoek. De projecten omvatten internationale acties, zoals conferenties ter bevordering van theoretische en operationele uitwisselingen, maar ook afzonderlijke steun aan sommige nationale autoriteiten, bijvoorbeeld in de vorm van aankoop van apparatuur die het makkelijker maakt smokkelwaar op te sporen of van technische bijstand voor een bepaald onderzoek.

2.7. Andere in 2007 genomen maatregelen om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen

Het *Europees transparantie-initiatief*⁴² omvat het voorstel tot het systematisch openbaar maken van de lijst van begunstigden van middelen uit de communautaire begroting, ongeacht de wijze waarop deze worden beheerd. Nadat deze verplichting in 2006 werd opgenomen in de verordening houdende het Financieel Reglement⁴³ en in de verordening van de Commissie die van toepassing is op de structuurfondsen en het Cohesiefonds⁴⁴, is bij twee verordeningen⁴⁵ van 2007 de verplichting ingevoerd voor de lidstaten om over te gaan tot publicatie van de lijst van begunstigden van de landbouwfondsen en van het Europees Visserijfonds, alsmede van de bedragen die zij ontvangen.

⁴⁰ http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index_fr.html.

⁴¹ Besluit nr. 878/2007/EG, PB L 193 van 25.7.2007.

⁴² COM(2007) 127.

⁴³ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002, PB L 248 van 16.9.2002, zoals gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006, PB L 390 van 30.12.2006.

⁴⁴ Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006, PB L 371 van 27.12.2006.

⁴⁵ Verordening (EG) nr. 1437/2007 van de Raad van 26 november 2007, PB C 181 van 3.8.2007; Verordening (EG) nr. 498/2007 van de Commissie van 26 maart 2007, PB L 120 van 10.5.2007.

In aansluiting op de mededeling betreffende een Europese strategie voor de bestrijding van belastingfraude⁴⁶ en het verzoek aan de Raad van ministers van de EU van juni 2007 heeft de Commissie een mededeling aangenomen waarin sleutel-elementen voor de bestrijding van *BTW-fraude*, met name *carrouselfraude*⁴⁷, zijn verwerkt. In hun bijdrage aan het huidige verslag hebben verscheidene lidstaten verklaard nationale maatregelen te hebben genomen voor de bestrijding van *BTW-fraude*⁴⁸.

De *Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen*⁴⁹ en de bijbehorende protocollen⁵⁰ zijn in 2007 geratificeerd door Slovenië. Roemenië en Bulgarije hebben zich er automatisch bij aangesloten op het moment dat zij tot de EU toetraden⁵¹. De Commissie verzoekt lidstaten die de overeenkomst en/of de bijbehorende protocollen nog niet hebben geratificeerd, dit binnen de kortst mogelijke termijn te doen⁵².

De diensten van de Commissie hebben in 2007 *administratieve regelingen voor samenwerking* met de bevoegde autoriteiten van enkele derde landen ondertekend⁵³. De regelingen betreffen fraudebestrijding, corruptie en alle andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschappen of van het derde land dat de regelingen heeft ondertekend, schaden. De Commissie zet de besprekingen voort die moeten leiden tot soortgelijke overeenkomsten met landen die Europese financiële hulp ontvangen.

Slowakije heeft een *nationale strategie voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen* aangenomen. Deze omvat maatregelen op alle betrokken gebieden in de komende jaren. Het Roemeense wetboek van strafrecht en andere bijkomende wetten zijn gewijzigd om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen in te voeren. In Italië heeft de commissie voor de bestrijding van fraude met Gemeenschapsgeld de opdracht gekregen om alle activiteiten ter bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden op het gebied van belastingen, landbouw en structuurfondsen te coördineren. Zweden heeft zijn intern

⁴⁶ COM(2006) 254.

⁴⁷ COM(2007) 758.

⁴⁸ BE, CZ, HU, MT en RO.

⁴⁹ Op. cit.

⁵⁰ Eerste protocol van 27 september 1996, PB C 313 van 23.10.1996. Protocol van 29 november 1996 betreffende de prejudiciële uitlegging door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van de overeenkomst, PB C 151 van 20.5.1997. Tweede protocol van 19 juni 1997, PB C 221 van 19.7.1997.

⁵¹ Besluit van de Raad 2008/40/JAI van 6 december 2007, PB L 8 van 12.1.2008.

⁵² Tot op heden hebben CZ, HU, MT en PL noch de overeenkomst, noch de bijbehorende protocollen geratificeerd. EE heeft het protocol betreffende de uitlegging van de overeenkomst door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen niet geratificeerd. IT heeft het tweede protocol niet geratificeerd, waarmee ze het in werking treden ervan belemmert. In haar tweede verslag over de uitvoering van de overeenkomst en de bijbehorende protocollen, (COM(2008)77 definitief), heeft de Commissie eveneens lacunes geconstateerd in de omzetting van sommige bepalingen in zeven lidstaten. De Commissie zal met elk van deze lidstaten contact opnemen om deze omzetting tot een goed einde te brengen.

⁵³ Nationale autoriteiten van Marokko (deze overeenkomst heeft ook betrekking op het douanegebied), Djibouti, Congo Brazzaville, Senegal, Argentinië en het Forum van de algemene inspecties van de Afrikaanse staten (FIGE).

controlesysteem op het gebied van nationale en Europese begrotingsmiddelen versterkt.

In het Maltese en Roemeense recht zijn nieuwe *administratieve sancties* op bepaalde ernstige onregelmatigheden ingevoerd. Letland heeft de *strafsancties* op misdrijven ten nadele van Gemeenschapsmiddelen door georganiseerde bendes verzaagd. Verscheidene lidstaten hebben gemeld dat zij handboeken of richtsnoeren hebben aangenomen of geactualiseerd teneinde de *behandeling en het doorgeven van onregelmatigheden*⁵⁴ te harmoniseren. In Estland zijn alle onregelmatigheden waarvoor een definitieve oplossing is gevonden, gepubliceerd op de site van het ministerie van Financiën.

