



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.7.2007  
COM(2007) 390 definitief

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

**Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding –  
Jaarverslag 2006**

[SEC(2007) 930]

[SEC(2007) 938]

## 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 zijn gemeld in 2006 .....	5
1.1.1. Traditionele eigen middelen.....	6
1.1.2. Landbouwuitgaven (EOGFL-Garantie) .....	7
1.1.3. Structurele maatregelen.....	8
1.1.4. Pretoetredingsfondsen .....	9
1.2. Statistieken met betrekking tot de activiteiten van OLAF .....	10
2. Preventie van fraude.....	11
2.1. Risicoanalyse en risicobeheer, controlesystemen .....	11
2.1.1. De getroffen maatregelen op het gebied van uitgaven.....	11
2.1.2. Het douanegebied.....	13
2.2. De databases voor uitsluiting, waarschuwing of betrouwbaarheid.....	14
2.2.1. Op Europees niveau .....	14
2.2.2. In de lidstaten .....	15
2.3. Voor een betere transparantie bij het financiële beheer op Europees niveau .....	18
2.4. Verbetering van de boekhoudkundige regels en van controle voor een positieve betrouwbaarheidsverklaring.....	19
2.5. Het Hercules-programma ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.....	20
3. Fraudebestrijding.....	21
3.1. Opsporing van fraude: de waarschuwingsmechanismen die gebruik maken van interne informanten (klokkenluidersregeling).....	21
3.1.1. Europese instellingen .....	21
3.1.2. Lidstaten.....	21
3.2. Hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) .....	24
3.3. Ontwikkeling van de wederzijdse bijstand .....	24
3.4. Bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten .....	25
3.5. Bescherming van de euro .....	26

3.6.	Maatregelen die in 2006 zijn genomen door een aantal lidstaten .....	26
4.	Terugvordering.....	27
4.1.	Landbouw.....	27
4.1.1.	De werkzaamheden van de taskforce Terugvordering.....	27
4.1.2.	Financiële correcties.....	28
4.2.	Structuurfondsen .....	29
4.3.	Eigen middelen.....	30
4.4.	Terugvordering na een onderzoek door OLAF .....	30
4.5.	Nationale wetgeving inzake de terugvordering van Europese fondsen .....	31

## 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 nieuwe maatregelen die zijn genomen om te voldoen aan de verplichtingen krachtens artikel 280 van het EG-Verdrag. Dit verslag is bestemd voor het Europees Parlement en de Raad en wordt gepubliceerd.

Naast een algemeen overzicht van de getroffen maatregelen op de diverse gebieden, is er met de lidstaten overeengekomen om vier specifieke onderwerpen te behandelen: risicoanalyse en risicobeheer, de databases voor uitsluiting en waarschuwing, de waarschuwingsmechanismen via interne informanten en de terugvorderingsmechanismen door middel van compensatie.

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 krachtens sectoriële voorschriften en toont enkele cijfers met betrekking tot de operationele activiteit van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

Het **tweede deel** gaat over de maatregelen die door de lidstaten en de Commissie zijn getroffen op het vlak van de **preventie van fraude** en andere onregelmatigheden. Dit deel omvat tevens het thematische onderwerp **risicoanalyse en risicobeheer** en **databases voor uitsluiting en waarschuwing**.

Het **derde deel** gaat in op de genomen maatregelen voor **fraudebestrijding**. Dit deel omvat tevens een hoofdstuk over de **waarschuwingsmechanismen via interne informanten**.

Het **vierde deel** presenteert de genomen maatregelen voor **de verbetering van de terugvordering** van bedragen die niet zijn geïnd of die ten onrechte zijn uitgekeerd. Dit deel bevat een hoofdstuk over de terugvorderingsmechanismen door middel van compensatie binnen het nationale recht.

Het verslag is slechts een samenvatting van de getroffen maatregelen en de verkregen resultaten. Tegelijkertijd publiceert de Commissie twee werkdocumenten: het ene is een inventaris van de bijdragen van de lidstaten<sup>1</sup> en het andere presenteert de statistieken van de onregelmatigheden die door de lidstaten zijn gemeld<sup>2</sup>.

De verslagen van de voorgaande jaren zijn te vinden op de internetsite van OLAF<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Implementatie van artikel 280 van het EG-Verdrag door de lidstaten in 2006, SEC(2007) 930.

<sup>2</sup> Statistische analyse van onregelmatigheden, SEC(2007) 938.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/anti-fraud\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html).

# 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 zijn gemeld in 2006

De bescherming van de financiële belangen is een gebied met gedeelde verantwoordelijkheid. Op de gebieden waar de lidstaten de begroting uitvoeren (landbouwbeleid, Structuurfondsen, pretoetredingsfondsen) en voor het innen van de communautaire eigen middelen, verplicht de communautaire wetgeving de lidstaten tot het melden van verdenkingen van fraude en andere onregelmatigheden die schade toebrengen aan de financiële belangen. De uitgaven die door de lidstaten worden beheerd, vormen ongeveer 80% van de communautaire begroting.

Het document van de diensten van de Commissie, "Statistische evaluatie van onregelmatigheden", dat tegelijk met het onderhavige verslag wordt gepubliceerd, biedt een diepgaande analyse van de statistieken die zijn opgesteld aan de hand van deze ontvangen meldingen. Het onderhavige verslag bevat geen statistieken met betrekking tot onregelmatigheden die zijn opgespoord op het gebied van de uitgaven die rechtstreeks door de Gemeenschappen worden beheerd, maar de Commissie heeft de nodige maatregelen getroffen opdat deze in het vervolg wel worden gepresenteerd.

Tabel 1 bevat het aantal onregelmatigheden dat is gemeld, evenals de betreffende bedragen voor elke sector.

*Tabel 1 – Aantal onregelmatigheden en bedragen – jaar 2006*

<b>TOTAAL 2006</b>			
<b>Gebied</b>	<b>Aantal gemelde onregelmatigheden</b>	<b>Totale geraamde financiële impact van de onregelmatigheden, met inbegrip van verdenkingen van fraude (bedragen in miljoen €)</b>	<b>Geraamde financiële impact van uitsluitend verdenkingen van fraude (bedragen in miljoen €)</b>
<b>Eigen middelen</b>	5 243	353	134,39 (~0,94% van het totale bedrag van eigen middelen in 2006 <sup>4</sup> )
<b>EOGFL-Garantie</b>	3 249	87	29,8 (~0,06% van het totaal van de toegekende fondsen)
<b>Structuurfondsen en Cohesiefondsen</b>	3 216	703	157,56 (~0,41% van het totaal van de toegekende fondsen)
<b>Pretoetredingsfondsen</b>	384	12,32	1,57 (~0,03% van de toegekende fondsen <sup>5</sup> )
<b>Totaal</b>	12 092	1 155,32	323,32 (~0,94% van het bedrag van de eigen middelen en ~0,2% van het totale bedrag van de uitgaven op de drie gebieden <sup>6</sup> )

<sup>4</sup> Dit percentage is berekend op basis van de raming van de traditionele eigen middelen in de algemene begroting 2006 en niet op basis van de boekhouding.

<sup>5</sup> Percentage van de verdenking van fraude in de periode 2000-2006 over alle in deze periode toegekende fondsen.

<sup>6</sup> Voor de pretoetredingsfondsen is rekening gehouden met de pro rata van de periode 2000-2006.

### 1.1.1. Traditionele eigen middelen

Het aantal gevallen van fraude en onregelmatigheden dat is gemeld (gevallen van meer dan 10.000 euro) is in 2006 met 12% afgenomen ten opzichte van 2005 (van 5 943 naar 5 243), maar het bedrag dat met de onregelmatigheden is gemoeid, is toegenomen met 7% (van 328 miljoen euro naar 353 miljoen euro<sup>7</sup>). De verdenkingen van fraude vertegenwoordigen ongeveer 22% van de gevallen van gemelde onregelmatigheden (de geraamde financiële impact bedraagt circa 134,39 miljoen euro, oftewel ongeveer 0,94% van de eigen middelen in 2006, tegenover 105,3 miljoen euro, oftewel ongeveer 0,85% van de eigen middelen in 2005). Grafiek 1 toont de trends van het aantal gemelde onregelmatigheden in de loop van de vijf laatste jaren en de geraamde financiële impact daarvan.

Het basisniveau van het aantal gevallen, dat hoger is dan in 2003, kan worden verklaard door meer meldingen van gevallen door de lidstaten, door de registratie van gevallen van laat gezuiverd douanevervoer en door de toetreding van nieuwe lidstaten. Het aantal en de verhouding van laat gezuiverd douanevervoer is ten opzichte van 2005 afgenomen (met meer dan één derde)<sup>8</sup>.

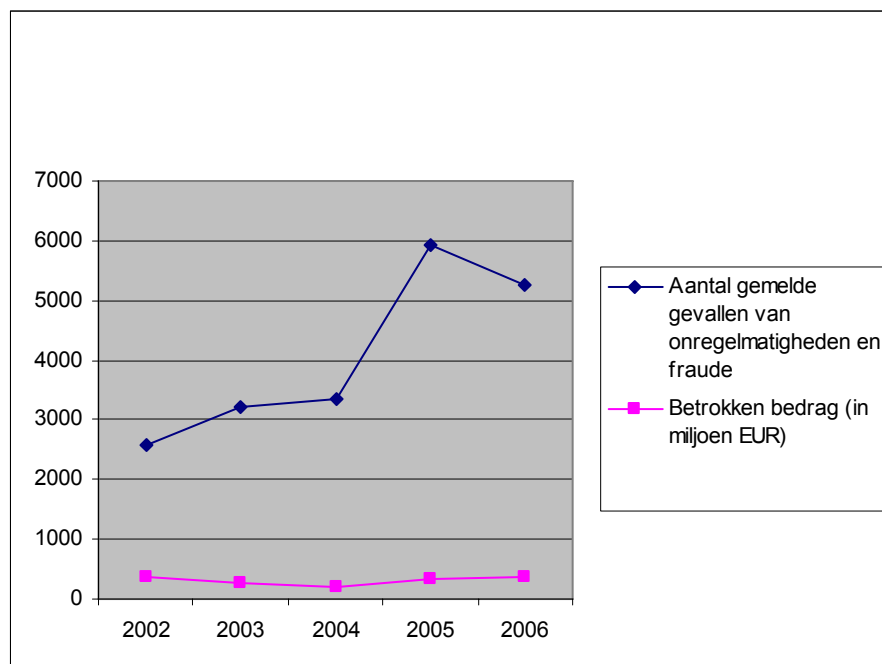
De producten waarbij in 2006 het vaakst sprake was van onregelmatigheden zijn, net als in de voorgaande jaren, tabaksproducten en televisietoestellen. De suikersector heeft ten opzichte van 2005 aan belang verloren, evenals de sectoren visserijproducten, glas en glaswerk en optische instrumenten, terwijl de sectoren vlees, motoren en onderdelen, anorganische producten, oliën en vetten zijn gestegen. De textielsector is relatief stabiel gebleven en is goed voor 10,3 miljoen euro aan rechten.

---

<sup>7</sup> De cijfers die zijn gepubliceerd in het verslag 2005 zijn geactualiseerd.

<sup>8</sup> In 2005 bedroeg het aantal gevallen van laat gezuiverd douanevervoer 2 313. In 2006 zijn er 1 381 gevallen geteld.

