

Brussel, 25.7.2024
COM(2024) 318 final

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

**35e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie
en de bestrijding van fraude – 2023**

{SWD(2024) 187 final} - {SWD(2024) 188 final} - {SWD(2024) 189 final} -
{SWD(2024) 190 final} - {SWD(2024) 191 final} - {SWD(2024) 192 final} -
{SWD(2024) 193 final}

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1.	De financiële belangen van de EU en de bescherming daarvan.....	4
1.2.	Gegevensbronnen.....	4
2.	Belangrijke maatregelen op EU-niveau	7
2.1.	Herschikking Financieel Reglement	7
2.2.	Uitvoering van de nationale herstel- en veerkrachtplannen	7
2.3.	De richtlijn inzake de bescherming van klokkenluiders – stand van de omzetting.....	8
2.4.	Herziening van het actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie	9
2.5.	EU-corruptiebestrijdingspakket	9
2.5.1.	Richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie.....	9
2.5.2.	Communicatie over corruptiebestrijding.....	10
2.5.3.	Uitbreiding van het instrumentarium voor sancties in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot ernstige gevallen van corruptie	10
2.6.	Het EU-fraudebestrijdingsprogramma	10
2.7.	De resolutie van het Europees Parlement over het PIF-verslag 2022	11
2.8.	Bestrijding van witwassen en van de financiering van terrorisme	12
3.	Maatregelen van de lidstaten ter bescherming van de financiële belangen van de EU	12
3.1.	Nationale fraudebestrijdingsstrategieën	12
3.2.	Fraudebestrijdingsmaatregelen op nationaal niveau	13
3.3.	Uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie van 2022 aan de lidstaten	16
3.3.1.	De opsporing, melding en follow-up van vermoedelijke fraude verbeteren	16
3.3.2.	De digitalisering van de fraudebestrijding op het niveau van de lidstaten	17
3.3.3.	Het fraudebestrijdingsbeleid in de lidstaten versterken.....	17
4.	Bestrijding van onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten die nadelig zijn voor de EU-begroting.....	18
4.1.	Algemeen overzicht	18
4.1.1.	Onderzoeken door OLAF.....	19
4.1.2.	Onderzoeken door het EOM	20
4.2.	Ontvangsten – traditionele eigen middelen.....	20
4.3.	Uitgaven.....	22
4.3.1.	Landbouw	22
4.3.2.	Cohesiebeleid	24
4.3.3.	Andere begrotingsgebieden.....	25
4.4.	Georganiseerde misdaad, corruptie en belangenconflicten	26
5.	Conclusies en aanbevelingen	27
5.1.	Opbouwen van de kennis over fraudebestrijding op basis van volledige, betrouwbare en actuele gegevens	27
5.2.	Betere instrumenten: een snellere digitalisering van de fraudebestrijding	28
5.3.	Ontwikkeling van de governance van de fraudebestrijdingsarchitectuur.....	28

SAMENVATTING

Overeenkomstig de verplichting in artikel 325, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet de Europese Commissie, in samenwerking met de EU-lidstaten, jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad verslag (het verslag over de bescherming van de financiële belangen/het PIF-verslag) uitbrengen over de ter uitvoering van het artikel genomen maatregelen. Op basis van het verslag stelt het Europees Parlement zijn jaarlijkse ontwerpresolutie over de bescherming van de financiële belangen van de EU en fraudebestrijding vast.

In het PIF-verslag van 2023 worden maatregelen op EU- en nationaal niveau belicht die bedoeld zijn om de bescherming van de financiële belangen van de EU te versterken.

Eind 2023 werd een politiek akkoord bereikt over de voorgestelde herschikking van het Financieel Reglement om de bescherming van de financiële belangen van de EU te versterken. Met de overeengekomen tekst wordt het toepassingsgebied van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting uitgebreid tot gedeeld beheer. In de tekst wordt ook de rechtsgrondslag ingevoerd voor een gemoderniseerd instrument voor datamining en risicoscores, dat moet worden gebaseerd op het bestaande instrument Arachne.