In België en Frankrijk is het strafrecht dat van toepassing is op *corruptie* gewijzigd, om op dit gebied overeenstemming te bereiken met Europese en internationale overeenkomsten. In Slowakije is een overkoepelende dienst in het leven geroepen om het nationale programma tegen corruptie te actualiseren. In Portugal is de uitvoering van een gezamenlijk initiatief van verscheidene onderzoeksinstellingen afgesloten met de publicatie van een verslag in 2007. België en Cyprus hebben maatregelen genomen om de strijd tegen het *witwassen van geld* te verbeteren.

Met het oog op *terugvordering* zijn in Roemenië de schulden aan de Europese Gemeenschappen voortaan gelijkgesteld aan fiscale schulden.

3. CONTROLES OM FRAUDE EN ANDERE ONREGELMATIGHEDEN OP TE SPOREN

Voor de inning van eigen middelen van de Gemeenschap en op gebieden waar de lidstaten de begroting uitvoeren, delen de autoriteiten van de lidstaten en van de Gemeenschap de verantwoordelijkheid voor de controle ter opsporing van fraude en andere onregelmatigheden.

In het onderhavige hoofdstuk worden in het kort de uitvoering en de resultaten van deze controle uiteengezet.

3.1. Controle op het gebied van de structuurfondsen

Om een nieuw elan te geven aan de verbetering van het financiële beheer van de Europese middelen, met name waar zij door de lidstaten worden beheerd, en rekening houdend met het advies nr. 2/2004⁵⁵ van de Rekenkamer over een 'single audit'-model, heeft de Commissie in januari 2006 een actieplan ontwikkeld voor een geïntegreerd internecontrolekader⁵⁶. De strategische doelstelling is om een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer te verkrijgen.

⁵⁴ DE, IT en SK.

⁵⁵ JO C 107 van 30.4.2004.

⁵⁶ COM(2006) 9 en SEC(2006) 49. Onder "geïntegreerd controlekader" moeten die systemen van toezicht en extra controle worden verstaan die de redelijke zekerheid verschaffen dat het foutenrisico op alle operationele niveaus goed wordt beheerd. De Commissie zal eind 2008 een mededeling uitbrengen over de kosten en opbrengsten van de controle ten aanzien van het restrisico. Voor de overige aspecten, zie het eerste verslag (COM(2007) 86) en het definitieve verslag over de uitvoering van het actieplan (COM(2008) 110).

3.1.1. Verbetering van het controlekader

De nieuwe regelgeving voor de structurele uitgaven⁵⁷ 2007-2013 vereenvoudigt en verduidelijkt bepaalde aspecten van de procedures van toekenning en betaling van middelen. Zij voorziet in een betere voorlichting aan alle belanghebbenden, in het bijzonder mogelijke begunstigen, over de toepasbare regelgeving. De interne controlesystemen zijn duidelijker omschreven.

De lidstaten wijzen voor elk operationeel programma een *beheersautoriteit* aan, die verantwoordelijk is voor een goede uitvoering van het programma en van beheerscontroles.

De lidstaten wijzen eveneens een *certificeringsautoriteit* aan ("betalingsautoriteit" in de regelgeving voor de periode 2000-2006), die de staat van gecertificeerde uitgaven en verzoeken om betaling aan de Commissie moet doorgeven. Deze autoriteit moet tevens borg staan voor de follow-up van opgespoorde onregelmatigheden (waaronder ook fraude) en daarover regelmatig verantwoording afleggen aan de Commissie.

Ten slotte wijzen de lidstaten een *auditautoriteit* ("afsluitingsinstantie" voor de periode 2000-2006) aan. De regels die gelden voor de controle en voor de audit van de verrichtingen door de auditautoriteit zijn voor de nieuwe programmeringsperiode geharmoniseerd en de uitwisseling van informatie met de Commissie is versterkt. Voortaan moet de auditautoriteit de Commissie een auditstrategie voorleggen inzake het operationele programma waarvoor zij verantwoordelijk is.

De auditautoriteit legt aan de Commissie een *jaarverslag* voor met een resultatenoverzicht van haar audits. Voor de nieuwe programmeringsperiode dient dit rapport te zijn opgesteld op basis van een uniek model en is de vermelding van het ontdekte foutenpercentage verplicht. Een andere belangrijke vooruitgang is dat de auditautoriteiten verplicht zijn om elk jaar een *advies* uit te brengen waarin wordt aangegeven of de beheers- en controlesystemen doelmatig functioneren, zodat er redelijke zekerheid is dat de staat van de uitgaven correct is en de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn.

De lidstaten zijn voortaan verplicht *jaaroverzichten* uit te brengen van het totaal aan gedeclareerde uitgaven en van alle gerealiseerde audits⁵⁸. Dit geldt ook voor de programmeringsperiode 2000-2006. Eind april 2008 hadden bijna alle lidstaten jaaroverzichten gemaakt die geheel of in grote lijnen voldeden aan de minimumvoorwaarden. De Commissie heeft maatregelen getroffen om een gerechtelijke procedure te beginnen tegen een lidstaat.

Van haar kant heeft de Commissie een beoordelingsprocedure voor de conformiteit van beheers- en controlesystemen van de lidstaten ingevoerd, op grond van artikel 71

⁵⁷ Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds; Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het EFRO; Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 en Verordening (EG) nr. 1080/2006. Soortgelijke regels zijn van toepassing op de visserijsector, Verordening (EG) nr. 1260/1999, PB L 223 van 15.8.2006.

⁵⁸ Artikel 53ter, lid 3, van het Financieel Reglement.

van Verordening (EG) nr. 1083/2006. Daarbij worden de strategieën die door de auditautoriteiten van de lidstaten zijn ontwikkeld, onderzocht en goedgekeurd. Op basis van haar eigen controles en audits en de informatie die de lidstaten hebben verstrekt, beoordeelt de Commissie de zekerheid die de audits van de lidstaten verschaffen. Deze beoordeling, die berust op de geharmoniseerde indicatoren van wettigheid en regelmatigheid, wordt opgenomen in het jaarverslag van elk bevoegd directoraat-generaal en in het syntheseverslag van de Commissie.