Grafiek 1: Aantal gemelde onregelmatigheden en geraamde financiële impact op het gebied van de traditionele eigen middelen – jaren 2002 - 2006 (bedragen in miljoen euro)



### 1.1.2. Landbouwwitgaven (EOGFL-Garantie)

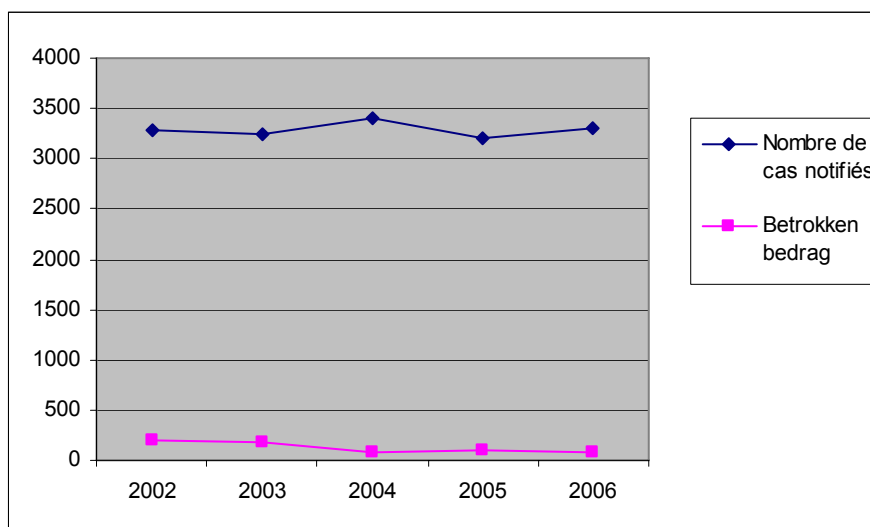
In 2006 is het aantal gemelde onregelmatigheden toegenomen met 3% ten opzichte van het voorgaande jaar (3 249 gevallen in 2006). Het totale bedrag dat hier in 2006 mee gemoeid was (87 miljoen euro) is afgenomen met 15%, oftewel bijna 0,17% van het totaal van de kredieten die bestemd zijn voor het EOGFL, afdeling "Garantie" (49 742 miljoen euro voor 2006). De verdenkingen van fraude betreffen ongeveer 10% van de gevallen van gemelde onregelmatigheden (29,8 miljoen euro, oftewel ongeveer 0,06% van het totaal van de kredieten tegenover 21,5 miljoen euro, oftewel 0,05% in 2005).

Het grootste aantal gemelde gevallen heeft betrekking op landbouwwontwikkeling, de rundveesector en de sector "groente en fruit". Deze drie sectoren vertegenwoordigen samen bijna 60% van het totale aantal gemelde onregelmatigheden en bijna 70% van het totale betrokken bedrag.

Op het gebied van landbouwwitgaven vereenvoudigt een verordening, die in 2006 door de Commissie is aangenomen<sup>9</sup>, de procedures voor melding van onregelmatigheden vanaf 2007. Voortaan is de drempel waarbij lidstaten onregelmatigheden bij de Commissie moeten melden gelijkgesteld met die van de Structuurfondsen (10.000 euro).

<sup>9</sup> De exacte verwijzingen naar de verordeningen die in dit hoofdstuk worden genoemd, staan in het eerder genoemde werkdocument van de diensten "Statistische evaluatie van onregelmatigheden".

Grafiek 2: Aantal gemelde onregelmatigheden en geraamde financiële impact op het gebied van landbouwuitgaven – jaren 2002 -2006 (bedragen in miljoen euro)



### 1.1.3. Structurele maatregelen

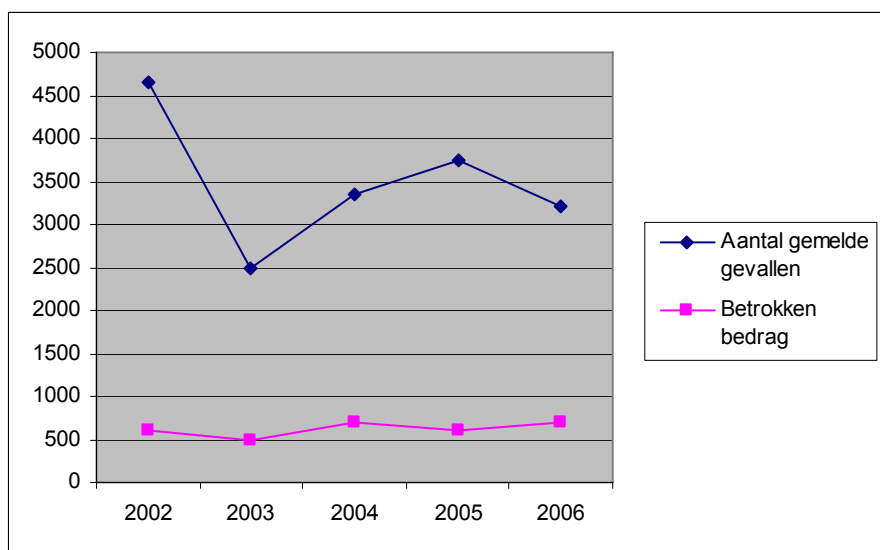
Op het gebied van de Structuurfondsen hebben het Europees Parlement en de Raad een reeks verordeningen aangenomen voor de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013. De regels ten aanzien van de plicht om onregelmatigheden bij de Commissie te melden, blijven gelden. De oude verordeningen zijn nog steeds van toepassing op de oude programmeringsperioden.

In 2006 is het aantal gemelde onregelmatigheden (3 216 gevallen, met inbegrip van het Cohesiefonds) afgenomen met 10% ten opzichte van het voorgaande jaar (3 750 gevallen), terwijl de financiële impact daarvan (703 miljoen euro) is toegenomen met 17%. De geraamde financiële impact van de in 2006 gemelde onregelmatigheden vertegenwoordigt ongeveer 1,83% van de kredieten die bestemd zijn voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds (38,430 miljard euro) voor 2006. De verdenkingen van fraude komen overeen met ongeveer 16,6% van de financiële impact van de gemelde onregelmatigheden (157,56 miljoen euro, oftewel bijna 0,41% van het totaal van de toegekende kredieten, tegenover 205 miljoen euro, oftewel 0,53% in 2005). De uiteindelijke impact is niet bekend, omdat de programma's niet worden afgesloten.

Net als in de voorgaande jaren is het grootste aantal onregelmatigheden gemeld voor het EFRO en het ESF (ongeveer 75% van de onregelmatigheden). Het aantal gemelde onregelmatigheden voor het EOGFL-Oriëntatie is toegenomen met 38% en dat van de gebieden van het Cohesiefonds en het FIOV is gelijk gebleven.



Grafiek 3: Aantal gemelde onregelmatigheden en geraamde financiële impact op het gebied van structurele acties – jaren 2002 -2006 (bedragen in miljoen euro)



#### 1.1.4. Pretoetredingsfondsen

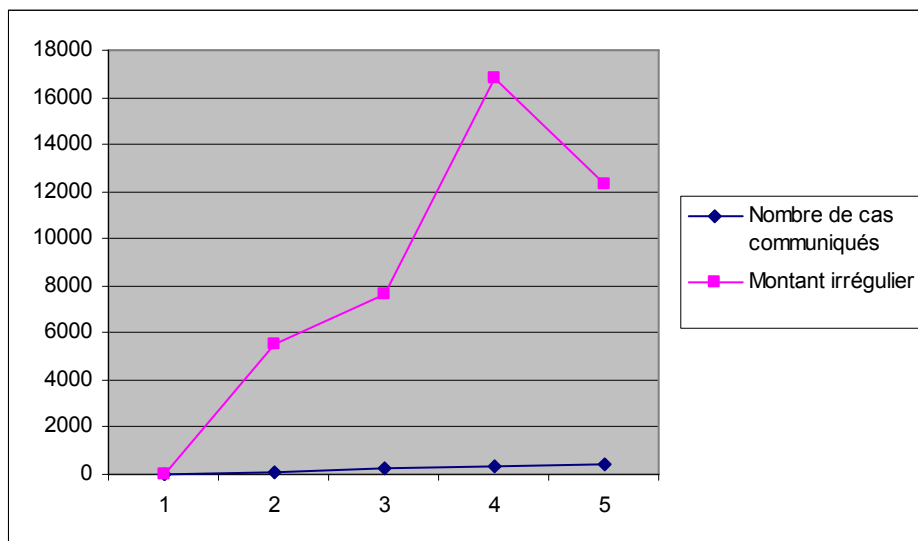
Het totale aantal onregelmatigheden met betrekking tot de fondsen PHARE, SAPARD en ISPA voor 2006 is toegenomen met 13,6% (384, tegenover 338 in 2005). De veronderstelde financiële impact van onregelmatigheden is voor PHARE en SAPARD toegenomen, maar is afgenomen voor het ISPA (deze is van 6,9 miljoen euro in 2005 gedaald naar 1,2 miljoen in 2006). Voor 2006 is het totale bedrag van gemelde onregelmatigheden toegenomen met 26% (12,318 miljoen euro tegenover 16,7 miljoen in 2005), wat overeenkomt met ongeveer 2,8% van de totale in aanmerking komende bedragen voor de drie fondsen. De verdenkingen van fraude vertegenwoordigden ongeveer 14,63% van de gemelde onregelmatige bedragen. De geraamde financiële impact bedraagt 1,57 miljoen euro. De financiële impact van gemelde fraude voor de periode 2000-2006 komt overeen met 0,03% van alle toegekende fondsen voor de drie fondsen in die periode.

Het meest voorkomende type onregelmatigheid bij elk pretoetredingsfonds was "niet in aanmerking komende uitgaven"<sup>10</sup>. Voor PHARE was het op één na meest voorkomende type onregelmatigheid "ongerechtvaardigde uitgaven"<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Een uitgave komt "niet in aanmerking" wanneer deze wordt gedaan zonder inachtneming van de criteria die zijn opgesteld door de lidstaten of wanneer deze niet wordt betaald overeenkomstig de communautaire en nationale regelgeving die van toepassing is op dat gebied.

<sup>11</sup> Een uitgave is "ongerechtvaardigd" wanneer deze weliswaar in aanmerking komt, maar de documenten ter rechtvaardiging van de uitgave ontbreken of het geld wordt gebruikt voor andere doeleinden dan de gesubsidieerde.

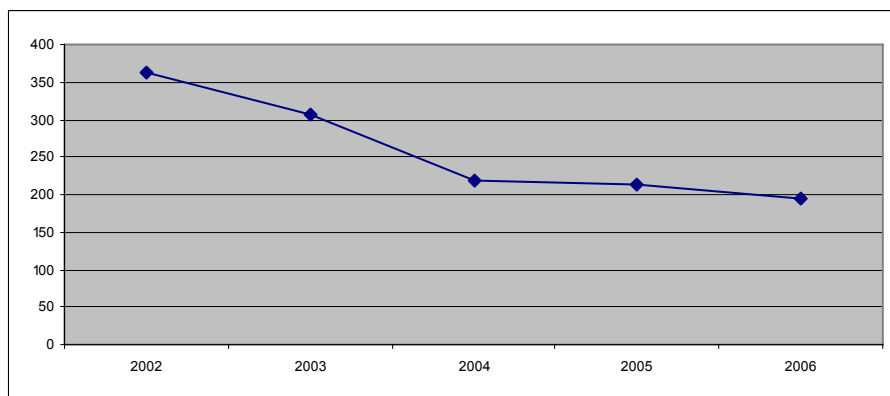
Grafiek 4: Aantal gemelde onregelmatigheden en geraamde financiële impact op het gebied van de pretoetredingsfondsen – jaren 2002 -2006 (bedragen in duizend euro)



## 1.2. Statistieken met betrekking tot de activiteiten van OLAF

Het aantal onderzoeken dat door OLAF is ingesteld na de beoordeling van ontvangen informatie, is afgenomen (195 dossiers geopend in 2006, tegenover 214 in 2005). Het besluit om een onderzoek in te stellen is gebaseerd op een voorafgaande beoordeling.