Naarmate de uitgaven in verband met de uitvoering van de nationale herstel- en veerkrachtplannen toenemen, intensificeert de Commissie haar auditactiviteiten met betrekking tot de regelmatigheid en wettigheid van de uitgaven en de bescherming van de financiële belangen van de EU. De herziening van de nationale plannen was ook een gelegenheid om de toereikendheid en robuustheid van de controlesystemen van de lidstaten opnieuw te beoordelen en waar nodig aanvullende eisen op te nemen.

De Commissie heeft een pakket anticorruptiemaatregelen aangenomen, waaronder een voorstel voor een richtlijn inzake corruptiebestrijding. Het ambitieuze voorstel heeft tot doel de preventie van corruptie in alle lidstaten op te voeren, corruptiemisdrijven en sancties te harmoniseren en ervoor te zorgen dat rechtshandavings- en vervolgingsinstanties over de instrumenten beschikken die zij nodig hebben om corruptie te bestrijden.

Aangezien het actieplan voor de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie van 2019 volledig was uitgevoerd, keurde de Commissie in 2023 een nieuw actieplan goed dat was toegespitst op zeven thema's, waaronder de digitalisering van de fraudebestrijding.

Het derde uitvoeringsjaar van het fraudebestrijdingsprogramma van de EU is afgerond. In het kader van dit programma werden in de hele EU initiatieven gefinancierd om de strijd tegen fraude op te voeren en werd geholpen met het onderhoud en de ontwikkeling van IT-instrumenten. Hiermee wordt voorzien in administratieve bijstand op douanegebied en wordt de melding van onregelmatigheden ondersteund.

In 2023 gaven 21 van de 27 lidstaten aan dat zij over een fraudebestrijdingsstrategie beschikken om de financiële belangen van de EU te beschermen. De aanpak van de 21 lidstaten liep sterk uiteen: 10 landen namen een nationale fraudebestrijdingsstrategie aan en de andere lidstaten maakten gebruik van andere soorten strategieën (sectoraal, regionaal, programmatisch).

De lidstaten volgen ook de aanbevelingen van de Commissie om hun fraudebestrijdingsbeleid te versterken en de digitalisering van de fraudebestrijding hoog op hun agenda te houden. De aandacht voor dit belangrijke aspect in de fraudebestrijding blijkt ook uit het toenemende aantal maatregelen dat op nationaal niveau wordt genomen.

De belangrijkste indicatoren voor opgespoorde fraude en onregelmatigheden blijven in lijn met voorgaande jaren, evenals de belangrijkste vastgestelde problemen, bijvoorbeeld in verband met de follow-up van vermoedelijke fraude. De Commissie herhaalt daarom de aanbevelingen van het PIF-verslag van 2022. Dit zal ook een permanent toezicht waarborgen op de maatregelen die zijn

genomen met het oog op de versterking van het fraudebestrijdingsbeleid, de digitalisering van de fraudebestrijding en de verbeteringen in verband met de opsporing, melding en follow-up van vermoedelijke fraude.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AFIS	Antifraude-informatiesysteem
AI	Artificiële intelligentie
	Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (Commission Anti-Fraud Strategy)
CAFS	
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
DIAI	Hongaars directoraat Interne Audit en Integriteit
	Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early Detection and Exclusion System)
EDES	
EOM	Europees Openbaar Ministerie
EFRO	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
	Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (Fund for European Aid to the Most Deprived)
FEAD	
IMS	Beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System)
IPA	Instrument voor pretoetredingssteun (Instrument for Pre-Accession)
GDO	Gezamenlijke douaneoperaties
NAFS	Nationale fraudebestrijdingsstrategie (National Anti-Fraud Strategy)
	Europees Bureau voor fraudebestrijding (Office européen de lutte antifraude)
OLAF	
PIF	Bescherming van financiële belangen (Protection des intérêts financiers)
	Audits inzake de bescherming van de financiële belangen van de Unie
PFIU-audits	(Audits on the protection of the financial interests of the Union)
RRF	Herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)
RRP	Nationaal herstel- en veerkrachtplan (Recovery and Resilience Plan)
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
TEM	Traditionele eigen middelen
UAFP	Fraudebestrijdingsprogramma van de Unie (Union Anti-Fraud Programme)
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde

1. INLEIDING

1.1. De financiële belangen van de EU en de bescherming daarvan

De EU-begroting voor 2023 bedraagt ongeveer 186,6 miljard EUR aan vastleggingskredieten en 168,6 miljard EUR aan betalingskredieten. Dit betekent een stijging van + 1,1 % voor de vastleggingen en + 1 % voor de betalingen ten opzichte van de begroting voor 2022. Het meerjarig financieel kader voor 2021-2027 bedraagt 1 074,3 miljard EUR. Aanvullende middelen zijn afkomstig van NextGenerationEU, het EU-pakket voor economisch herstel na COVID-19. Het voorziet in de besteding van 750 miljard EUR tussen 2021 en 2026.