De Commissie is bevoegd betalingen te onderbreken of op te schorten. Zij kan ook overgaan tot financiële correcties.

3.1.2. *Uitoefening van beheerscontrole door de lidstaten op het gebied van het EFRO*

De informatie onder dit punt berust uitsluitend op informatie die de lidstaten hebben gegeven aan de hand van de vragenlijst⁵⁹ en heeft uitsluitend te maken met het EFRO. In de vragenlijst werd verzocht om informatie over de controlesystemen die eind 2007 zijn ingevoerd en om statistieken van in 2005 uitgevoerde controles.

De meeste onregelmatigheden komen onvermijdelijk voor bij de uiteindelijke ontvanger of begunstigde. De beheersautoriteiten voeren controles uit van “beheer” of op het “eerste niveau” om onregelmatigheden in een vroegtijdig stadium van de procedure te ontdekken. Deze controles moeten bestaan uit administratieve controles van documenten betreffende elk verzoek om vergoeding dat de begunstigden hebben ingediend, en uit controles ter plaatse.

Een ruime meerderheid van de lidstaten heeft meegedeeld dat tijdens de *administratieve controles van documenten* alle documenten betreffende projecten en declaraties van uitgaven systematisch aan een grondige controle worden onderworpen. In alle lidstaten wordt het in aanmerking komen van de uitgave grondig gecontroleerd. In ongeveer de helft van de lidstaten controleren de lidstaten ook systematisch of de bijbehorende documenten in goede orde zijn; een derde van de lidstaten controleert of het product of de medegefinancierde dienst daadwerkelijk is geleverd.

Het percentage van de begroting dat voor het jaar 2005 door *controle ter plaatse* werd gecontroleerd, verschilt zeer sterk per lidstaat en programma. Als het percentage lager bleek te liggen dan 100 %, hebben de lidstaten ter oriëntering van de controles een representatieve of aselechte steekproef gecombineerd met een risicoanalyse.

In 2005 werden de controles ter plaatse het vaakst uitgevoerd door bemiddelende instanties. In vijf lidstaten zijn de beheersautoriteiten zelf voor een groot deel verantwoordelijk voor deze controles. Eén enkele lidstaat heeft de controles ter plaatse voor een aanzienlijk deel uitbesteed.

Alle lidstaten hebben aangegeven dat de dossiers van uitgevoerde controles en van opgespoorde onregelmatigheden voor elk project zijn opgeslagen in de *follow-up-database van het programma*. Niettemin waren weinig lidstaten in staat betrouwbare

⁵⁹ Deze informatie is niet geverifieerd door middel van een vergelijking met de gegevens waarover DG Regionaal beleid beschikt. Alle vragen zijn gepubliceerd in document [SEC\(2008\)2301](#)

statistieken over te leggen van de *resultaten van de controles* die in 2005 zijn uitgevoerd. Daardoor mag redelijkerwijze worden aangenomen dat deze gegevens niet zijn gecentraliseerd.

Volgens de ontvangen statistische gegevens betroffen de meest voorkomende ontdekte onregelmatigheden het in aanmerking komen van de uitgaven, de afwezigheid of onvolledigheid van bewijsstukken en het niet eerbiedigen van horizontale voorschriften of van de voorwaarden van toewijzingsovereenkomsten. In het algemeen zijn de onregelmatigheden ontdekt tijdens de administratieve controles van documenten, maar het aantal dat is ontdekt tijdens controles ter plaatse blijft aanzienlijk (tussen 20 % en 50 %).

Door onregelmatigheden in dit vroege stadium en bij de begunstigen op te sporen, is het gemakkelijker eenvoudige en doeltreffende *maatregelen* te nemen, zoals het verzoek om ontbrekende documenten te verschaffen, of in het geval van een niet in aanmerking komende uitgave, het intrekken en opnieuw toewijzen van middelen. Als er een onregelmatigheid is ontdekt, moeten de lidstaten voor follow-up zorgen. Dat doen ze vaak met geïntegreerde informatiesystemen. Als de onregelmatigheid een zekere drempel overschrijdt, wordt deze gemeld bij de Commissie (OLAF).

Volgens de lidstaten zijn de onregelmatigheden voornamelijk te wijten aan een gebrek aan duidelijkheid van de subsidiabiliteitsregels en onvoldoende duidelijke instructies en problemen betreffende menselijke middelen. Sommige lidstaten vermelden tevens faillissementen of strafbare gedragingen. Recente verbeteringen van het controlekader zijn vooral gericht op het terugdringen van het aantal begunstigen dat al dan niet moedwillig onjuiste verzoeken indient (op zijn minst van niet in aanmerking komende uitgaven) en op het beperken van het foutenrisico voor de bevoegde autoriteiten.

3.2. Controlekader op landbouwgebied

Controles door de nationale autoriteiten. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en overeenkomstig het beginsel van gedeeld beheer, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de betaling van subsidies aan de uiteindelijke begunstigen, via *betalingsinstanties* die door de lidstaten officieel zijn erkend⁶⁰. Ze moeten vooral toezien op het in aanmerking komen van de verzoeken en op de conformiteit daarvan met de communautaire regels voordat de betaling wordt verricht.

Voor elke steunregeling geldt dat in relevante sectoriële reglementen gedetailleerde voorschriften zijn neergelegd inzake de controles door betalingsinstanties of door gedelegeerde instanties die onder hun supervisie optreden.

Voordat er enige betaling plaatsvindt, worden alle verzoeken om steun onderworpen aan administratieve controles. De *controles ter plaatse* worden uitgevoerd door middel van een steekproef van meestal 5 tot 10 %, die echter kan oplopen tot 100 %, afhankelijk van het risico in de betrokken sector.

⁶⁰ Verordening (EG) nr. 1290/2005, PB L 209 van 11.8.2005.