Grafiek 5: Geopende dossiers na de beoordeling van ontvangen informatie



In totaal liepen er op 31 december 2006 430 onderzoeken, wat vergelijkbaar is met het aantal uit 2005 (452 lopende onderzoeken op 31 december 2005).

Tabel 2: Lopende dossiers op 31 december 2006 per sector en de financiële impact daarvan

Sector	Lopende dossiers op 31 december 2006	Geraamde financiële impact(in miljoen euro)
Landbouw	65	202,7
Structuurfondsen	46	192,9
Douane	111	748,9
Directe uitgaven	118	293,4
Interne onderzoeken	91	301
<b>Totaal</b>	<b>431</b>	<b>1 738,8</b>

Voor meer informatie over de onderzoeken van OLAF en een vergelijking met de voorgaande jaren, zie het verslag van OLAF<sup>12</sup>.

## 2. PREVENTIE VAN FRAUDE

### 2.1. Risicoanalyse en risicobeheer, controlesystemen

Een goede risicobeoordeling en -beheer, als onderdelen van een gezond controlesysteem, dragen ertoe bij dat het geld van de belastingplichtigen doeltreffend wordt besteed. Dit gebied wordt op dit moment ontwikkeld, zowel bij de Commissie als in de lidstaten, met als doel proactieve bescherming van de communautaire financiële belangen, preventie en gerichte acties.

#### 2.1.1. De getroffen maatregelen op het gebied van uitgaven

Risicobeheer wordt al enkele jaren bij de Commissie gebruikt in een bredere context dan alleen op het gebied van de uitgaven. Na erkenning van de noodzaak dat er een gemeenschappelijke methode voor risicobeheer moest worden opgezet<sup>13</sup>, heeft de Commissie vanaf 2006 een aantal maatregelen getroffen<sup>14</sup>. Het doel is om het besluitvormingsproces te verbeteren, om de doeltreffendheid te vergroten en om de betrouwbaarheid van de beheersystemen te verbeteren. In deze context beschikken de diensten over een gemeenschappelijke methode om de risico's te analyseren en een geschikte aanpak te kiezen. Er is in 2006 een proef uitgevoerd met een structuur die gericht is op de verbetering van het risicobeheer, die meer diensten omvat en efficiënter kan worden beheerd door een groep diensten. Deze wordt vanaf 2007 permanent gebruikt.

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/comm/anti\\_fraud/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html).

<sup>13</sup> Mededeling over een stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader, COM(2005)252.

<sup>14</sup> Mededeling aan de Commissie van mevrouw Grybauskaitė, in overleg met Voorzitter Barroso en Vicevoorzitter Kallas. Naar een effectief en coherent risicobeheer bij de diensten van de Commissie, SEC(2005) 1327.

Op nationaal niveau beschikken alle lidstaten, in hun begrotingsprocedures, over regels om de beheerders te helpen bij de beoordeling en het beheer van financiële risico's in verband met de toekenning van steun of van een overheidsopdracht, vooral ter controle van de betrouwbaarheid van de potentiële begunstigden<sup>15</sup>.

De nieuwe financiële regels die in 2006 zijn aangenomen<sup>16</sup>, bepalen dat de nationale overheden doeltreffende interne controlesystemen moeten opzetten en de benodigde controles moeten uitvoeren op de EU-fondsen die zij beheren. Dit omvat vereisten van informatie en een jaarverslag over de controles en audits.

Ongeveer de helft van de lidstaten beschikt over algemene nationale richtsnoeren (instructies of goede praktijken)<sup>17</sup> of regels met betrekking tot de beoordeling en het beheer van risico's op specifieke gebieden<sup>18</sup>.

Negen lidstaten beschikken over bijzondere instrumenten voor de beoordeling van het risico van nieuwe begunstigden van openbare fondsen. In *Ierland* kan bijvoorbeeld aanvullende informatie, die nog niet beschikbaar is voor de nieuwe kandidaten, in het beoordelingsstadium worden opgevraagd voor de toekenning van subsidies. In *Polen* hebben degenen die voor het eerst begunstigde van het GLB zijn, een grotere kans om te worden onderworpen aan een controle ter plaatse.

De aanduiding van een begunstigde als risicovolle begunstigde kan leiden tot *grotere controles door de beheersautoriteit*<sup>19</sup> of tot *de systematische noodzaak van specifieke garanties*<sup>20</sup>.

Wanneer een subsidie of overheidsopdracht (op nationaal of communautair niveau) wordt toegekend, verplichten de beheersautoriteiten de kandidaten om documenten te overleggen waarin wordt verklaard dat zij aan de criteria voldoen. In bepaalde lidstaten hebben de beheersautoriteiten (direct of indirect) *toegang tot specifieke databases* om de juistheid van de verklaringen van de kandidaten te verifiëren. Hierbij gaat het vooral om databases met betrekking tot belastingen (toegankelijk in meer dan de helft van de lidstaten<sup>21</sup>), kredietinstellingen<sup>22</sup> en personen en

---

<sup>15</sup> Het betreft regels die al enkele jaren geleden zijn opgesteld, maar die veranderen. Zo hebben de Spaanse autoriteiten bijvoorbeeld aangegeven dat een wet uit 2006 inzake subsidies de mogelijkheid biedt om een strafrechtelijke sanctie op te leggen aan een persoon die een borg diende te stellen en dit niet heeft gedaan.

<sup>16</sup> Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248/1 van 16.9.2002), die laatstelijk is gewijzigd bij Verordening (EG, EURATOM) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 (PB L 390 van 30.12.2006).

<sup>17</sup> Tsjechische Republiek, Denemarken, Polen, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>18</sup> Overheidsopdrachten: Ierland, Nederland, Polen en het Verenigd Koninkrijk. Subsidies en financiële steun (met inbegrip van Structuurfondsen en Cohesiefondsen, pretoetredingsprogramma's en programma's voor overgangsfaciliteiten): België, Tsjechische Republiek, Malta, Nederland, Polen en Slowakije. Landbouw: Ierland, Frankrijk en Luxemburg.

<sup>19</sup> België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>20</sup> Duitsland en Frankrijk. In het Maltese recht kunnen de autoriteiten een borgstelling verlangen van een persoon van wie de BTW-registratie een bijzonder risico kan vormen.

<sup>21</sup> Tsjechische Republiek, Denemarken, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Finland en Zweden. In Portugal verplicht de wet inzake de begroting 2006 tot publicatie van de belangrijkste debiteuren van de fiscus.

ondernemingen aan wie administratieve<sup>23</sup> of strafrechtelijke<sup>24</sup> sancties zijn opgelegd. In Hongarije creëert een wet uit 2006 een nieuw register voor bescherming van schuldeisers dat tot doel heeft om volledige en actuele informatie te verstrekken over de kredietwaardigheid en de door een rechtbank getroffen maatregelen jegens een geregistreerde onderneming.

### 2.1.2. *Het douanegebied*

De nationale douaneautoriteiten gebruiken de risicoanalyse al lange tijd voor het opsporen van mogelijk onrechtmatige activiteiten en voor gerichtere controles. In de loop der jaren is de doeltreffendheid van de acties van de nationale autoriteiten verbeterd dankzij een coördinatie op Europees vlak.

Om fraude bij de regeling voor douanevervoer beter te bestrijden, heeft de Commissie in 1997 een "actieplan voor douanevervoer in Europa"<sup>25</sup> gepresenteerd en heeft in 2001 een herzien regelgevingskader opgesteld dat voornamelijk betrekking had op het opzetten van een nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer (NCTS). In vervolg op het speciale verslag nr. 11/2006 van de Rekenkamer, heeft de Commissie de benodigde maatregelen getroffen opdat zij vanaf 2007 toegang heeft tot de informatie van het NCTS met betrekking tot gevoelige goederen voor het doeleinde van risicoanalyse, ter bevordering van strategieën van gerichte fysieke controles op vervoerde goederen.

De Commissie is tevens doorgegaan met de verbetering van het "ConTraffic"-systeem waarmee een algemeen overzicht kan worden verkregen van de beweging van goederen in containers. Met dit systeem kan de route van een container worden gevolgd, zodat mogelijk verdachte aanvoer kan worden opgespoord. Dankzij een nieuwe webinterface, die in 2006 in werking is gesteld, en een database met intussen meer dan 220 miljoen registraties voor meer dan 4,4 miljoen containers, kon het systeem met succes worden gebruikt door nationale autoriteiten voor een betere fraudebestrijding, vooral in het kader van gezamenlijke douaneactiviteiten die in 2006 zijn uitgevoerd.

In december 2006 heeft de Commissie een verordening aangenomen<sup>26</sup> waarmee bepaalde bepalingen voor toepassing van het communautaire douanewetboek zijn gewijzigd. De verordening voorziet in de toepassing van gemeenschappelijke risicocriteria, prioritaire controlegebieden en normen voor de geharmoniseerde toepassing van douanecontroles in bijzondere gevallen.

---

<sup>22</sup> Denemarken, Griekenland (indirect), Frankrijk, Litouwen, Nederland, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>23</sup> Griekenland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal en Finland.

<sup>24</sup> Tsjechische Republiek, Denemarken, Griekenland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal en Finland.

<sup>25</sup> COM(97) 188 definitief, PB C 176 van 10.6.1997.

<sup>26</sup> Verordening (EG) nr. 1875/2006 van de Commissie, van 18 december 2006, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, PB L 360 van 19.12.2006.

## 2.2. De databases voor uitsluiting, waarschuwing of betrouwbaarheid

### 2.2.1. Op Europees niveau

In 2006 heeft de Commissie de systemen voor waarschuwing en uitsluiting<sup>27</sup> bekeken om bepaalde risico's, met name in verband met het functioneren van de overheidsopdrachten, beter te kunnen beheren en om de communautaire financiële belangen beter te beschermen. In dit kader is er in januari 2006 door OLAF en Transparency International (TI) een rondetafelconferentie georganiseerd over de middelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU door middel van uitsluitingssystemen<sup>28</sup>.

Artikel 95 van het financieel reglement, zoals gewijzigd in 2006, voorziet in het opzetten van een centrale database, bestemd voor de instellingen, uitvoerende agentschappen en de organisaties overeenkomstig artikel 185 van het Financieel reglement, met daarin organisaties die zijn uitgesloten van aanbestedingen en subsidies die worden gefinancierd door de Europese begroting. Deze database bevat alle relevante informatie over entiteiten die zijn veroordeeld voor fraude of corruptie in de lidstaten en de derde landen die deelnemen aan de uitvoering van de programma's van de EU. Deze wordt voorzien van informatie die afkomstig is van partners en kan tevens worden geraadpleegd door de autoriteiten van de lidstaten die deelnemen aan de uitvoering van de communautaire begroting<sup>29</sup>.