Met deze middelen financiert de EU haar beleid en bevordert zij haar doelen en waarden.

De EU-lidstaten beheren het grootste aandeel van de EU-uitgaven en innen de btw en traditionele eigen middelen (TEM — hoofdzakelijk douanerechten).

Overeenkomstig [artikel 325](#) VWEU bestrijden de EU en haar lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad¹. Overeenkomstig artikel 325, lid 5, VWEU moet de Commissie, in samenwerking met de EU-lidstaten, jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de maatregelen die zijn genomen ter uitvoering van het artikel. Voor 2023 wordt met dit verslag, ook bekend als het PIF-verslag, aan deze verplichting voldaan. Het verslag gaat vergezeld van zeven werkdocumenten².

Punt 2 van het verslag richt zich op maatregelen op EU-niveau, terwijl in punt 3 de maatregelen op nationaal niveau worden behandeld. Punt 4 bevat gegevens over de strijd tegen fraude, corruptie, belangenconflicten en andere onregelmatigheden met gevolgen voor de EU-begroting en de belangrijkste analytische bevindingen op dit gebied. Punt 5 bevat conclusies en aanbevelingen.

1.2. Gegevensbronnen

Punt 3 van dit verslag is gebaseerd op informatie die de lidstaten via speciale vragenlijsten hebben verstrekt. Punt 4 is gebaseerd op onregelmatigheden die zijn ontdekt en gemeld door de lidstaten³ (punten 4.2 en 4.3), door de begunstigde landen van pretoetredingssteun⁴ (punt 4.4) en bij invorderingsopdrachten uit het boekhoudsysteem van de Commissie, ABAC (direct beheer, punt 4.4).

¹ Artikel 310, lid 6, VWEU.

² Dit PIF-verslag gaat vergezeld van zeven werkdocumenten van de diensten van de Commissie over:

- a) de stand van zaken en beoordeling van de nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS);
- b) de door de lidstaten vastgestelde maatregelen voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in 2023;
- c) de follow-up van de aanbevelingen in het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en de bestrijding van fraude — 2022;
- d) de statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven in 2023;
- e) de uitvoering van het actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS);
- f) het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) — Instantie als bedoeld in artikel 143 van het Financieel Reglement;
- g) het jaarlijkse overzicht met informatie over de resultaten van het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie in 2023.

³ Zie met name tekstvak 2 van het [PIF-verslag van 2021](#), punt 6.1, blz. 31.

⁴ Gemeld aan de Commissie via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS).

Sectorale verordeningen betreffende traditionele eigen middelen, fondsen in gedeeld beheer en pretoetredingsinstrumenten specificeren de voorwaarden waaronder de lidstaten en de begunstigde landen van pretoetredingssteun de op die gebieden geconstateerde onregelmatigheden moeten melden. De melding van onregelmatigheden is aan bepaalde beperkingen onderworpen⁵.

In dit verslag worden twee brede categorieën gebruikt voor door de lidstaten en begunstigde landen gemelde gevallen: **frauduleuze onregelmatigheden**⁶ en **niet-frauduleuze onregelmatigheden**⁷.

[Punt 4.1.1](#) bevat een samenvatting van de belangrijkste administratieve onderzoeksresultaten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding in 2023, ontleend aan zijn jaarverslag. Het jaarverslag 2023 van OLAF⁸ heeft met name betrekking op alle onderzoeken die in het verslagjaar zijn afgesloten.

[Punt 4.1.2](#) bevat een samenvatting van de belangrijkste justitiële onderzoeksresultaten van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) in 2023, ontleend aan zijn jaarverslag. Het jaarverslag 2023 van het EOM⁹ bevat onder meer statistieken over de onderzoeken die in het verslagjaar zijn ingesteld¹⁰ en over alle onderzoeken die aan het eind van het verslagjaar nog liepen¹¹.