Het voornaamste controlesysteem is het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS). Dit bestrijkt alle directe betalingen aan landbouwers. Het GBCS heeft een geautomatiseerde database, een identificatiesysteem voor de landbouwers, percelen landbouwgrond en dieren - in het geval van betalingen die met dieren verband houden - en een identificatie- en een registratiesysteem van rechten op betaling en verzoeken om steun. De Europese Rekenkamer heeft herhaaldelijk bevestigd dat, indien goed gebruikt, het GBCS een doelmatig controlesysteem is voor het beperken van het risico van onregelmatige betalingen.

Voor alle steunregelingen waarop het GBCS niet van toepassing is, zoals de opslag van producten of restituties bij uitvoer, zijn aanvullende controles nodig na betaling aan de begunstigde.

Aan het eind van elk financieel jaar stelt een *certificeringsinstantie* een certificaat op waarin wordt bevestigd dat er sprake is van een redelijke zekerheid van de volledigheid, nauwkeurigheid en waarachtigheid van de rekeningen die bij de Commissie zijn ingediend en van de bevredigende toepassing van interne controleprocedures.

De lidstaten moeten de Commissie jaarrekeningen sturen van elke betalingsinstantie, samen met een *betrouwbaarheidsverklaring*, ondertekend door het hoofd van de betalingsinstantie. De betrouwbaarheidsverklaring kan vergezeld gaan van punten van voorbehoud, met een raming van de financiële impact. In dat geval moet de betrouwbaarheidsverklaring een adequaat actieplan bevatten voor het oplossen van de aangemerkte zwakke punten, alsmede de benodigde uitvoeringstermijn. De verklaring moet voorzien in een doeltreffend toezicht op de bestaande beheers- en controlesystemen gedurende het gehele jaar.

Vanaf 2007⁶¹ moeten de lidstaten met meer dan één betalingsinstantie tevens een jaarlijkse samenvatting (*syntheseverslag*) opstellen, met daarin de betrouwbaarheidsverklaringen en de certificaten van de certificeringsinstanties aan het eind van het financiële jaar. Het doel hiervan is om, in aanvulling op de betrouwbaarheidsverklaring en de certificering, de keten van verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Commissie te versterken.

Controles door de Commissie. De Commissie controleert in eerste instantie de volledigheid, nauwkeurigheid en waarheidsgetrouwheid van de rekeningen van de betalingsinstanties (boekhoudkundige goedkeuring) en in de tweede plaats, voornamelijk door middel van controles ter plaatse, of de uitgave overeenkomstig de communautaire regels is gedaan. Als dit niet het geval is, sluit zij deze uitgave uit van Gemeenschapsfinanciering (financiële correcties). Dit laatste mechanisme, "conformiteitsverklaring" genoemd, is in de loop der jaren een zeer doeltreffend instrument gebleken om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen.

De conformiteitsverklaring behoedt de communautaire begroting voor onrechtmatige uitgaven. Dit mechanisme betreft niet terugvordering van onregelmatige betalingen aan uiteindelijke begunstigden, want deze valt volgens het beginsel van gedeeld

⁶¹ Verordening (EG) nr. 885/2006, PB L 171 van 23.6.2006.

beheer uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het mechanisme is bedoeld voor onderzoek van beheers- en controlesystemen die door de lidstaten ten uitvoer zijn gelegd en voor de invordering bij nationale overheden van uitgaven die niet stroken met de communautaire wetgeving. Financiële correcties worden doorgevoerd op basis van de aard en de ernst van de overtreding, alsmede van de schade die de Gemeenschap is toegebracht. Het bedrag is berekend op basis van het werkelijk veroorzaakte verlies of op basis van extrapolatie. Als dat niet mogelijk is, zijn forfaitaire bedragen van toepassing die rekening houden met de ernst van de tekortkomingen en het financiële risico voor de Gemeenschap weerspiegelen. In 2007 heeft de Commissie 686,6 miljoen euro⁶² aan de financiering van het EOGFL en het ELFPO onttrokken, vanwege non-conformiteit met de communautaire regels.

Als onregelmatige betalingen aan de hand van de procedures voor de conformiteitsverklaring zijn - of kunnen worden - opgespoord, wordt de lidstaat verzocht voor de follow-up te zorgen door middel van terugvorderingsmaatregelen bij de uiteindelijke begunstigden. Niettemin, zelfs als dit niet mogelijk is omdat de financiële correctie uitsluitend betrekking heeft op tekortkomingen van het beheers- en controlesysteem van de lidstaat, blijft de correctie een belangrijk middel om de werking van dit systeem te verbeteren en zodoende onregelmatige betalingen aan uiteindelijke begunstigden te vermijden, dan wel op te sporen en terug te vorderen. De conformiteitsverklaring draagt dus bij aan de wettigheid en regelmatigheid van deze verrichtingen op het niveau van deze begunstigden.

3.3. Controle van traditionele eigen middelen

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de inning van de traditionele eigen middelen, voor het bijhouden van een boekhouding en voor het uitvoeren van noodzakelijke onderzoeken en controles⁶³. Zij moeten een "A-boekhouding" hebben voor de registratie van betaalde en/of gewaarborgde douaneschulden en een "B-boekhouding" voor niet-teruggevorderde of niet-gewaarborgde (of gewaarborgde maar aangevochte) schulden. De meeste van de in de B-boekhouding bijgeschreven schulden zijn het gevolg van opgespoorde fraude of onregelmatigheden. De primaire nationale controles (zowel fysieke controles als controles op documenten) en controles na afsluiting van de rekeningen brengen het merendeel van de fraude en onregelmatigheden aan het licht (80% in 2006 en 2007).