De Commissie beschikt reeds over een interne database voor vroegtijdige waarschuwing (EWS – Early Warning System), die informatie bevat met betrekking tot fondsen die rechtstreeks door de Commissie worden beheerd, met inachtneming van de regels met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens.

De Commissie beheert tevens een database met daarin de marktdeelnemers die een risico vormen op het specifieke gebied van het EOGFL, afdeling "Garantie", die van informatie wordt voorzien door de lidstaten. In het tweede verslag over de tenuitvoerlegging van de verordening waarmee dit systeem wordt opgezet<sup>30</sup> informeert de Commissie over de problemen die er waren bij de tenuitvoerlegging van de verordening, zoals het beperkte aantal gemelde onregelmatigheden, problemen bij de interpretatie van rechtsbegrippen of de vrees van de lidstaten om te maken te krijgen met vervolging voor de nationale rechter door geregistreerde marktdeelnemers.

---

<sup>27</sup> De uitsluitingssystemen zijn systemen van administratieve sancties die bestaan uit het uitsluiten van een marktdeelnemer die zich in een van de situaties bevond die zijn opgenomen in de criteria voor uitsluiting van bepaalde procedures of voordelen, zoals bijvoorbeeld de deelname aan een overheidsaanbesteding of de toekenning van subsidies. De uitgesloten marktdeelnemers worden geregistreerd in een database waar de bevoegde autoriteiten toegang toe hebben.

<sup>28</sup> Na de conferentie heeft TI een reeks aanbevelingen opgesteld betreffende de verbetering van het uitsluitingssysteem bij de Commissie en de invoering van een uitsluitingssysteem dat op centraal Europees niveau wordt beheerd voor alle communautaire uitgaven, met inbegrip van de fondsen met gedeeld beheer.

<sup>29</sup> Deze database wordt uiterlijk op 1 januari 2009 gecreëerd.

<sup>30</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 1469/95 (zwarte lijst"), COM(2005) 520; SEC(2005) 1333 van 20.10.2005.

Naast databases voor uitsluiting zijn er tevens databases met betrouwbare begunstigden die bijdragen aan een betere risicobeoordeling. Zo voorziet de verordening tot wijziging van de bepalingen voor toepassing van het communautaire douanewetboek<sup>31</sup> in de toekenning van de status van erkende marktdeelnemer aan betrouwbare marktdeelnemers die voldoen aan bepaalde criteria en die profiteren van vereenvoudigingen krachtens de douaneregelgeving en/of faciliteiten op het gebied van douanecontroles.

### 2.2.2. *In de lidstaten*

De twee richtlijnen betreffende "overheidsopdrachten" uit 2004<sup>32</sup> verplichten de lidstaten om marktdeelnemers uit te sluiten die zich schuldig hebben gemaakt aan deelname aan een criminele organisatie, corruptie of fraude ten nadele van de financiële belangen van de EG of het witwassen van geld, wanneer deze zijn veroordeeld krachtens een definitieve gerechtelijke uitspraak. De richtlijnen voorzien tevens in de mogelijkheid om een marktdeelnemer uit te sluiten die zich in staat van faillissement, liquidatie, bedrijfsbeëindiging of surseance van betaling bevindt, die gerechtelijk is veroordeeld voor een onrechtmatige daad met betrekking tot zijn beroepsmoraal, die een ernstige fout bij de beroepsuitoefening heeft begaan of die zijn socialezekerheidsbijdragen of belastingen niet heeft betaald.

In verband met de recente ontwikkeling van de systemen voor vroegtijdige waarschuwing en uitsluiting (zwarte lijsten) zijn de lidstaten verzocht om hun *databases over begunstigden die een risico vormen* (indien zij over deze databases beschikken) kenbaar te maken en om één daarvan meer gedetailleerd te beschrijven. Het is van belang te benadrukken dat het feit dat de helft van de lidstaten<sup>33</sup> niet beschikt over dergelijke databases niet betekent dat zij niet beschikken over maatregelen of geldende regelgeving waarmee begunstigden die een risico vormen kunnen worden opgespoord (zie punt 2.1.1.).

Bijna alle beschreven databases hebben een *preventief* doel (systeem voor vroegtijdige waarschuwing)<sup>34</sup>. De registratie in de database brengt bijvoorbeeld de noodzaak van specifieke garanties of versterkte controles met zich mee. Zeven van deze databases<sup>35</sup> zijn tevens (of uitsluitend) bestemd voor *sancties*, dat wil zeggen dat de registratie in de database bijvoorbeeld leidt, of kan leiden tot uitsluiting van procedures voor de toekenning van overheidsopdrachten of openbare subsidies gedurende een bepaalde periode.

---

<sup>31</sup> Zie noot onder aan bladzijde 26.

<sup>32</sup> Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten en Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, PB L 134 van 30.4.2004.

<sup>33</sup> België, Tsjechische Republiek, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Hongarije, Frankrijk, Cyprus, Luxemburg, Nederland, Portugal, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>34</sup> Denemarken, Slovenië en Slowakije (fiscale databases). Duitsland, Italië en Oostenrijk (databases over overheidsopdrachten). Litouwen en Polen (Structuurfondsen en Cohesiefondsen).

<sup>35</sup> Duitsland, Italië, Oostenrijk, Polen, Slowakije en Zweden.

Alle databases bevatten informatie over de *rechtspersoon* die verantwoordelijk is voor de bedoelde onregelmatigheid en de meeste databases bevatten tevens informatie over de betrokken *natuurlijke personen* (bijvoorbeeld de persoon die de onregelmatigheid heeft begaan of de bestuurder van de onderneming)<sup>36</sup>. Zes databases bevatten tevens informatie over rechtspersonen die gerelateerd zijn aan de rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de onregelmatigheid (holdingmaatschappij, dochteronderneming, enz.)<sup>37</sup>.

Voor alle databases op het gebied van *belastingen*<sup>38</sup> is het feit dat de begunstigde achterloopt bij de betaling van zijn belastingbijdragen of socialezekerheidsbijdragen een *reden voor registratie* in de database. In sommige databases zijn tevens begunstigten geregistreerd met schulden<sup>39</sup>, tegen wie een procedure voor administratieve sancties loopt<sup>40</sup> of die zijn gelast om een administratieve sanctie te voldoen<sup>41</sup>, die worden vervolgd voor financiële overtredingen<sup>42</sup> of die schuldig zijn verklaard voor financiële overtredingen (in eerste of laatste instantie)<sup>43</sup>. In de meeste gevallen besluit de fiscale autoriteit om een begunstigde in de database op te nemen of daaruit te verwijderen<sup>44</sup>.

Voor wat betreft de databases op het gebied van *overheidsopdrachten*<sup>45</sup> worden de begunstigten in Oostenrijk in de database geregistreerd wanneer zij een administratieve sanctie dienen te voldoen. In Duitsland worden de begunstigten ingeschreven in het corruptieregister wanneer zij een administratieve sanctie hebben moeten voldoen of indien zij in laatste instantie schuldig zijn verklaard voor financiële overtredingen. De meest omvangrijke database lijkt de database met betrekking tot openbare werken in Italië te zijn, waarbij elk van de bovengenoemde situaties een reden voor inschrijving is. De begunstigten worden tevens geregistreerd in de database indien zij hun verplichtingen bij de toekenning van een subsidie of een overheidsopdracht niet zijn nagekomen.

De belangrijkste reden waarom een begunstigde wordt ingeschreven in de databases met betrekking tot *financiële steun*<sup>46</sup> is de niet-naleving van de verplichtingen bij de toekenning van een subsidie<sup>47</sup>. Andere redenen zijn lopende vervolging vanwege financiële overtredingen<sup>48</sup> of een definitieve veroordeling vanwege een financiële overtreding<sup>49</sup>.

---

36

Behalve Polen.

37

Duitsland, Italië, Litouwen, Oostenrijk, Slowakije en Zweden.

38

Denemarken, Slovenië, Slowakije en Zweden.

39

Slowakije en Zweden.

40

Slovenië en Slowakije.

41

Denemarken, Slovenië en Slowakije.

42

Slovenië en Slowakije.

43

Denemarken en Slowakije.

44

Denemarken, Slovenië en Zweden. In Slowakije gebeurt de registratie en verwijdering automatisch.

45

Duitsland (Berlijn), Italië en Oostenrijk.

46

Structuurfondsen en Cohesiefondsen: Litouwen, Malta en Polen. Landbouw: Letland.

47

Letland, Litouwen en Polen.

48

Polen.

49

Letland.



De belangrijkste *redenen voor verwijdering* van een begunstigde uit de database, kunnen zijn: afloop van de termijn<sup>50</sup>, een wijziging ten opzichte van de aanvankelijke situatie<sup>51</sup> of de constatering, na een onderzoek, dat er geen sprake is geweest van onregelmatigheid<sup>52</sup>. In twee gevallen is het niet mogelijk om uit de database verwijderd te worden<sup>53</sup>.

Voor wat betreft het *recht van verweer*, worden de begunstigten in zes lidstaten in kennis gesteld van hun registratie in de database<sup>54</sup>. Soms kan er bezwaar worden aangetekend tegen deze registratie<sup>55</sup>. De bezwaarprocedures kunnen administratief<sup>56</sup> of gerechtelijk<sup>57</sup> zijn.

De meeste databases zijn *gecentraliseerd*<sup>58</sup> en de andere worden *lokaal beheerd*. Vier databases zijn toegankelijk voor andere autoriteiten dan de beheersautoriteit<sup>59</sup>. In drie lidstaten is de database tevens toegankelijk voor de autoriteiten van andere lidstaten, derde landen of internationale organisaties die zich voegen naar equivalente regels op het gebied van gegevensbescherming en die om deze toegang verzoeken<sup>60</sup>. Behalve in Zweden, zijn de databases niet toegankelijk voor publiek.

Meer dan de helft van de lidstaten<sup>61</sup> heeft aangegeven dat zij zich moeten richten naar regels inzake de *bescherming van gegevens van persoonlijke aard* naast de communautaire bepalingen op dit gebied (bijvoorbeeld constitutionele garanties).

De lidstaten hebben verschillende *problemen* gemeld bij de uitvoering of het functioneren van de databases, bijvoorbeeld een ongeschikte rechtsgrondslag<sup>62</sup>, de noodzaak om het bestaan van een database te rechtvaardigen door een precieze juridische doelstelling<sup>63</sup>, twijfels met betrekking tot gegevens in verband met rechtspersonen en natuurlijke personen die in het systeem kunnen worden ingevoerd<sup>64</sup>, technische problemen om een database te koppelen aan andere databases<sup>65</sup>, problemen bij de herkenning van een onderneming wanneer deze haar rechtsvorm wijzigt<sup>66</sup> en het zoeken van alle beschikbare informatie om de complexiteit van de risicobeoordeling het hoofd te bieden<sup>67</sup>. De gemelde problemen zijn gelijk aan degene die zijn beschreven in het tweede verslag van de Commissie

---

<sup>50</sup> Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Slovenië en Zweden.

<sup>51</sup> Duitsland. Artikel 8, alinea 2, van de wet betreffende het corruptieregister.

<sup>52</sup> Polen.

<sup>53</sup> Letland en Litouwen.