De gegevensbronnen vertonen een aantal belangrijke onderliggende verschillen in aard, omvang, bestreken begrotingsgebieden en tijdschema's¹².

In het PIF-verslag wordt voornamelijk uitgegaan van één jaar, waarbij de in het verslagjaar gemelde onregelmatigheden worden gepresenteerd, en worden de door de lidstaten berekende en gerapporteerde bedragen weergegeven als de financiële impact van de ontdekte onregelmatigheden¹³.

⁵ Voor een beschrijving van deze beperkingen, zie tekstvak 3 in het [PIF-verslag van 2021](#), punt 6.1, blz. 32.

⁶ Frauduleuze onregelmatigheden zijn onregelmatigheden waarvoor het rapporterende land heeft voorzien in de classificatie van fraude met traditionele eigen middelen, vermoedelijke fraude of bewezen fraude in verband met gedeeld beheer en pretoetreding.

⁷ Alle onregelmatigheden die niet als frauduleus zijn aangemerkt, worden als niet-frauduleus beschouwd.

⁸ https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/index_en.html

⁹ https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-03/EPPO_Annual_Report_2023.pdf.

¹⁰ Totaal aantal onderzoeken en geschatte financiële schade, aantal onderzoeken naar btw-fraude en de daarmee samenhangende geschatte financiële schade.

¹¹ Deze statistieken worden verstrekt in de vorm van geaggregeerde gegevens over alle lopende onderzoeken, met inbegrip van onderzoeken die in voorgaande jaren zijn ingeleid en nog niet zijn afgesloten. Zij hebben onder meer betrekking op het aantal onderzochte strafbare feiten, uitgesplitst naar soort, en het aantal onderzoeken uitgesplitst naar uitgavenprogramma. Andere geaggregeerde statistieken over de activiteiten van het EOM hebben betrekking op de gerechtelijke activiteiten en het aantal klachten of verslagen dat van nationale autoriteiten is ontvangen.

¹² De rapportageworkflow van de lidstaten en uiteindelijk de beschikbaarheid van volledige gegevens voor de opstelling van dit verslag hangen sterk af van informatie van de instanties die de onregelmatigheid of fraude opsporen en onderzoeken. Meldende instanties in de lidstaten (voornamelijk beheersautoriteiten of betaalorganen in gedeeld beheer en douaneautoriteiten met betrekking tot traditionele eigen middelen) mogen alleen over strafrechtelijke onderzoeken rapporteren wanneer de betrokken gerechtelijke of rechtshandavingsinstanties hun toestemming en de nodige informatie verstrekken. Dit houdt in dat, hoewel het EOM, OLAF of nationale rechtshandavingsinstanties een zaak actief onderzoeken, de instanties die verantwoordelijk zijn voor het melden van onregelmatigheden en fraude aan de Commissie in bepaalde gevallen mogelijk niet in staat zijn dit te doen vanwege de mogelijke vertrouwelijkheid van onderzoeken. In dergelijke gevallen zal deze informatie pas beschikbaar worden wanneer het onderzoek is afgerond en wordt zij dus pas op dat moment in het PIF-verslag opgenomen.

¹³ Deze bedragen zijn meestal de bedragen waarvoor de terugvordering daadwerkelijk wordt nagestreefd.

De volgende tabel geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de drie belangrijkste gegevensbronnen.

Figuur 1: overeenkomsten en verschillen tussen de in dit verslag gebruikte gegevensbronnen