De Commissie houdt toezicht op de goede werking van het systeem van traditionele eigen middelen. Zij ziet erop toe dat de traditionele eigen middelen op tijd beschikbaar zijn en stelt de rente vast bij verzuim. De controlemethodes bestaan met name uit: controles ter plaatse in de lidstaten, overeenkomsten over gezamenlijke audits⁶⁴, follow-up van voorlopige bevindingen (ex-sectorbrieven) en jaarverslagen van de Rekenkamer, alsmede van een specifieke follow-up wanneer de informatie afkomstig is van andere diensten van de Commissie (bijvoorbeeld informatie van

⁶² Beschikkingen 2007/243/EG (PB L 106 van 24.4.2007), 2007/247/EG (PB L 261 van 6.10.2007) en 2008/68/EG (PB L 18 van 23.1.2008).

⁶³ Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad, PB L 130 van 31.5.2000.

⁶⁴ De overeenkomsten voor de gezamenlijke audits betreffen AT, DA en NL. Deze lidstaten doen de audits zelf over een gekozen onderwerp, in overeenstemming met DG Begroting, die vervolgens de procedure en de resultaten controleert tijdens een beoordelingsbezoek.

OLAF betreffende individuele gevallen met een grote financiële impact waarop wederzijdse bijstand van toepassing is).

Bij zijn 32 inspecties in 2007 heeft DG Begroting 114 onregelmatigheden opgespoord op het gebied van de traditionele eigen middelen. Net als in voorgaande jaren hoefde slechts een zeer beperkt aantal onregelmatigheden als inbreuken te worden behandeld (in 2007 is er geen enkel nieuw dossier geopend, op het moment zijn er 31 dossiers in behandeling), aangezien deze geregeld op bilateraal niveau worden besproken met de lidstaten en voorgelegd aan het Raadgevend Comité voor de eigen middelen.

In het kader van de follow-up van de onregelmatigheden die beschreven staan in de jaarverslagen en in de voorlopige bevindingen van de Rekenkamer, heeft DG Begroting 20 nieuwe brieven ontvangen die opmerkingen over 2007 bevatten.

De controleresultaten zijn geenszins in tegenspraak met het algemene beeld van de financiering van de EU-begroting met de traditionele eigen middelen, die vlot verloopt en binnen de termijnen. In het algemeen respecteren de lidstaten de communautaire wetgeving op dit gebied.

3.4. Controles en inspecties ter plaatse van Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96⁶⁵

Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 geeft de Commissie de bevoegdheid controles en inspecties ter plaatse in de lidstaten uit te voeren en, overeenkomstig de samenwerkingsovereenkomsten, in derde landen. Sinds 1 juni 1999 oefent OLAF deze bevoegdheid uit⁶⁶.

De controles en inspecties ter plaatse die worden uitgevoerd bij marktdeelnemers zijn typische voorbeelden van externe onderzoeken, dat wil zeggen administratieve onderzoeken die OLAF buiten de communautaire instellingen leidt en die tot doel hebben alle illegale activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie te bestrijden.

De toepassing door OLAF van Verordening nr. 2185/96 geschiedt volgens de richtsnoeren van een in oktober 1997 aangenomen *vademecum*⁶⁷, dat thans wordt geactualiseerd.

In 2007 heeft OLAF in totaal 74 controles ter plaatse in de zin van Verordening nr. 2185/96 uitgevoerd (een aantal dat vergelijkbaar is met de 72 in 2006 uitgevoerde controles), namelijk:

- 25 op landbouwgebied;
- 26 op het gebied van het structuurbeleid;
- 21 op het gebied van directe uitgaven en van externe hulp;

⁶⁵ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad, PB L 292 van 15.11.1996.

⁶⁶ Verordening (EG) nr. 1073/1999 en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999, PB L 136 van 31.5.1999.

⁶⁷ UCLAF/12/SEC(97)9989.

- 2 inzake intern onderzoek.

Alle controles ter plaatse werden uitgevoerd op het grondgebied van de EU, met uitzondering van een controle betreffende externe hulp in een derde land.

De ervaring heeft geleerd dat de controles ter plaatse zowel kwalitatief als kwantitatief een zeer belangrijk instrument zijn voor het uitvoeren van externe onderzoeken.

Niettemin hangt het operationele resultaat sterk af van een effectieve medewerking van de nationale autoriteiten. Wat dat betreft werkt OLAF op dit moment aan een nieuw verslag over de uitvoering van Verordening nr. 2185/96, met een uiteenzetting van "goede werkmethoden" voor elk stadium van de controles ter plaatse. Het verslag moet in 2008 worden aangenomen, samen met de nieuwe versie van het *vademecum*.

4. VERJARING VAN VERVOLGINGEN EN BESCHIKKINGEN MET BETREKKING TOT ONREGELMATIGHEDEN

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de vervolging van plegers van onregelmatigheden op de gebieden die onder gedeeld beheer vallen en de traditionele eigen middelen. Zij moeten ook eventuele sancties en administratieve maatregelen uitvoeren die als gevolg van deze procedures worden opgelegd.

De verjaring heeft tot doel juridische zekerheid te verschaffen. Wanneer de verjaring een feit is, kan de onregelmatigheid echter niet meer worden vervolgd en de vastgestelde sanctie niet opgelegd. Om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen, voorziet artikel 3 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 in minimum-verjaringstermijnen. De lidstaten kunnen een langere termijn vaststellen.

Om te weten welke nationale rechtsstelsels in langere termijnen voorzien dan de minimumtermijnen en welke termijnen van toepassing zijn op gevallen die niet onder het Gemeenschapsrecht vallen, heeft de Commissie de lidstaten verzocht een vragenlijst te beantwoorden. Een samenvatting van de antwoorden wordt hieronder gegeven. De analyse werd beperkt gehouden tot administratieve procedures⁶⁸.

Voor de uitgaven die direct door de Commissie worden beheerd, is de verjaringstermijn van vijf jaar van artikel 73bis van het Financieel Reglement, zoals nader bepaald in artikel 85ter van de Uitvoeringsvoorschriften⁶⁹, van toepassing. Dit gebied wordt in het onderhavige verslag behandeld.

⁶⁸ Sommige lidstaten hebben expliciet aangegeven dat de regels van de civiele procedure ook van toepassing zijn op de administratieve procedure. De regels van het privaatrecht zijn alleen in deze gevallen in aanmerking genomen.