<sup>54</sup> Denemarken, Duitsland, Italië, Letland, Litouwen en Zweden.

<sup>55</sup> Denemarken, Duitsland, Italië, Letland en Zweden.

<sup>56</sup> Denemarken, Italië en Letland.

<sup>57</sup> Duitsland en Zweden.

<sup>58</sup> Denemarken, Duitsland (gecentraliseerd per *Land*), Italië, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Polen, Slovenië en Zweden.

<sup>59</sup> Duitsland, Malta, Oostenrijk en Zweden.

<sup>60</sup> Denemarken (in uitzonderlijke gevallen), Italië en Zweden.

<sup>61</sup> Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Letland, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije en Zweden.

<sup>62</sup> Slowakije.

<sup>63</sup> Oostenrijk.

<sup>64</sup> Litouwen.

<sup>65</sup> Malta.

<sup>66</sup> Oostenrijk.

<sup>67</sup> Slowakije.

inzake de uitvoering van de verordening waarmee een systeem wordt opgezet voor identificatie van marktdeelnemers die een risico vormen op het gebied van het EOGFL, afdeling "Garantie"<sup>68</sup>.

Er zijn tevens *maatregelen (instrumenten) die van toepassing zijn op betrouwbare begunstigden*, zoals een specifieke database met betrouwbare begunstigden ("witte lijst"), een certificeringssysteem of een kwalitatieve analyse van de resultaten.

In Duitsland (Berlijn) kunnen ondernemingen die hun technische capaciteiten, doeltreffendheid en betrouwbaarheid hebben aangetoond, verzoeken om inschrijving in een *register van ondernemers en leveranciers op het gebied van de bouw*. Ondernemingen die overtredingen hebben begaan, worden voor een bepaalde tijd uit het register verwijderd en kunnen worden uitgesloten van procedures voor de toekenning van overheidsopdrachten.

In Italië moet elke onderneming die contracten voor openbare werken uitvoert met een waarde van meer dan 150 000 euro, een certificaat hebben. De "*gekwalficeerde*" ondernemingen worden ingeschreven in een *geautomatiseerd register* bij de Waarnemingspost voor openbare werken. Er is tevens een certificaat (autorisatie) nodig krachtens de antimaffiawetgeving.

Hoewel alle databases die hierboven zijn gepresenteerd geen dominant model in de lidstaten laten zien, tonen de gegeven voorbeelden de mogelijkheden die op dit gebied bestaan. Met deze inventaris kan de Commissie tevens bekijken of het Europese beleid voor vroegtijdige waarschuwing en zwarte lijsten moet worden verbeterd en hoe de voorschriften en procedures duidelijker en transparanter kunnen worden gemaakt.

### **2.3. Voor een betere transparantie bij het financiële beheer op Europees niveau**

Na het Europese initiatief voor transparantie<sup>69</sup>, voorziet het nieuwe artikel 30, alinea 3, van het financieel reglement nu in transparantie met betrekking tot begunstigden van fondsen die afkomstig zijn uit de communautaire begroting, ongeacht de wijze waarop deze fondsen worden beheerd. De lijst met begunstigden van de Structuurfondsen wordt vanaf 2008 jaarlijks a posteriori gepubliceerd. Op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid geldt dit voor de uitgaven van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) vanaf het boekjaar 2008 en voor de uitgaven van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) vanaf 1 januari 2007. Een aantal lidstaten<sup>70</sup> past dit beginsel van transparantie reeds vóór de hervorming van het Financieel reglement toe. De Commissie heeft een centrale webportal die verwijst naar nuttige websites van de lidstaten<sup>71</sup>. De

---

<sup>68</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 1469/95 ("zwarte lijst"), COM(2005) 520; SEC(2005) 1333 van 20.10.2005.

<sup>69</sup> COM(2006) 194 definitief.

<sup>70</sup> In het geval van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werd er bijvoorbeeld in 2006 informatie over de begunstigden bekendgemaakt in België, Denemarken, Estland, Frankrijk, Nederland, Portugal, Spanje, Slovenië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>71</sup> [http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_fr.htm).

Commissie zelf publiceert reeds informatie over de begunstigden van de programma's waarover zij rechtstreeks het beheer voert<sup>72</sup>.

Door toegang te bieden tot deze financiële informatie krijgt het publiek de mogelijkheid om indirecte controle uit te oefenen over de manier waarop de Europese fondsen worden besteed, wat bijdraagt aan een betere bescherming van de communautaire financiële belangen.

#### **2.4. Verbetering van de boekhoudkundige regels en van controle voor een positieve betrouwbaarheidsverklaring**

In januari 2006 heeft de Commissie een actieplan aangenomen voor een geïntegreerd internecontrolekader<sup>73</sup>, waarbij vooral rekening wordt gehouden met advies nr. 2/2004<sup>74</sup> van de Europese Rekenkamer. Dit actieplan past binnen de doelstelling van de Commissie Barroso om een positieve garantieverklaring van het Parlement te verkrijgen betreffende de uitvoering van de begroting.

In dit kader bevatte het verslag 2005 van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding<sup>75</sup> bepaalde informatie over de certificeringssystemen voor goed beheer van de openbare uitgaven die in de lidstaten bestaan.

Bij de belangrijke ontwikkelingen uit 2006 staan in het bijzonder de volgende onderdelen<sup>76</sup>.

De nieuwe verordening van de Raad met betrekking tot de Structuurfondsen die in juli 2006 is aangenomen voor de periode 2007-2013, evenals Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad<sup>77</sup> betreffende de financiering van het GLB, introduceren verschillende verbeteringen ter vereenvoudiging en verduidelijking van de voorschriften die op dat gebied van toepassing zijn en die de Commissie, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement een grotere garantie moeten bieden met betrekking tot het goede gebruik van de fondsen. Er is een beoordeling van de controleonderdelen door de lidstaten opgezet, evenals indicatoren voor wettigheid en onregelmatigheid.

Het toezicht van de betalende organisaties met gedeeld beheer is vergroot en er wordt voorzien in een mechanisme voor regelmatige beoordeling, zowel op het gebied van landbouw als op dat van de Structuurfondsen.

---

<sup>72</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_contracts/beneficiaries\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_contracts/beneficiaries_en.htm).

<sup>73</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer: Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader, COM(2006) 9 en SEC(2006) 49. Onder geïntegreerd controlekader moet worden verstaan: voldoende aanvullende systemen voor toezicht en controle om redelijkerwijs te kunnen garanderen dat het foutenrisico op de juiste wijze wordt beheerd op alle niveaus van de activiteiten.

<sup>74</sup> Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model "single audit", PB C 107 van 30.4.2004.

<sup>75</sup> COM(2006) 378 definitief.

<sup>76</sup> Zie ook het eerste verslag over de voortgang van het actieplan, COM(2007) 86 definitief.

<sup>77</sup> Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209 van 11.8.2005).

De autoriteiten van *Wales* en *Oostenrijk* hebben in 2006 een "vertrouwensovereenkomst" gesloten met de Commissie. Deze "overeenkomst" is een vrijwillige regeling tussen de Commissie en de autoriteiten van een lidstaat ter verzekering van de kwaliteit van het uitgevoerde auditwerk op de lopende programma's krachtens de Structuurfondsen tot 2008. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst betekent dat de Commissie garanties krijgt met betrekking tot het goed functioneren van het systeem voor beheer en controle, van de auditstrategie en van de kwaliteit van het jaarlijkse controleverslag. Onderhandelingen voor het sluiten van andere vertrouwensovereenkomsten met andere lidstaten bevinden zich in een gevorderd stadium.

Voor wat betreft de voorstellen van het Europees Parlement en de Commissie heeft *Nederland* in 2006 een initiatief aangenomen met betrekking tot de verstrekking van een nationale garantieverklaring op politiek niveau ten aanzien van de communautaire fondsen. De Commissie denkt dat dit initiatief de weg zou kunnen banen voor andere, soortgelijke initiatieven.

## **2.5. Het Hercules-programma ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap**

Dit programma wil bijdragen aan de bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap<sup>78</sup>. In juni heeft de Commissie voorgesteld om het Hercules-programma te wijzigen en te verlengen tot eind 2013<sup>79</sup>.

Dankzij het programma was in 2006 de medefinanciering mogelijk, door middel van subsidies, van 11 projecten op het gebied van scholing, 5 seminars en 1 studie van vergelijkend recht op wetgevend gebied, evenals 23 projecten op het gebied van technische bijstand.

De Commissie heeft voorgesteld om het financieringsbedrag van dit programma met 44 miljoen euro te verhogen voor de periode 2007-2013 (6 miljoen euro voor 2007), waarmee vooral opleidingsacties en de aankoop van apparatuur kunnen worden gefinancierd met het oog op de bestrijding van de sigarettensmokkel in het kader van het samenwerkingsakkoord dat is gesloten met de sigarettenfabrikant Philip Morris International.

---

<sup>78</sup> [http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index\\_fr.html](http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index_fr.html).

<sup>79</sup> COM(2006) 339. Op het moment dat dit verslag werd opgesteld, hadden de Raad en het Parlement het voorstel nog niet aangenomen.

### 3. FRAUDEBESTRIJDING

#### 3.1. Opsporing van fraude: de waarschuwingsmechanismen die gebruik maken van interne informanten (klokkenluidersregeling)

De functionarissen en overige agenten van een bestuur zijn de meest geschikte personen om de risico's daarvan te kennen en dus om fraude te voorkomen en te bestrijden. De status van interne informant heeft zich de laatste jaren sterk ontwikkeld in bepaalde lidstaten, evenals binnen de Europese Unie en verschillende internationale organisaties.

##### 3.1.1. Europese instellingen

In 1999 hebben de Europese instellingen een dictum ingesteld waarmee elke ambtenaar of personeelslid verplicht is om verdenkingen van laakbare activiteiten waarvan hij kennis neemt, onverwijld te melden aan zijn diensthoofd of directeur-generaal, of, indien hij dit nuttig acht, aan de secretaris-generaal van de Commissie of rechtstreeks aan OLAF<sup>80</sup>.

In 2004 is er een nieuw artikel ingevoerd in het Statuut van de ambtenaren en overige personeelsleden van de EU. Artikel 22 bis van het Statuut bevat de verplichting overeenkomstig het besluit van 1999<sup>81</sup>.

Daarnaast voorziet het Statuut in bescherming van de informant. Dit bepaalt met name dat "de ambtenaar die de informatie heeft medegedeeld [...] geen enkel nadeel ondervindt, mits hij te goeder trouw heeft gehandeld".

In het kader van haar acties met betrekking tot de ethiek van de ambtenaren en personeelsleden van de EU, heeft de Commissie het personeel tevens opgeleid tot de goede uitvoering van zijn verplichting om informatie door te geven met betrekking tot opgespoorde fraude of overige potentiële onregelmatigheden.

In 2006 is er geen enkel onderzoek van OLAF gelanceerd na informatie die rechtstreeks van een interne informant was verkregen.

##### 3.1.2. Lidstaten

In hun bijdragen aan het onderhavige verslag hebben alle lidstaten verklaard dat zij beschikken over wettelijke bepalingen of praktijken die voor elke ambtenaar of personeelslid van het openbare bestuur het recht of de plicht creëren om informatie te melden die wordt ontdekt tijdens de uitoefening van zijn functie, wanneer hij de

---

<sup>80</sup> Artikel 2 van de interinstitutionele overeenkomst van 25 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie betreffende interne onderzoeken die worden uitgevoerd door OLAF, PB L 149 van 16.6.1999.

