



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.12.2011
SEC(2011) 1611 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
betreffende het programma Hercules III ter bevordering van acties op het gebied van de
bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie**

{COM(2011) 914 definitief}
{SEC(2011) 1610 definitief}

Dit verslag geeft uitsluitend het oordeel weer van de diensten van de Commissie die bij de opstelling ervan betrokken waren en loopt niet vooruit op de uiteindelijke beslissing van de Commissie.

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING VOOR HET PROGRAMMA HERCULES	1
1. BELEIDSCONTEXT EN BIJDRAGE TOT DE VERWEZENLIJKING VAN DE EU-PRIORITEITEN	1
2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN	1
3. PROBLEEMBESCHRIJVING EN INTERVENTIELOGICA.....	1
4. DOELSTELLINGEN VAN HET PROGRAMMA	1
5. SUBSIDIARITEIT EN TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE EU	1
6. BESCHRIJVING VAN BELEIDSOPTIES	1
7. EFFECTANALYSE PER OPTIE	1
8. VERBANDEN MET ANDERE INITIATIEVEN NA 2013	1
9. VEREENVOUDIGING EN VERMINDERING VAN DE ADMINISTRATIEVE KOSTEN	1
10. TOEZICHT EN EVALUATIE	1

Samenvatting van de effectbeoordeling voor het programma Hercules

1. Beleidscontext en bijdrage tot de verwezenlijking van de EU-prioriteiten

Het programma Hercules is het enige instrument dat specifiek gericht is op de bestrijding van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Het wordt beheerd door OLAF.

Volgens het Verdrag dienen de financiële belangen van de EU doeltreffend en gelijkwaardig te worden beschermd in alle lidstaten en instellingen van de EU, die daartoe nauw moeten samenwerken.

De uitgaven in het kader van Hercules II bedragen in de periode 2007-2013 98,5 miljoen euro. Voorgesteld wordt om ook in het kader van Hercules III te blijven uitgaan van 15 miljoen euro per jaar.

De middelen uit Hercules II worden als volgt verdeeld:

1. Technische bijstand (60%)
2. Specialistische opleiding fraudebestrijding (35%)
3. Ondersteuning van de verenigingen voor Europees strafrecht en voor de bescherming van de financiële belangen van de EU (Verenigingen van Europese juristen) (5%).

Voorts dient van de onder de punten 1 en 2 bedoelde middelen in totaal jaarlijks ten minste 6 miljoen euro te worden besteed aan de bestrijding van de illegale sigarettenhandel. Dit is in overeenstemming met het streven om fraude, smokkel en namaak te bestrijden. Deze specifieke doelstelling is opgenomen in de akkoorden met vier grote internationale sigarettenfabrikanten, die daarbij overeenkwamen om over een periode van 20 jaar 2,3 miljard USD bij te dragen in de begrotingen van de lidstaten en de EU.

2. Raadpleging van belanghebbende partijen

Voor deze effectbeoordeling zijn belanghebbende partijen geraadpleegd, waaronder met name operationele diensten in de lidstaten, andere diensten van de Commissie en overige EU-organen. Ook is rekening gehouden met de operationele ervaring en de beheerservaring die OLAF in het kader van het programma heeft opgedaan. De beoordeling berust ook op de eind 2010 uitgevoerde tussentijdse evaluatie van de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma Hercules II.

3. Problembeschrijving en interventielogica

Omvang

In het overeenkomstig artikel 325 uitgebrachte jaarverslag 2010 over de bescherming van de financiële belangen benadrukt de Commissie dat de bestrijding van fraude moet worden opgevoerd. De Commissie maakt hier werk van door middel van haar fraudebestrijdingsstrategie, waarin ook het belang van Hercules wordt beklemtoond. De

statistieken in het artikel 325-verslag en het onafhankelijke operationele verslag van OLAF geven een indruk van de omvang van de fraude en de werklast van OLAF. De totale financiële impact van de gemelde onregelmatigheden beliep in 2010 1,8 miljard euro, waarvan 0,5 miljard euro betrekking had op fraudeverdenkingen (op een besteed bedrag van 141 miljard euro en circa 17 miljard euro aan douanerechten aan de zijde van de traditionele eigen middelen (ontvangsten)). OLAF verrichtte tussen 1999 en 2011 meer dan 1 500 eigen onderzoeken (waarvan er momenteel nog 360 lopen). Door de OLAF-onderzoeken naar fraude en onregelmatigheden kon tot medio 2011 al meer dan één miljard euro worden teruggevorderd.

Fraude heeft aanzienlijke financiële gevolgen, maar ook sociale en economische consequenties. Bovendien houdt zij een reputatierisico voor het Europese project in.