⁶⁹ Verordening (EG, EURATOM) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23.12.2002, PB L 357 van 31.12.2002.

4.1. Verjaring van vervolging vanwege een onregelmatigheid

“Normale” verjaringstermijn. Artikel 3, lid 1, van Verordening nr. 2988/95 voorziet voor het instellen van vervolging⁷⁰ in een verjaringstermijn van vier jaar vanaf het moment dat de onregelmatigheid is gepleegd. De Europese sectorregelingen kunnen voorzien in een kortere termijn, die niet minder dan drie jaar kan zijn. Deze termijnen zijn rechtstreeks toepasselijk in het nationale recht, mits de nationale regelgeving niet in langere termijnen voorziet.

21 lidstaten hebben langere termijnen dan die waarin het Gemeenschapsrecht voorziet. Over het algemeen liggen deze termijnen tussen 5 en 10 jaar; bij uitzondering bestrijken ze 12 tot zelfs 20 jaar.

Verordening nr. 2988/95 bepaalt dat de verjaring wordt gestuit door elke handeling die de betrokken persoon ter kennis wordt gebracht, waartoe een bevoegde autoriteit overgaat met het oog op onderzoek of vervolging. Onderhandelingen over een procedure voor een regeling met de potentiële debiteur worden in sommige nationale rechtsstelsels ook als aanleiding voor een onderbreking beschouwd.

“Absolute” verjaringstermijn. Verordening nr. 2988/95 bepaalt dat, niettegenstaande onderbrekende handelingen, de verjaring een feit is als na het verlopen van een “absolute” termijn die gelijk is aan het dubbele van de “normale” termijn, de bevoegde autoriteit geen sanctie heeft uitgesproken, behalve als de aanleiding voor de onderbreking een strafrechtelijke actie is jegens de betrokkene vanwege dezelfde feiten.

Negen lidstaten hebben langere “absolute” termijnen op enkele specifieke gebieden. Het gaat meestal om termijnen van 10 jaar, behalve in één geval waar de termijn 20 jaar bedraagt.

4.2. Verjaringstermijn voor het uitvoeren van een besluit tot administratieve sanctie

Verordening nr. 2988/95 stelt een termijn van *drie jaar* vast voor het uitvoeren van een besluit waarbij een administratieve sanctie⁷¹ wordt opgelegd.

Vijftien lidstaten hebben meegedeeld dat zij langere termijnen hanteren, van 4 tot 10 jaar na het sanctiebesluit. Vijf jaar is de meest voorkomende termijn. Over het algemeen begint deze termijn op het moment waarop het besluit wordt genomen, maar in sommige lidstaten begint zij op de eerste dag van het volgende jaar, na kennisgeving van het besluit of na de vervaldatum van de betalingstermijn die in het besluit is bepaald. De aanleiding voor de onderbreking is dezelfde als bij vervolgingen in het algemeen.

⁷⁰ De vervolgingen zijn administratieve of judische procedures die worden ingesteld om onregelmatigheden te ontdekken of vast te stellen.

⁷¹ Dit betreft de uitvoering van sancties zoals omschreven in artikel 5 van dezelfde verordening.

4.3. Verjaringstermijn voor het uitvoeren van een besluit tot administratieve maatregel (terugvordering)

Het Europese recht voorziet niet in een verjaringstermijn voor de uitvoering van een besluit dat is uitgevaardigd in het kader van een nationale gerechtelijke procedure die een administratieve maatregel behelst. Deze termijn is niettemin van bijzonder belang voor het welslagen van terugvorderingsprocedures. Het zou logisch hebben geleken als de 27 lidstaten deze termijnen in hun nationale wetgeving hadden vastgelegd, maar slechts 21 van hen hebben meegedeeld dat er nationale bepalingen zijn, die onderling evenwel aanzienlijke verschillen vertonen. Het gaat immers om termijnen tussen 3 en 10, tot zelfs 20 jaar.

Het moment waarop de termijn begint en de aanleidingen voor onderbreking zijn dezelfde als voor de verjaringstermijn voor de uitvoering van een besluit tot administratieve sanctie.

5. TERUGVORDERING

Bij de uitvoering van de begroting in gedeeld beheer en voor de traditionele eigen middelen, zijn de lidstaten in eerste instantie verantwoordelijk voor de terugvordering bij de uiteindelijke begunstigde. Op het niveau van de diensten van de Commissie, zijn de gedelegeerde ordonnateurs verantwoordelijk voor de financiële follow-up. OLAF werkt uitsluitend mee aan de financiële follow-up-activiteiten die direct verband houden met de operationele activiteit. Wat betreft de structuurfondsen werkt OLAF echter in een overgangperiode, in het kader van de geleidelijke stopzetting van zijn activiteiten op dit gebied, mee aan de follow-up van onregelmatigheden die de lidstaten hebben gemeld met betrekking tot de programmeringsperiode 1994-1999⁷². Een nieuwe elektronische interface zal zorgen voor een directe koppeling van de gegevens van elke gedelegeerde ordonnateur met het register van meldingen van onregelmatigheden (ECR).

5.1. Landbouw

Met artikel 32 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 is een nieuw vereffeningsmechanisme voor ten onrechte betaalde bedragen ingevoerd. Wanneer een lidstaat, binnen een termijn van vier jaar na het eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal (of acht jaar in het geval van een procedure bij de nationale rechter), een ten onrechte betaald bedrag bij een begunstigde verzuimt in te vorderen, wordt dit automatisch voor 50 % door de begroting van de betrokken lidstaat gedragen. Dit gebeurt in het kader van de jaarlijkse financiële afsluiting van de rekeningen van het EOGFL en het EFLPO. In bepaalde gevallen van nalatigheid door een lidstaat, kan het gehele bedrag ten laste van die lidstaat komen.