<sup>81</sup> "Elke ambtenaar die, tijdens of bij de uitoefening van zijn functie, kennis krijgt van feiten welke het bestaan doen vermoeden van mogelijke onwettige activiteiten, zoals fraude of corruptie, waardoor de belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, of van gedragingen in verband met de uitoefening van zijn functie die kunnen worden aangemerkt als een ernstige niet-naleving van de verplichtingen van de ambtenaren van de Gemeenschappen, stelt onverwijld zijn diensthoofd of zijn directeur-generaal daarvan in kennis, dan wel, indien hij dit nuttig acht, de secretaris-generaal, of een persoon van gelijke rang, of rechtstreeks het Europees Bureau voor fraudebestrijding."

verdenking heeft dat er onregelmatigheid, fraude, corruptie of verduistering kan zijn gepleegd binnen de organisatie waar hij werkt. Deze bepalingen of praktijken dragen bij aan de bescherming van de overheidsfondsen, met inbegrip van de Europese fondsen.

In de meeste lidstaten<sup>82</sup> gaat het in de eerste plaats om strafrechtelijke bepalingen die elke ambtenaar verplichten tot het melden van overtredingen die worden opgemerkt tijdens de uitoefening van zijn functie. Hiernaast gelden vaak<sup>83</sup> bepalingen krachtens gedragscodes, circulaires en handboeken met daarin de modaliteiten voor toepassing van deze informatieplicht. In elf lidstaten<sup>84</sup> is de plicht om de autoriteiten in kennis te stellen van geconstateerde of vermoedelijke onregelmatigheden niet strafrechtelijk bepaald, maar alleen door bestuursrechtelijke instrumenten.

De informatieplicht is vaak erg algemeen en heeft betrekking op elke verdenking van onregelmatigheid. In bepaalde omstandigheden is deze beperkt tot de meest ernstige gevallen, vooral tot strafrechtelijke overtredingen. Eén lidstaat<sup>85</sup> heeft aangegeven dat de informatieplicht wordt versterkt met betrekking tot overtredingen die nadelig zijn voor de overheidsfinanciën en in het bijzonder voor de financiële belangen van de EU.

In alle stelsels, behalve twee<sup>86</sup>, moet de informatie, wanneer een personeelslid kennisneemt van een feit dat hij dient te melden, in eerste instantie worden gemeld bij de directe hiërarchische meerdere (of de indirecte, wanneer de omstandigheden dit rechtvaardigen<sup>87</sup>). Deze geeft, indien nodig, de informatie door aan andere bevoegde autoriteiten. Soms kan het personeelslid de feiten tevens rechtstreeks melden bij een onafhankelijke interne dienst, zonder eerst naar de hiërarchische meerdere te gaan, zoals bijvoorbeeld de dienst interne audit<sup>88</sup> of een interne toezichthoudende autoriteit<sup>89</sup>. In andere gevallen kan tegelijk met de hiërarchische meerdere, een externe autoriteit worden gewaarschuwd: de politie<sup>90</sup>, het parket<sup>91</sup>, de autoriteiten voor fondsenbeheer<sup>92</sup>, een externe toezichthoudende autoriteit<sup>93</sup> enz.

---

<sup>82</sup> België, Tsjechische Republiek (waar de arbeidswet tevens bepalingen bevat), Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië en Slowakije.

<sup>83</sup> België, Estland, Spanje, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Slovenië en Slowakije.

<sup>84</sup> Denemarken, Duitsland, Ierland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>85</sup> Spanje.

<sup>86</sup> Griekenland en Zweden.

<sup>87</sup> Letland, Nederland en Slovenië.

<sup>88</sup> België (Regio Vlaanderen), Ierland (op het gebied van landbouw) en Malta. In Zweden, moet een personeelslid van het hoogste gerechtshof verplicht verslag uitbrengen bij de interne auditeenheid.

<sup>89</sup> Denemarken, Litouwen ("de controleur van onregelmatigheden"), Hongarije ("de persoon belast met onregelmatigheden binnen de organisatie") en Oostenrijk (een ambtenaar die belast is met de bestrijding van corruptie).

<sup>90</sup> Denemarken en Italië.

<sup>91</sup> Frankrijk, Italië en Slowakije. In Griekenland dient de ambtenaar die een overtreding heeft opgemerkt, deze direct te melden bij het parket.

<sup>92</sup> Letland, Malta en Polen.

<sup>93</sup> Nederland en Portugal (disciplinaire autoriteit).

De mededeling van de informatie kan plaatsvinden op zeer uiteenlopende manieren: per brief, telefoon, e-mail of fax. In één lidstaat moet de informant kunnen worden geïdentificeerd wanneer hij zijn meldingsplicht vervult<sup>94</sup>. In twee andere lidstaten mag de informatie daarentegen anoniem zijn<sup>95</sup>. In vijf lidstaten moet de informatie verplicht schriftelijk worden doorgegeven<sup>96</sup>. Twee lidstaten beschikken over communicatiesystemen via internet<sup>97</sup> en een andere over een specifiek e-mailadres voor informanten<sup>98</sup>. Vijf lidstaten bieden een gratis telefoonnummer<sup>99</sup>.

Vaak kan het personeelslid dat een ernstige onregelmatigheid binnen zijn overheidsinstelling ontdekt bang zijn voor represailles door de betrokken personen. Om deze angst te verminderen en de overdracht van informatie te bevorderen, kunnen er verschillende beschermingsmaatregelen worden getroffen: bescherming tegen ontslag<sup>100</sup>, geen verantwoordelijkheid voor de financiële schade die door de aangifte wordt veroorzaakt<sup>101</sup>, geheimhouding van de identiteit van de informant<sup>102</sup> en op verzoek de bescherming van de bemiddelaar<sup>103</sup>. Ook het gemeenschappelijke arbeidsrecht kan een bepaalde bescherming bieden: verplichte rechtvaardiging van ongunstige besluiten ten opzichte van een werknemer<sup>104</sup> en de plicht van de overheidsinstellingen om hun personeel te beschermen tegen elke vorm van onrecht of geweld<sup>105</sup>.

Wanneer een gerechtelijke procedure loopt, kan de informant beschermde getuige worden overeenkomstig de wettelijk bepaalde procedure<sup>106</sup>, vooral wanneer er ernstig gevaar bestaat voor hem of een andere persoon. Eén lidstaat<sup>107</sup> heeft aangegeven dat de informant het recht heeft om, binnen een redelijke termijn, in kennis gesteld te worden van de gevolgen van zijn mededeling en dat hij beschikt over een recht van verhaal bij een onafhankelijke autoriteit indien hij het niet eens is met deze gevolgen. Naast het redelijkerwijs en te goeder trouw handelen, vereisen sommige rechtsstelsels extra voorwaarden om bescherming toe te kennen, bijvoorbeeld dat er sprake is van een reëel risico van een aanslag vanwege de onregelmatigheid<sup>108</sup>.

---

<sup>94</sup> België.  
<sup>95</sup> Duitsland en Slovenië.  
<sup>96</sup> Griekenland, Italië, Cyprus, Luxemburg en Malta.  
<sup>97</sup> Litouwen (voor de Structuurfondsen en Cohesiefondsen). In Duitsland bestaat een dergelijk systeem in Nedersaksen, Hannover, en bestaat het plan om binnenkort een dergelijk systeem op nationaal vlak op te zetten.  
<sup>98</sup> Polen.  
<sup>99</sup> Tsjechische Republiek, Letland, Oostenrijk, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.  
<sup>100</sup> Spanje en Ierland.  
<sup>101</sup> Ierland.  
<sup>102</sup> Ierland en Finland.  
<sup>103</sup> België, Vlaamse gemeenschap.  
<sup>104</sup> Denemarken en Letland.  
<sup>105</sup> Frankrijk en Oostenrijk.  
<sup>106</sup> Tsjechische Republiek, Luxemburg, Portugal, Slovenië en Slowakije.  
<sup>107</sup> Nederland.  
<sup>108</sup> Letland en Oostenrijk.

### 3.2. Hervorming van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)

OLAF, dat in 1999 is opgericht ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en van de reputatie van de Europese instellingen, is in 2006 gereorganiseerd op basis van de opgedane ervaring in de eerste jaren van functioneren, om te zorgen voor een grotere doeltreffendheid.

De Commissie heeft in mei 2006 een voorstel voor verordeningen aangenomen tot wijziging van de verordeningen betreffende de onderzoeken die door OLAF worden uitgevoerd<sup>109</sup>, dat een voorstel uit februari 2004 vervangt<sup>110</sup>. Dit nieuwe voorstel houdt rekening met de aanbevelingen van de Rekenkamer en is gericht op de verbetering van het bestuur en de efficiëntie van het Bureau en de procedurele rechten. Het voorstel is ter beoordeling voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad in het kader van de medebeslissingsprocedure.

### 3.3. Ontwikkeling van de wederzijdse bijstand

Een voorstel tot *wijziging van de verordening betreffende de wederzijdse bijstand* op het gebied van landbouw en douane<sup>111</sup>, dat in december 2006 door de Commissie is aangenomen, stelt voor om het systeem voor douane-informatie uit te breiden<sup>112</sup> zodat dit kan worden gebruikt in de nationale analysesystemen om de controle van goederen en de acties voor coördinatie op communautair vlak aan te sturen. Het betreft een gebied waar de instrumenten constant verbeterd of vernieuwd moeten worden om de voortgang van de criminaliteit een halt toe te roepen. Het voorstel is gericht op de versterking van de operationele samenwerking op douanegebied en om te zorgen voor een interface tussen de douaneautoriteiten, de regionale en internationale organisaties (Interpol, WDO<sup>113</sup>, Europol, enz.) en de organen en agentschappen van de Europese Unie. Dit voorziet in het creëren van een identificatiebestand van de dossiers voor douaneonderzoeken<sup>114</sup> en een centraal Europees gegevensregister met de belangrijkste dienstverleners in de sector van het internationale goederenvervoer, met name in containers<sup>115</sup>. Dit creëert uiteindelijk de wettelijke basis voor het beheer van een permanente infrastructuur voor coördinatie van de gezamenlijke douaneactiviteiten voor toezicht, waarbij OLAF in de operationele fase vertegenwoordigers of verbindingfunctionarissen van de lidstaten kan ontvangen.

---

<sup>109</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), COM(2006) 244 definitief.

<sup>110</sup> COM(2004) 103 en 104.

<sup>111</sup> COM(2006) 866 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften, PB L 82 van 22.3.1997.

<sup>112</sup> CIS - Customs Information System.

<sup>113</sup> Werelddouaneorganisatie.

<sup>114</sup> FIDE – Customs File Identification Database.

<sup>115</sup> EU Container Targeting System.



Een gewijzigd voorstel dat in september 2006 is aangenomen<sup>116</sup> is gericht op het opzetten van een nieuw, vollediger en multifunctioneel kader voor wederzijdse bijstand voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude en onwettige activiteiten. Hiertoe werken de lidstaten en de Commissie samen, coördineren hun activiteiten, bieden elkaar wederzijds bijstand en wisselen informatie uit om snelle onderzoeken en gepaste actie mogelijk te maken. Dit voorstel heeft niet tot doel om onderzoeksbevoegdheden aan de Commissie toe te kennen, maar om haar bijstand aan te bieden aan lidstaten (dienstenplatform) voor gevallen van grensoverschrijdende fraude zoals de "carrouselfraude" bij BTW. Het voorstel is gericht op de optimalisering van het gebruik van de beschikbare informatie, door bijvoorbeeld gebruik te maken van financiële informatie uit de antiwitwassector voor het doel van de bestrijding van fraude ten nadele van de communautaire financiële belangen.