Factoren

De effectbeoordeling onderscheidt 5 belangrijke factoren waarmee in het kader van Hercules III rekening dient te worden gehouden:

1. Fraudeurs passen zich snel aan nieuwe omstandigheden op EU-niveau aan, gaan grensoverschrijdend te werk en maken gebruik van zwakke punten;
2. De Commissie en de lidstaten hebben zich ertoe verbonden de smokkel van sigaretten op krachtiger te bestrijden;
3. Gelet op de druk op de overheidsfinanciën dient de kostenefficiënte bescherming van de financiële belangen van de EU te worden opgevoerd door middel van betere opsporing en voorkoming.
4. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten, kandidaat-lidstaten en geassocieerde landen zijn talrijk en verschillen onderling. Het overgrote deel van de middelen voor de bestrijding van EU-begrotingsfraude is niet op EU-niveau beschikbaar, maar op dat van de lidstaten;
5. De verschillen tussen de lidstaten wat betreft stimulansen en bevoegdheden staan een gelijkwaardige bescherming van de financiële belangen in de weg.

Problemen

Elke factor houdt verband met specifieke problemen. Het betreft onder meer een gebrek aan expertise en technische hulpmiddelen, de veranderende dreiging van de georganiseerde criminaliteit, het geringe publieke vertrouwen, onvoldoende besef van EU-fraude, ontoereikende risicoanalyse en gegevensuitwisseling, onvoldoende capaciteit bij de bevoegde nationale autoriteiten voor onderlinge samenwerking en samenwerking met OLAF, incompatibiliteit van technische en communicatiehulpmiddelen, ontbreken van een uniform administratief en justitieel kader voor onderzoek naar en vervolging van fraudeurs, lacunes in de vaardigheden en onvolledige uitwisseling van beste praktijken tussen de nationale autoriteiten.

4. Doelstellingen van het programma

Het is de algemene doelstelling de financiële belangen van de Unie te verdedigen en zodoende het concurrentievermogen van de Europese economie op te voeren en de belastinggelden te beschermen.

De specifieke doelstelling van het programma bestaat erin fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te voorkomen en te bestrijden.

Verdere operationele doelstellingen zijn vastgesteld in de bijlage bij de verordening.

5. Subsidiariteit en toegevoegde waarde van de EU

Krachtens het Verdrag (artikelen 317 en 325 VWEU) is de Commissie samen met de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting en de bestrijding van fraude. Fraudebestrijding is een gedeelde bevoegdheid van de EU. De EU heeft dan ook de specifieke verantwoordelijkheid om een nauwe en geregelde samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten te bevorderen door bijstand en ondersteuning te verlenen. Bovendien wordt een aantal Hercules-acties uitgevoerd op het niveau van de EU-instellingen.

Duidelijke voorbeelden van meerwaarde zijn de vereenvoudigde samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten, kostenbesparingen door gezamenlijke aanschaf en de versterking van zwakke punten waarop nationale autoriteiten met name blootstaan aan criminele activiteiten die vanaf het grondgebied van buurlanden wordt georganiseerd. EU-optreden komt ook de nationale financiën ten goede, aangezien een groot deel van de EU-uitgaven wordt gedaan in het kader van cofinanciering en smokkel vaak nadelige gevolgen heeft voor zowel de douanerechten als de nationale (indirecte) belastingen. Het programma moet het probleem verhelpen dat bepaalde lidstaten onvoldoende gemotiveerd zijn om zaken aan te pakken waarvan de impact op hun eigen financiën gering is, maar die wel hun weerslag hebben op de EU-begroting of op de begroting van andere lidstaten, met name in deze tijden van budgettaire krapte (zoals de smokkel en namaak van sigaretten).

Het programma moet verder het opzetten van netwerken en de uitwisseling van beste praktijken tussen de overheidsdiensten van de lidstaten bevorderen en de naleving van de EU-wetgeving verbeteren door gezamenlijke opleidingsevenementen voor nationale deskundigen uit verschillende landen.

6. Beschrijving van beleidsopties

Het basisscenario betreft de voortzetting van de status-quo (optie 1).

Optie 2: er wordt voortgebouwd op de status-quo, maar de methodiek van het programma wordt verbeterd. Met name worden de maxima voor cofinanciering opgetrokken, omdat het steeds moeilijker blijkt te zijn om de financieringsbijdrage in de lidstaten rond te krijgen. Dit is van groot belang om geografische risicozones en zwakke plekken in het EU-verweer tegen fraude krachtiger te beschermen.

Optie 3: een drastische koerswijziging waarbij de ondersteuning van onmiddellijke operationele activiteiten ten koste gaat van langeretermijndoelstellingen als betere naleving, betere informatie-uitwisseling en de ontwikkeling van het juridisch denken over strafrechtelijke kwesties op EU-niveau die consequenties hebben voor de bescherming van de EU-middelen.

Optie 4: het programma wordt stopgezet.

Twee andere opties zijn niet verder onderzocht:

- De optie om de uitgaven verder op te voeren is verworpen, omdat deze aanpak niet strookt met de planning van het meerjarige financiële kader die de Commissie heeft voorgesteld in haar mededeling "Een begroting voor Europa 2020" (COM(2011) 500).
- De optie om het programma te combineren met Pericles (bescherming tegen eurovalsemunterij) is niet haalbaar, omdat de respectieve rechtsgrondslagen voorzien in verschillende wetgevingsprocedures voor de goedkeuring (zie de artikelen 133 en 325 VWEU).