Omvang	PIF-verslag	OLAF-verslag	EOM-verslag
Specifiek voor de activiteiten van één instantie	Nee	Ja	Ja
Frauduleuze onregelmatigheden	Ja	Ja ^(a)	Ja
Niet-frauduleuze onregelmatigheden	Ja	Ja	Nee
Territoriale omvang			
Aan het EOM deelnemende lidstaten	Ja	Ja	Ja
Niet aan het EOM deelnemende lidstaten	Ja	Ja	Ja ^(a)
Niet-EU-landen	Ja ^(b)	Ja	Ja ^(a)
Begrotingsgebied			
Gedeeld beheer	Ja	Ja	Ja
Douanefraude (niet-btw)	Ja	Ja	Ja
Indirect beheer (pretoetreding)	Ja	Ja	Ja ^(a)
Direct beheer (niet RRF)	Ja	Ja	Ja
Direct beheer (RRF)	Nee	Ja	Ja
Btw-fraude	Nee	Ja	Ja
Gegevensbronnen			
Direct ^(c)	Gedeeltelijk	Ja	Ja
Indirect ^(d)	Ja	Nee	Nee
Tijdschema			
Jaarlijks ^(e)	Ja	Ja	Gedeeltelijk
Geaggregeerd ^(f)	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Ja
^(a) Binnen de grenzen van zijn mandaat.			
^(b) Beperkt tot landen die pretoetredingssteun ontvangen.			
^(c) Een directe gegevensbron houdt in dat de melding betrekking heeft op gevallen die door de meldende instantie zelf zijn onderzocht. Gegevens over door de Commissie ontdekte gevallen vormen slechts een beperkt deel van de gegevensreeks die in het PIF-verslag wordt gebruikt.			
^(d) Een indirecte gegevensbron houdt in dat de gerapporteerde gegevens afkomstig zijn van een andere gegevensbron. In het geval van het PIF-verslag gebruikt de Commissie gegevens over (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden die door de nationale autoriteiten van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten zijn gemeld.			
^(e) Het EOM-verslag bevat informatie over de gegevens waarnaar in het verslagjaar wordt verwezen (geopende onderzoeken, afgegeven bevestigingsbeslissingen), en geaggregeerde gegevens (actieve onderzoeken).			
^(f) Geaggregeerde gegevens (gewoonlijk de laatste vijf jaar) voor het PIF-verslag zijn beschikbaar in het werkdocument van de diensten van de Commissie “ <i>Statistical evaluation of reported irregularities</i> ”, maar niet in het verslag zelf.			
— Het OLAF-verslag bevat geaggregeerde gegevens over bepaalde soorten informatie, die voornamelijk betrekking hebben op de afgelopen vijf jaar.			
— Het EOM-verslag bevat geaggregeerde gegevens wanneer wordt verwezen naar actieve onderzoeken.			

2. BELANGRIJKE MAATREGELEN OP EU-NIVEAU

In dit punt ligt de nadruk op de voornaamste ontwikkelingen met betrekking tot belangrijke beleids- en wetgevingsinitiatieven op EU-niveau om de financiële belangen van de EU te beschermen. Het gaat hier niet om een uitputtende lijst.

2.1. Herschikking Financieel Reglement

De bescherming van de financiële belangen van de EU is versterkt aan de hand van een politiek akkoord over de herschikking van het Financieel Reglement van 7 december 2023. De wijzigingen in het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) en de invoering van de rechtsgrondslag voor een instrument voor risicoscores en datamining, alsook de wijzigingen in het transparantiesysteem, zijn bedoeld om de opsporing en preventie van fraude en de fraudebestrijding aan te pakken en te verbeteren.

Ten eerste zijn de medewetgevers met betrekking tot het EDES overeengekomen het toepassingsgebied ervan voor de ernstigste strafbare feiten (bv. fraude, corruptie, witwasactiviteiten) uit te breiden tot fondsen in gedeeld beheer en middelen die in direct beheer met de lidstaten worden uitbetaald. De wijziging zal gelden voor programma's die met ingang van 1 januari 2028 worden goedgekeurd of gefinancierd. Daarnaast worden met het nieuwe Financieel Reglement verdere verbeteringen van het systeem ingevoerd, waaronder i) de mogelijkheid om uiteindelijk begunstigen en verbonden entiteiten van een uitgesloten primaire entiteit uit te sluiten; ii) nieuwe uitsluitingsgronden (bv. weigering om mee te werken aan onderzoeken, controles of audits door EU-onderzoeksinstanties); iii) de invoering van een versnelde procedure voor de EDES-instantie.