### **3.4. Bestrijding van smokkel en namaak van sigaretten**

In 2006 hebben zes andere lidstaten<sup>117</sup> zich aangesloten bij de overeenkomst die in 2004 is gesloten tussen de Commissie, tien lidstaten<sup>118</sup> en de sigarettenfabrikant Philip Morris International (PMI), wat het aantal lidstaten die partij zijn bij de overeenkomst in december 2006 op vierentwintig heeft gebracht<sup>119</sup>. Momenteel heeft alleen het Verenigd Koninkrijk zich niet bij de overeenkomst aangesloten. Deze overeenkomst voorziet in een doeltreffend systeem voor de bestrijding van de smokkel en namaak van sigaretten. Deze verbetert de uitwisseling van informatie tussen de partijen voor wat betreft de inbeslagneming van sigaretten die zijn gesmokkeld en/of nagemaakt (met het merk Philip Morris) en de regelmatige contacten over activiteiten die onder de overeenkomst vallen.

De belangrijkste onderdelen van de overeenkomst omvatten tevens protocollen voor controle en follow-up die gericht zijn op de samenwerking tussen OLAF en de lidstaten enerzijds en PMI anderzijds. Deze samenwerking omvat de "follow-up en lokalisatie" van sigaretten met het oog op de vaststelling van het punt waar deze de wettelijke bevoorradingsketen hebben verlaten en in handen van smokkelaars zijn gekomen.

In het kader van deze overeenkomst is er in een periode van twaalf jaar ongeveer één miljard dollar betaald aan de Europese Gemeenschap en de tien lidstaten die in juli 2004 partij waren bij de overeenkomst. Vanaf de ondertekening van de overeenkomst tot eind 2006 heeft PMI bijna 425 miljoen dollar betaald. In oktober 2006 hebben de tien lidstaten, die oorspronkelijke contractpartij waren, en de Commissie, uit naam van de EG, hun overeenkomst over de verdeling van dit geld bevestigd. Het bedrag dat bestemd is voor de communautaire begroting bedraagt 9,70% van het ontvangen bedrag en de rest komt toe aan de begrotingen van de lidstaten.

---

<sup>116</sup> COM(2006) 473.

<sup>117</sup> Cyprus, Tsjechische Republiek, Estland, Letland, Hongarije en Zweden.

<sup>118</sup> België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Finland.

<sup>119</sup> Met Roemenië en Bulgarije, die zich in maart 2007 hebben aangesloten bij de overeenkomst, bedraagt het aantal nu zesentwintig.

### 3.5. Bescherming van de euro

De Commissie is de inspanningen van de lidstaten ter bescherming van de euro tegen namaak blijven coördineren in nauwe samenwerking met Europol en de Europese Centrale Bank.

OLAF beheert tevens het actieprogramma Pericles inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij<sup>120</sup>. Dit programma financiert tevens transnationale en multidisciplinaire projecten die bestemd zijn voor de bewustwording van het betrokken personeel van de communautaire dimensie van de euro, voor de toenadering tussen de betrokken structuren en het betrokken personeel en voor de ontwikkeling van een klimaat van wederzijds vertrouwen om uit te komen op de samenvoeging van de opleidingsactie van opleiders op een hoog niveau en de verspreiding van algemene kennis, vooral voor wat betreft wetgeving en de relevante communautaire en internationale instrumenten. In 2006 zijn er twaalf projecten gelanceerd waarvan er negen zijn voorgesteld door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en drie door de Commissie/OLAF.

Gezien het succes, is dit programma verlengd tot eind 2013<sup>121</sup>.

### 3.6. Maatregelen die in 2006 zijn genomen door een aantal lidstaten

Verschillende lidstaten hebben aangegeven dat zij in 2006 nieuwe wetgeving hebben aangenomen voor de bestrijding van BTW-fraude. In Denemarken worden strengere regels toegepast voor de uitvoering van garanties en de liquidatie van ondernemingen die betrokken zijn bij "carrouselfraude". Een Italiaanse wet verzwakt de strafrechtelijke sancties in het geval van BTW-fraude. In Slovenië kan de annulering van de BTW-registratie worden uitgesproken als sanctie tegen een *missing trader*. Een nieuwe Portugese wet bepaalt maatregelen ter bestrijding van BTW-fraude op het gebied van afval. Verschillende lidstaten hebben aangegeven dat zij maatregelen hebben getroffen ter versterking van de hoofdelijke aansprakelijkheid in het geval van het niet betalen van BTW<sup>122</sup>.

De Tsjechische regering heeft een resolutie aangenomen betreffende de anticorruptiestrategie voor de periode 2006-2011.

Een aantal lidstaten heeft melding gemaakt van het in 2006 sluiten van bilaterale overeenkomsten voor wederzijdse bijstand op douanegebied met andere lidstaten of derde landen<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> [http://ec.europa/anti-fraud/programmes/pericles/2006/index\\_en.html](http://ec.europa/anti-fraud/programmes/pericles/2006/index_en.html).

<sup>121</sup> Besluit 849/2006 van de Raad van 20 november 2006 tot wijziging en uitbreiding van de werking van Besluit 2001/923/EG tot vaststelling van een actieprogramma inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (programma "Pericles").

<sup>122</sup> België en Denemarken voor de aansprakelijkheid van de bestuurders van de onderneming en Spanje voor wat betreft de hoofdelijke aansprakelijkheid van groepen ondernemingen.

<sup>123</sup> België heeft overeenkomsten gesloten met Wit-Rusland en Congo, Portugal met Spanje, Slowakije met Slovenië en Albanië met Israël.

## 4. TERUGVORDERING

### 4.1. Landbouw

#### 4.1.1. *De werkzaamheden van de taskforce Terugvordering*

In 2002 kondigde de Commissie aan een "taskforce Terugvordering" op te zetten voor de analyse van de grote achterstand in betalingen van terugvorderingsdossiers op het gebied van het EOGFL-Garantie.

De gezamenlijke taskforce Terugvordering van het directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling en OLAF was belast met 463 dossiers voor elk meer dan 500.000 euro en met 3 227 dossiers elk voor een bedrag van minder dan 500.000 euro, waarmee gevolg werd gegeven aan onregelmatigheden die vóór 1999 bij de Commissie waren gemeld. De stand van zaken van de werkzaamheden van de taskforce Terugvordering per 31 december 2006 kan als volgt worden samengevat.

#### **a) Dossiers voor een bedrag van elk meer dan 500.000 euro**

Op 3 oktober 2006 is er een eerste formele beschikking van de Commissie<sup>124</sup> aangenomen met betrekking tot de financiële aansprakelijkheid in 349 zaken van achterstallige terugvordering voor een totaalbedrag van ongeveer 895 miljoen euro. Op de lijst van debiteuren heeft deze beschikking de volgende dossiers afgesloten:

- 41 zaken voor in totaal 176 miljoen euro, die ten laste kwamen van de communautaire begroting, gezien het feit dat de lidstaten alle benodigde maatregelen hadden getroffen en dat de achterstallige terugvordering hun daarom niet ten laste kon worden gelegd;
- 164 zaken voor in totaal 317 miljoen euro die ten laste kwamen van de betrokken lidstaten vanwege hun nalatigheid bij de terugvorderingsprocedure;
- 144 zaken voor in totaal ongeveer 402 miljoen euro zijn van de lijst met debiteuren gehaald, omdat de dossiers zijn geseponeerd of in tweevoud aanwezig waren.

Voor de resterende 114 zaken moet de vereffening nog plaatsvinden.

- In 59 gevallen, met betrekking tot 111,9 miljoen euro, heeft de Commissie geconstateerd dat de betrokken lidstaten doortastend zijn geweest bij de terugvorderingsprocedure en dat deze nog liep.
- In 55 gevallen, met betrekking tot een totaalbedrag van 128,6 miljoen euro, loopt de procedure voor de vereffening van rekeningen nog en moet in 2007 worden afgerond.

---

<sup>124</sup> Beschikking 2006/678/EG van de Commissie van 3 oktober 2006, PB L 278 van 10.10.2006, blz. 24.

Daarnaast heeft de Commissie op 13 oktober 2006 een besluit aangenomen<sup>125</sup> betreffende 6.653.487 euro voor 50 gevallen met betrekking tot België, Duitsland, Ierland, Frankrijk, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. Dit bedrag is ten laste gekomen van de communautaire begroting, omdat de lidstaten voortvarend zijn geweest bij hun terugvorderingsactiviteiten.

#### **b) Dossiers voor een bedrag van elk minder dan 500.000 euro**

Met Verordening (EG) nr. 1290/2005 is er een automatisch vereffeningsmechanisme geïntroduceerd voor onregelmatige betalingen wanneer de terugvordering niet heeft plaatsgevonden binnen vier jaar na de datum van de eerste administratieve of gerechtelijke constatering of binnen acht jaar, indien de terugvordering het doel is van een procedure bij de nationale rechtsmacht. De financiële gevolgen van de niet-terugvordering worden dus voor 50% gedragen door de betreffende lidstaat en voor 50% door de communautaire begroting.

Dit nieuwe mechanisme geldt vanaf 16 oktober 2006 en omvat alle gevallen van niet-terugvordering die op die datum nog lopen, met inbegrip van de 114 hierboven genoemde gevallen, evenals de gevallen die vóór 31 december 1998 door de lidstaten zijn gemeld en die elk lager zijn dan 500.000 euro. Dientengevolge konden alle onregelmatigheden van vóór 2003 (of 1999 indien de terugvordering het doel was van een beroep vóór de nationale rechtsmacht) die op 16 oktober 2006 nog niet waren teruggevorderd, in 2007 worden vereffend door de 50%-50%-terugvorderingsregel. De Commissie heeft deze regel voor het eerst toegepast in de beschikking voor vereffening van rekeningen die in april 2007 is aangenomen<sup>126</sup>.

#### *4.1.2. Financiële correcties*

In aanvulling op de hierboven beschreven terugvorderingsactiviteiten heeft de Commissie tevens bepaalde uitgaven van erkende betaalorganen van de lidstaten uit de financiering van het EOGFL-Garantie gehaald vanwege de non-conformiteit daarvan met de communautaire regelgeving. Bij controles en bilaterale bijeenkomsten tussen de Commissie en de bevoegde autoriteiten van dertien lidstaten, heeft de Commissie ongeveer 575,5 miljoen euro aan uitgaven uit de Europese financiering gehaald middels drie beschikkingen uit 2006<sup>127</sup>.

De Commissie heeft tevens meer dan een half miljoen euro aan uitgaven van de SAPARD-agentschappen van twee landen uit de communautaire financiering gehaald<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> C(2006) 4801.

<sup>126</sup> Beschikking 2007/327/EG van de Commissie van 27 april 2007, PB L 122 van 11.5.2007.

<sup>127</sup> Beschikkingen 2006/334/EG, 2006/554/EG en 2006/932/EG, PB L 124 van 11.5.2006, L 218 van 9.8.2006 en L 355 van 15.12.2006.