Dit mechanisme is voor het eerst toegepast in een beschikking van de Commissie van april 2007⁷³, waarin alle niet-teruggevorderde bedragen betreffende lopende gevallen die dateren van vóór 2003 of 1999 (gevallen van respectievelijk 4 of 8 jaar oud)

⁷² Mededeling C(2007)5709 betreffende de verdeling van taken in de Commissie wat betreft de financiële follow-up van onregelmatigheden.

⁷³ Beschikking 2007/327/EG, PB L 122 van 11.5.2007.

werden vereffend en waarbij 131,7 miljoen euro ten laste van de lidstaten werd gebracht. Nog eens honderd miljoen euro zal ten laste van de lidstaten worden gebracht, bij besluiten van de Commissie waarmee de rekeningen voor het begrotingsjaar 2006 worden afgesloten; deze waren in april 2007 losgekoppeld.

Voor het begrotingsjaar 2007 hebben de lidstaten de financiële informatie verstrekt voor de terugvorderingsprocedures van het DG AGRI. Op basis van de op 11 april 2008 vastgestelde definitieve situatie, hebben de lidstaten gedurende het begrotingsjaar 2007 154,3 miljoen euro teruggevorderd. Het resterende bedrag dat aan het eind van het begrotingsjaar nog moest worden teruggevorderd, was 1,438 miljard euro. De financiële gevolgen van niet-terugvordering van gevallen die dateren van 2003 of 1999 zijn vastgesteld volgens de hierboven vermelde “50-50”-regel, waarbij de 137,6 miljoen euro ten laste van de lidstaten is gebracht bij de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen in april 2008⁷⁴. Bovendien zal de communautaire begroting 165 miljoen euro ten laste nemen voor oninbaar verklaarde zaken in het begrotingsjaar 2007.

Nadat de lidstaten de eerste 50 % ten laste van hun begroting hebben genomen, moeten deze nog hun nationale terugvorderingsprocedures van ten onrechte aan begunstigen betaalde bedragen voortzetten, en vervolgens 50 % van de daadwerkelijk geïnde bedragen aan de communautaire begroting overmaken.

5.2. Structuurfondsen

Op het gebied van structuurfondsen zijn de lidstaten ook verantwoordelijk voor de terugvordering bij de begunstigen van bedragen die ten onrechte zijn uitgekeerd ten gevolge van een onregelmatigheid of fraude. De terugvordering van deze bedragen kan op het niveau van de Commissie plaatsvinden door vermindering of schorsing van de financiële bijdrage.

De door de structuurfondsen meegefinancierde programma's zijn meerjarig en werken met tussentijdse betalingen. De terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen kan vóór of na de afsluiting van het programma plaatsvinden. Voor de programmeringsperiode 1994-1999 was 31 maart 2003 de uiterste indieningsdatum voor verzoeken om saldobetaling bij de Commissie. In deze periode zijn ongeveer 1 000 programma's door de Gemeenschap meegefinancierd voor een totaalbedrag van 159 miljard euro⁷⁵. De ordonnateurs- en beheersdiensten van de Commissie, bijgestaan door OLAF, zorgen voor de administratieve en financiële follow-up om deze programma's af te sluiten.

Voor de *programmeringsperiode 1994-1999* hebben de lidstaten 11 647 gevallen van onregelmatigheid gemeld (74 in 2007), met een geschatte financiële impact van 1,52 miljard euro⁷⁶ op de communautaire bijdrage (68 miljoen euro voor 2007).

Van deze gevallen zijn er 5 686 definitief afgesloten op het niveau van de Commissie; bij de uiteindelijke betaling is een overeenkomstig bedrag van

⁷⁴ Beschikking 2008/396/EG, PB L 139 van 29.5.2008.

⁷⁵ Het gaat om meerjarige programma's. Dit cijfer beslaat niet de directe projecten, gefinancierd in het kader van de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

⁷⁶ Situatie volgens de gegevens van het ECR-bestand op 15.4.2008.

630 miljoen euro in aanmerking genomen of vrijgemaakt na de afsluiting of teruggestort op de communautaire begroting. De lidstaten hebben de Commissie meegedeeld dat in 1 610 gevallen, met een financiële impact van 101 miljoen euro voor dezelfde periode, de administratieve en gerechtelijke procedures op nationaal niveau zijn afgerond. De diensten van de Commissie zijn begonnen met de afstemmingswerkzaamheden om deze gevallen af te sluiten.

Daarnaast heeft de Commissie in 2007 voor de uitgaven die door het EOGFL, afdeling "Oriëntatie", zijn gefinancierd een beschikking aangenomen met betrekking tot de financiële gevolgen voor 27 meldingen waarvoor de betrokken lidstaten hadden gevraagd dat de oninbare bedragen voor rekening van de communautaire begroting zouden komen.

Voor de *programmeringsperiode 2000-2006* hebben de lidstaten tot nu toe 12 161 gevallen van onregelmatigheid gemeld (3 428 in 2007), met een financiële impact van ongeveer 1,79 miljard euro op de communautaire bijdrage (630 miljoen euro voor 2007).

De lidstaten hebben de Commissie gemeld dat er op nationaal niveau voor 4 471 van deze gevallen administratieve en gerechtelijke procedures zijn ingeleid en dat er een bedrag van ongeveer 509 miljoen euro is teruggevorderd.

Het totale bedrag aan *financiële correcties* voor de programmeringsperiodes 1994-1999 en 2000-2006 was respectievelijk 2 141 miljoen euro (176 miljoen in 2007) en 1 569 miljoen euro (220 miljoen in 2007). Deze financiële correcties zijn het gevolg van audits van de Commissie en van de Rekenkamer, van OLAF-onderzoeken en van de afsluitingsprocedure van programma's voor de periode 1994-1999. Zij omvatten de formele beschikkingen tot oplegging van een financiële correctie na opsporing van een onregelmatigheid, de vrijmaking bij de afsluiting van een programma omdat de lidstaat onvoldoende subsidiabele bedragen heeft gedeclareerd en de terugbetaling van teruggevorderde bedragen na voltooiing van gerechtelijke procedures die nog liepen op het moment van afsluiting van de programma's⁷⁷.