Bij de herschikking van het Financieel Reglement is ook de rechtsgrondslag ingevoerd voor een gemoderniseerd instrument voor datamining en risicoscores, dat moet worden gebaseerd op het bestaande instrument Arachne. Het huidige instrument wordt door de Commissie en een aantal lidstaten op vrijwillige basis in gedeeld beheer en voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit gebruikt. Het gemoderniseerde instrument voor datamining en risicoscores zal in alle beheersvormen worden gebruikt. Alle lidstaten zullen vanaf het volgende meerjarig financieel kader gegevens moeten verstrekken aan het instrument. De Commissie moet uiterlijk in 2027 beoordelen of het herziene instrument gereed is wat betreft de interoperabiliteit met andere IT-systemen en databanken (vermijding van dubbele rapportage), risico-indicatoren gericht op gebruikersbehoeften, AI voor het analyseren en interpreteren van gegevens, en gegevensbescherming. Op basis daarvan kunnen de medewetgevers de mogelijkheid van verplicht gebruik opnieuw bespreken.

Om de administratieve lasten voor de lidstaten en voor alle entiteiten die de EU-begroting uitvoeren, te verminderen, is bij de herschikking van het Financieel Reglement ook een element van interoperabiliteit ingevoerd en zijn de gegevenscategorieën die uit het instrument voor datamining en risicoscores zullen worden geëxtraheerd, geharmoniseerd in het systeem voor financiële transparantie van de Commissie.

2.2. Uitvoering van de nationale herstel- en veerkrachtplannen

In 2023 was de herziening van de 27 nationale herstel- en veerkrachtplannen om rekening te houden met de gewijzigde omstandigheden vanwege verstoringen van de energiemarkt als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne een aanvullende prioriteit voor de Commissie, naast de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Met de toevoeging van REPowerEU-

hoofdstukken aan de herstel- en veerkrachtplannen wil de EU haar afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen snel verminderen door de transitie naar schone energie te versnellen.

In 2023 heeft de Commissie 22 betalingen aan de lidstaten gedaan voor een totaalbedrag van 74,4 miljard EUR (28,7 miljard EUR aan leningen). Dit brengt de totale uitbetalingen tegen eind 2023 op 220,5 miljard EUR, waarvan 141,6 miljard EUR aan subsidies (40 % van de totale middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit van 357 miljard EUR) en 78,9 miljard EUR aan leningen (27 % van de totale middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit van 291 miljard EUR).

Sinds de start van de herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft de Commissie een robuust audit- en controlekader opgezet op basis van twee pijlers. De eerste pijler waarborgt de regelmatigheid en wettigheid van de uitgaven. De tweede pijler heeft betrekking op de bescherming van de financiële belangen van de EU (PFIU-audits). Overeenkomstig artikel 22, lid 1, van de RRF-verordening is het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de financiële belangen van de EU te beschermen en ervoor te zorgen dat het gebruik van middelen in verband met door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde maatregelen voldoet aan het toepasselijke Unie- en nationale recht. De Commissie moet hierover redelijke zekerheid van de lidstaten krijgen.

Op basis van de bevindingen en aanbevelingen van de auditors van de Commissie (onder meer van de dienst Interne Audit), de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement heeft de Commissie haar audit- en controlekader versterkt door na te gaan hoe de controlesystemen van de lidstaten de naleving van de EU- en nationale regels waarborgen. Herzieningen van de herstel- en veerkrachtplannen boden ook een gelegenheid om de toereikendheid en robuustheid van de controlesystemen van de lidstaten opnieuw te beoordelen en waar nodig aanvullende vereisten in de plannen op te nemen in de vorm van nieuwe audit- en controlelijnen. De uitbetaling van EU-middelen kan alleen worden toegestaan als die lijnen op bevredigende wijze worden bereikt.

In 2023 heeft de Commissie 13 PFIE-systeemaudits uitgevoerd¹⁴. Deze hadden betrekking op 12 coördinerende instanties en 58 uitvoerende organen, zoals ministeries of agentschappen. Tegen eind 2023 waren alle lidstaten ten minste één keer gecontroleerd.

Op basis van de in 2023 verrichte systeemauditwerkzaamheden zijn de lidstaten begonnen met de uitvoering van de nodige verbeteringen die voortvloeien uit de controlebevindingen bij de gecontroleerde uitvoerende organen, maar ook bij andere relevante instanties.

In 2023 informeerde de Commissie OLAF over 15 gevallen van mogelijke fraude.