<sup>128</sup> Besluiten van de Commissie C(2005)3702 en C(2006)2405, niet gepubliceerd in het PB.

## 4.2. Structuurfondsen

Op het gebied van de Structuurfondsen wordt de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen na een onregelmatigheid of fraude gegarandeerd door de lidstaten. De terugbetaling van deze bedragen aan de Commissie kan vooral plaatsvinden via vermindering of opheffing van de financiële deelneming, met een mogelijkheid van het opnieuw toekennen van fondsen aan andere activiteiten.

De programma's die medegefinancierd worden door de Structuurfondsen zijn meerjarig en functioneren op basis van 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 de uiterste datum voor indiening van het definitieve betalingsverzoek bij de Commissie 31 maart 2003. In deze periode zijn bijna 1 000 programma's medegefinancierd door de Gemeenschap voor een totaalbedrag van ongeveer 159 miljard euro<sup>129</sup>. De ordonnateurs- en beheersdiensten van de Commissie (DG REGIO, EMPL, AGRI, FISH), bijgestaan door OLAF, zorgen voor de administratieve en financiële follow-up om deze programma's af te sluiten. Deze follow-up is vooral gebaseerd op de meldingen van onregelmatigheden door de lidstaten op basis van Verordening (EG) nr. 1681/94<sup>130</sup> en die geregistreerd staan in de ECR-database (External Communications Registry).

Voor de programmeringsperiode 1994-1999 hebben de lidstaten 11 573 gevallen van onregelmatigheden gemeld met een financieel gevolg van 1,452 miljard euro<sup>131</sup> voor de communautaire bijdrage.

Van deze gevallen zijn er 5 488 definitief afgesloten op het niveau van de Commissie. Bij de uiteindelijke betaling is rekening gehouden met het betrokken bedrag van 600 miljoen euro. Bovendien hebben de lidstaten, voor 2 016 gevallen met een financiële impact van 173 miljoen euro met betrekking tot dezelfde periode, aan de Commissie gemeld dat 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.

Met betrekking tot de programmeringsperiode 2000-2006 hebben de lidstaten tot nu toe 8 733 gevallen van onregelmatigheden gemeld met een financiële impact van ongeveer 1,156 miljard euro voor de communautaire bijdrage.

De lidstaten hebben aan de Commissie gemeld dat er op nationaal vlak administratieve en/of gerechtelijke procedures zijn gevoerd voor 3 686 van deze gevallen en dat er een bedrag van ongeveer 345 miljoen euro is teruggevorderd.

---

<sup>129</sup> Het betreft meerjarige programma's. Dit bedrag omvat niet de projecten die rechtstreeks gefinancierd worden in het kader van de Structuurfondsen, noch de projecten die medegefinancierd worden door het Cohesiefonds.

<sup>130</sup> PB L 178 van 12.7.1994.

<sup>131</sup> Situatie volgens de gegevens in de ECR-database op 18.5.2007.

In 2006 bedroegen de financiële correcties met betrekking tot de programmeringsperiode 1994-1999 en 2000-2006 respectievelijk 502 miljoen euro en 521 miljoen euro. Deze financiële correcties volgen op audits van de Commissie, van de Rekenkamer en de procedure voor afsluiting van programma's voor de periode 1994-1999. Deze omvatten de formele besluiten van financiële correctie na opsporing van een onregelmatigheid, de vrijmaking van bedragen bij de afsluiting van een programma die aanleiding geeft tot een vermindering van de communautaire financiering omdat de lidstaat niet voldoende in aanmerking komende uitgaven heeft gemeld en de terugbetaling van teruggevorderde bedragen na voltooiing van gerechtelijke procedures die liepen op het moment van de afsluiting van programma's. Deze bedragen omvatten niet de financiële correcties die geen aanleiding geven tot terugvordering, bijvoorbeeld financiële correcties die zijn uitgevoerd toen de lidstaat de onregelmatigheid opspoorde of de financiële correctie heeft aanvaard die de Commissie voorstelde en waarbij het onregelmatige bedrag opnieuw is toegekend aan een ander project.

#### **4.3. Eigen middelen**

De lidstaten moeten de geconstateerde bedragen in verband met een geval van onregelmatigheid dat is geregistreerd in het OWNRES-systeem zelf terugvorderen. Op 30 maart 2007 bedroeg het terugvorderingspercentage van in 2006 gemelde gevallen 32% (ongeveer 113 miljoen euro).

Om verschillende redenen is het mogelijk dat het aanvankelijk geconstateerde bedrag niet geheel kan worden teruggevorderd, ondanks de inspanningen van de lidstaten, bijvoorbeeld als dit niet kan worden gedekt vanwege de insolventie van de debiteur, of indien dit is gewijzigd door nieuwe informatie of een gerechtelijke procedure.

Wanneer de niet-terugvordering van een geconstateerd bedrag niet te wijten is aan de lidstaat, kan deze verzoeken om schrapting van de rekeningen van het niet-terugvorderbare bedrag. In 2006 heeft de Commissie in 59 gevallen de door sommige lidstaten verzochte schrapting geweigerd, wat overeenkomt met ongeveer 4,6 miljoen euro, omdat zij van mening was dat de niet-terugvordering te wijten was aan de lidstaten.

Daarnaast zijn sommige lidstaten financieel aansprakelijk gesteld voor een totaalbedrag van ongeveer 33,4 miljoen euro vanwege het niet constateren van douaneschulden, wat wel had moeten gebeuren.

#### **4.4. Terugvordering na een onderzoek door OLAF**

Wanneer uit een onderzoek van OLAF blijkt dat het waarschijnlijk is dat bepaalde bedragen onrechtmatig zijn betaald aan een begunstigde en dat dit niet is opgemerkt, terwijl dit wel had moeten, moeten de verantwoordelijke autoriteiten – dit zijn over het algemeen de betrokken lidstaten of derde landen – zorgen voor de terugvordering van deze bedragen. In 2006 bedroeg het totale bedrag dat is teruggevorderd na een onderzoek van OLAF bijna 114 miljoen euro.

Tabel 4: Terugvordering na een onderzoek door OLAF

Sector	Terugvordering 2006
Douane	0,1
Landbouw	1,2
Structuurfondsen	17,2
Directe uitgaven	93,1
Interne onderzoeken	2,2
<b>Totaal</b>	<b>113,8</b>

#### 4.5. Nationale wetgeving inzake de terugvordering van Europese fondsen

Het vorige jaarverslag bood een overzicht van de bestaande terugvorderingsprocedures in de lidstaten. De analyse van de bijdragen heeft laten zien dat terugvordering door middel van compensatie, die in het algemeen wordt gezien als de annulering van wederzijdse vorderingen en schulden, van toepassing is in nagenoeg alle lidstaten voor wat betreft openbare fondsen. Compensatie is een zeer doeltreffend middel voor de terugvordering van openbare gelden. Daarom was de vragenlijst van 2006 gericht op het duidelijk maken van bepaalde aspecten van dit mechanisme.

In principe voorzien alle rechtsstelsels in compensatie tussen een schuld en een vordering die voortkomen uit één zelfde communautair fonds<sup>132</sup>. Dit is daarentegen niet het geval wanneer de schuld en de vordering voortkomen uit verschillende communautaire fondsen. In dat geval geeft slechts de helft van de lidstaten aan dat compensatie mogelijk is<sup>133</sup>.

Als het gaat om het EOGFL, afdeling "Garantie", is de compensatie tussen een schuld en een vordering met betrekking tot verschillende landbouwsectoren mogelijk in bijna alle rechtsstelsels<sup>134</sup>. Met betrekking tot de Structuurfondsen en het Cohesiefonds is de compensatie over het algemeen beperkt tot binnen één zelfde programma. In slechts tien lidstaten<sup>135</sup> is compensatie tussen verschillende programma's mogelijk. Tien lidstaten staan tevens compensatie toe tussen

<sup>132</sup> Sommige lidstaten geven echter aan dat de compensatie beperkt is tot de landbouwsector: Tsjechische Republiek, Griekenland, Luxemburg, Hongarije en Malta.

<sup>133</sup> België (Vlaamse overheid), Denemarken, Duitsland, Ierland (tussen de twee afdelingen van het EOGFL, maar niet gebruikt in de praktijk), Spanje, Frankrijk (tussen beide afdelingen van het EOGFL), Italië, Nederland, Polen (wanneer het beheer onder dezelfde organisatie valt), Portugal, Slowakije en Zweden.

<sup>134</sup> Met uitzondering van Estland, Malta en Slovenië. In Oostenrijk is compensatie mogelijk, maar alleen binnen hetzelfde betalingsagentschap.

<sup>135</sup> België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Spanje, Italië, Nederland, Polen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.

verschillende programmeringsperioden<sup>136</sup>. In vier lidstaten is compensatie ook mogelijk wanneer de terugvordering en de betaling niet onder hetzelfde betalingsagentschap vallen<sup>137</sup>.

In de meeste lidstaten kan compensatie worden uitgevoerd tussen een communautaire schuld en een nationale vordering en omgekeerd<sup>138</sup>.

Een aantal lidstaten beschikt over statistieken met betrekking tot hun terugvorderingspraktijken. Deze hebben ze aan de Commissie verstrekt in het kader van dit verslag. Deze statistieken laten zien dat een aantal lidstaten regelmatig gebruikmaakt van compensatie. Zo vertegenwoordigde, in de laatste drie jaar, de terugvordering door compensatie bijvoorbeeld 75 tot 90% van de totaal teruggevorderde openbare fondsen op het gebied van landbouw in Ierland, 73 tot 94% in de sector veepremies in Frankrijk, ongeveer 90% op het gebied van landbouw in Oostenrijk, meer dan 50% op het gebied van landbouw en 21 tot 93% voor het Europees Sociaal Fonds in Zweden<sup>139</sup>. Deze cijfers omvatten de nationale fondsen, maar een aanzienlijk deel heeft betrekking op Europese fondsen die op deze manier zijn teruggevorderd.

De compensatie, die in bepaalde lidstaten veel wordt gebruikt voor de terugvordering van communautaire fondsen, wordt minder toegepast in andere lidstaten, hoewel deze onder bepaalde voorwaarden juridisch mogelijk is. De Commissie kan het gebruik van dit zeer doeltreffende middel voor terugvordering van Europese fondsen, indien dit mogelijk is, alleen maar stimuleren. Om meer gebruik te maken van compensatie, zouden de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de terugvordering toestemming kunnen krijgen om toegang te krijgen tot databases, vooral degene van andere betalingsagentschappen of centrale databases, zoals reeds gebeurt in een aantal lidstaten<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup> België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Spanje, Italië, Nederland, Polen, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>137</sup> België (Regio Vlaanderen), Denemarken, Duitsland en Italië.

<sup>138</sup> Dit is niet mogelijk in Griekenland, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. In sommige lidstaten is dit type compensatie beperkt tot het landbouwgebied. In Slovenië en Slowakije kan een aan de communautaire begroting verschuldigd bedrag worden teruggevorderd middels een vordering van de nationale begroting, maar het omgekeerde is niet mogelijk.

<sup>139</sup> Zie voor alle statistieken die door de lidstaten zijn verstrekt, SEC(2007) 930.

<sup>140</sup> België (Regio Wallonië), Tsjechische Republiek, Denemarken, Estland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Polen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.