De meeste van de in aanmerking genomen bedragen na melding van een onregelmatigheid aan de Commissie, maken deel uit van deze financiële correcties. Voor sommige onregelmatigheden geldt echter dat ze wel zijn gemeld, maar dat de inhoudingen vóór de betaling zijn uitgevoerd, en dus geen deel uitmaken van de financiële correcties.

5.3. Eigen middelen

De lidstaten zijn verplicht de vastgestelde bedragen te innen, waaronder de bedragen die zij registreren in de gedeelde database OWNRES. Het terug te vorderen bedrag in verband met onregelmatigheden die in 2007 zijn opgespoord, is ongeveer 377 miljoen euro.

⁷⁷ Deze bedragen omvatten niet de financiële correcties die geen aanleiding geven tot terugvordering, bijvoorbeeld correcties uitgevoerd indien de lidstaat de onregelmatigheid heeft opgespoord of de door de Commissie voorgestelde financiële correctie heeft aanvaard en het onregelmatige bedrag opnieuw is toegekend aan een ander project.

Het is mogelijk dat een vastgesteld bedrag niet in zijn geheel kan worden geïnd, ondanks de inspanningen van de lidstaten. Vastgestelde bedragen kunnen veranderen omdat aanvullende informatie is verstrekt of gerechtelijke procedures lopen. Ook kan een schuld oninbaar worden verklaard vanwege financiële problemen van de debiteur.

Op het moment is het terugvorderingspercentage voor onregelmatigheden die zich in 2007 hebben voorgedaan, 40 % (ongeveer 150 miljoen euro)⁷⁸. Dit is een gunstige uitgangssituatie: het globale terugvorderingspercentage voor 2006, zoals gemeld in het verslag van vorig jaar, bedroeg 32 % en is sindsdien tot 40 % gestegen. In de loop van de afgelopen tien jaar lag het terugvorderingspercentage tussen 40 en 55 %.

Wanneer de oninbaarheid van een vastgestelde schuld niet te wijten is aan een lidstaat, kan deze verzoeken om schrapping van het oninbare bedrag. In 2007 heeft de Commissie in 16 gevallen de door sommige lidstaten verzochte schrapping geweigerd, voor een bedrag van ongeveer 28 miljoen euro, omdat zij meende dat de oninbaarheid te wijten was aan de lidstaten.

Daarnaast hebben enkele lidstaten de Commissie meer dan 20 miljoen euro betaald volgens het beginsel van financiële aansprakelijkheid, omdat zij sommige douaneschulden ten onrechte niet hadden vastgesteld.

5.4. Directe uitgaven

Op de gebieden waar de middelen rechtstreeks door de instellingen worden beheerd, wordt de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen direct door hen uitgevoerd, zonder tussenkomst van de lidstaten.

In het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften zijn de verschillende fasen van de terugvorderingsprocedure vastgelegd:

- raming en vaststelling van de vordering door de ordonnateur (verificatie van de zekere, vaststaande en invorderbare aard ervan),
- uitvaardiging van een bevel tot terugvordering (opdracht van de ordonnateur aan de rekenplichtige om over te gaan tot terugvordering), gevolgd door verzending van een debetnota aan de debiteur, en
- invordering door de rekenplichtige, die indien mogelijk overgaat tot inning via verrekening wanneer de debiteur zelf een zekere, vaststaande en invorderbare vordering op de Gemeenschappen heeft.

Als de debiteur na herhaalde verzoeken en ingebrekestelling zijn schuld niet heeft voldaan en de rekenplichtige de schuld niet via verrekening of via een bankgarantie van de debiteur heeft kunnen invorderen, bepaalt de ordonnateur onmiddellijk dat de vordering via dwangmiddelen moet worden ingevorderd.

Er zijn twee manieren, die elkaar uitsluiten, om executoriale titel te verkrijgen:

⁷⁸ De cijfers zijn berekend op basis van op 9 maart 2008 beschikbare gegevens.

- een besluit dat executoriale titel vormt in de zin van artikel 256 EG (in dat geval wordt de vaststelling van de schuld formeel omgezet in een beslissing tot exequatur),
- een titel verkregen door tussenkomst van een nationale of communautaire gerechtelijke instantie. Dit behelst ook een civiele vordering in het kader van een strafrechtelijke procedure in de rechtssystemen waar dit is toegestaan.

Voor de terugvorderingsopdrachten die zijn uitgevaardigd over het begrotingsjaar 2007, is reeds een gehele of gedeeltelijke terugvordering gemeld in 226 gevallen. De diensten van de Commissie hebben 3,7 miljoen euro teruggevorderd. In 184 gevallen is het onregelmatige bedrag in zijn geheel teruggevorderd; in 223 andere gevallen moet dit bedrag nog worden vastgesteld. Blijft over een terug te vorderen bedrag van 10,7 miljoen euro betreffende 204 gevallen.

5.5. Terugvordering na een OLAF-zaak

Wanneer de conclusie van een eindverslag van een OLAF-zaak luidt dat het waarschijnlijk is dat bepaalde bedragen onrechtmatig zijn uitgekeerd aan een begunstigde of ten onrechte niet als zodanig zijn aangemerkt, moeten de verantwoordelijke autoriteiten - in het algemeen de autoriteiten van de betrokken lidstaten of derde landen - zorgen voor de terugvordering van deze bedragen. OLAF ziet toe op het verloop van deze terugvorderingsprocedures.

In 2007 heeft OLAF de financiële follow-up van meer dan 203 miljoen euro formeel afgesloten. 197,67 miljoen euro is teruggevorderd op het gebied van de structuurfondsen, na afsluiting van 53 gevallen, waarvan 35 achterstallige "oude gevallen" waren. Dit bedrag stond op de rekeningen van de Commissie voor de voorgaande begrotingsjaren. In 2007 zijn er eveneens aanzienlijke bedragen teruggevorderd in het kader van nog niet afgesloten gevallen.