7. Effectanalyse per optie

Het effect van de opties is geanalyseerd door eerst het effect van Hercules II (basisscenario, optie 1) te onderzoeken en dit vervolgens te vergelijken met het eventuele effect van de andere opties.

In de bespreking van optie 4 wordt ook gekeken naar de sectorgewijze stopzetting van het programma. Op grond daarvan wordt ook overwogen om veranderingen aan te brengen in de verdeling van de uitgaven over de verschillende sectoren. Optie 4 wordt verworpen, omdat de kosten in de zin van verminderde doeltreffendheid en doelmatigheid bij de bestrijding van fraude veel omvangrijker zouden zijn dan de financiële besparingen. De mogelijkheid om bepaalde acties onder te brengen bij andere EU-programma's wordt verworpen, omdat de bescherming van de EU-begroting hierdoor beslist minder aandacht zou krijgen.

Optie 3 zou als ongewenst effect hebben dat de algehele aanpak van fraudebestrijding op EU-niveau uit balans raakt. Volgens de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (COM(2011) 376) zijn er nog steeds specifieke acties op het gebied van fraudepreventie en -opsporing nodig en moeten deze ook verder worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door betere uitwisseling van beste praktijken en opleidingsmaatregelen.

De voorkeursoptie is dan ook optie 2 (in feite een verbeterde status-quo). Bij deze optie kan de verschuiving naar operationele ondersteuning voorzichtiger worden aangepakt dan bij optie 3, mocht hier in het licht van nieuwe ontwikkelingen en op basis van de standpunten van belanghebbenden toe worden besloten.

8. Verbanden met andere initiatieven na 2013

Andere initiatieven op het gebied van rechtshandhaving en douanesamenwerking zullen de bescherming van de financiële belangen van de EU eveneens ten goede komen. Anderzijds zullen Hercules-initiatieven ook positief uitpakken voor andere beleidsmaatregelen op het gebied van rechtshandhaving, douane en veiligheid. Zo kunnen met een scanner die hoofdzakelijk is bedoeld voor de opsporing van illegale partijen sigaretten ook andere illegale zendingen met consequenties voor ontvangsten, strafvervolgning of veiligheid worden ontdekt.

Deze initiatieven hebben echter afzonderlijke beleidsdoelstellingen en mogen niet worden gebruikt voor de permanente ondersteuning van specifieke fraudebestrijdingsacties. Het is echt zaak dat een programma specifiek op de bescherming van de financiële belangen van de EU gericht blijft om gerichte projecten ter verbetering van fraudepreventie, -opsporing en –

onderzoek mogelijk te maken, zoals multidisciplinaire projecten waarbij diensten van verschillende bestuurlijke instanties moeten worden betrokken. Fraudebestrijding is een multidisciplinaire doelstelling waarvoor doeltreffende transnationale samenwerking vereist is tussen tal van verschillende partnerautoriteiten.

OLAF en andere DG's hebben gezorgd voor de nodige coördinatie om overlapping of verwarring tussen programma's te voorkomen.

9. Vereenvoudiging en vermindering van de administratieve kosten

Er wordt een aantal technische verbeteringen voorgesteld die in overeenstemming met de bepalingen van het Financieel Reglement voortbouwen op eerdere ervaringen en raadplegingen. Het gaat onder meer om soepeler procedures voor de financiering van projecten onder een bepaalde maximumwaarde (50 000 euro), beperktere vereisten wat betreft de uitsplitsing van kosten en ramingen, vereenvoudiging van de vereisten inzake de indiening van aanvragen en de verslaglegging over resultaten, alsmede de frequentere inzet van werkgroepen met het oog op snellere feedback en gerichtere uitgaven.

10. Toezicht en evaluatie

Er komen jaarlijkse en tussentijdse evaluaties. De ambtenaren van OLAF wonen een groot deel van de gefinancierde evenementen bij om zich te vergewissen van de kwaliteit en relevantie van de acties. Zo wordt de financiering van de projecten onderworpen aan een passende controle vooraf. Het betreft een belangrijk aspect van de taak van de Commissie (OLAF) om de lidstaten te helpen bij de organisatie van een nauwe en geregelde samenwerking. Gegevens en feedback over de resultaten worden stelselmatig verzameld en geanalyseerd. Waar mogelijk worden SMART-indicatoren ontwikkeld om het effect van de in het kader van het programma uitgevoerde acties te meten. Als dit wegens de aard van de actie niet mogelijk is, zoals bij bepaalde opleidingsmaatregelen, wordt er nauwlettend toezicht gehouden aan de hand van kwaliteits- en resultaatindicatoren.

Door de reorganisatie van begin 2012 zal OLAF Hercules nog beter kunnen beheren en evalueren.