2.3. De richtlijn inzake de bescherming van klokkenluiders – stand van de omzetting¹⁵

Eind 2023 hadden 24 lidstaten¹⁶ nationale wetgeving aangenomen om de richtlijn om te zetten en verklaarden zij dat de omzetting was afgerond.

¹⁴ België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije en Zweden.

¹⁵ Richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17.

¹⁶ Alle lidstaten behalve België, Estland en Polen.

De Commissie zal in juli 2024 een verslag publiceren over de overeenstemming van de nationale maatregelen met de richtlijn, om na te gaan of de bepalingen van de richtlijn volledig en correct zijn omgezet en om de belangrijkste vastgestelde tekortkomingen te belichten.

Momentopname 1: nationale maatregelen tot omzetting van de richtlijn¹⁷

In het bij dit verslag gevoegde document “*Measures adopted by the Member States*” worden de specifieke maatregelen beschreven die vijf lidstaten¹⁸ hebben genomen om klokkenluiders beter te beschermen. In eerdere PIF-verslagen¹⁹ is reeds gewezen op de belangrijke rol die klokkenluiders kunnen spelen bij het stimuleren van de opsporing, het onderzoek en de vervolging van fraude. Dit kan ook positieve effecten hebben op andere stadia van de fraudebestrijdingscyclus (preventie, terugvordering enz.).

2.4. Herziening van het actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie

De huidige fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS), die in 2019 is vastgesteld, is bedoeld om de preventie, opsporing en bestrafing van fraude verder te verbeteren en verschaft een kader voor de aanhoudende inspanningen van de Commissie om de omvang van de voor de EU-begroting nadelige fraude terug te dringen. Aangezien het bijbehorende actieplan in 2022 was uitgevoerd, stelde de Commissie in juli 2023 een nieuw actieplan vast²⁰.

Het nieuwe actieplan omvat 44 acties in het kader van zeven thema’s die betrekking hebben op de prioriteiten van de Commissie op het gebied van fraudebestrijding. Met digitalisering als eerste thema van het plan is een kwart van de acties gericht op het verbeteren van het gebruik door de Commissie en de lidstaten van IT-instrumenten voor fraudebestrijdingsdoeleinden, zoals Arachne, EDES en het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS). Het plan voorziet ook in nauwere samenwerking binnen de Commissie en met belangrijke externe partners en het maatschappelijk middenveld om de EU-financiering te beschermen. Andere thema’s zijn onder meer de herstel- en veerkrachtfaciliteit, douanefraude en de verdere versterking van de ethiek en fraudebestrijdingscultuur binnen de Commissie.

Het actieplan wordt momenteel uitgevoerd²¹.

2.5. EU-corruptiebestrijdingspakket

2.5.1. Richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie

In haar toespraak over de Staat van de Unie van 2022 kondigde de voorzitter van de Commissie aan dat de Commissie haar wetgevingskader voor corruptiebestrijding zal actualiseren door de normen voor strafbare feiten zoals illegale verrijking, ongeoorloofde beïnvloeding en

¹⁷ Andere maatregelen voor de omzetting van de richtlijn die vijf lidstaten — België, Cyprus, Frankrijk, Griekenland en Roemenië — hebben gemeld, worden beschreven in het document “[Measures adopted by the Member States to protect the EU’s financial interests](#)”, dat het PIF-verslag van 2022 vergezelt.

¹⁸ België, Bulgarije, Polen, Spanje en Tsjechië.

¹⁹ Zie [Punt 4.4](#) van het PIF-verslag van 2022 en aanbeveling 2 (blz. 28) van het [PIF-verslag van 2017](#).

²⁰ COM(2023) 405 final en SWD(2023) 245 final.

²¹ Voor een volledig overzicht van de stand van de uitvoering van de acties, zie “*Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS) action plan state-of-play May 2024*” bij dit verslag.

machtsmisbruik te verhogen, naast de meer klassieke strafbare feiten zoals omkoping. Naar aanleiding van deze toezegging heeft de Commissie in mei 2023 een pakket anticorruptiemaatregelen aangenomen, waaronder een voorstel voor een richtlijn inzake corruptiebestrijding²². Het ambitieuze voorstel heeft tot doel de preventie van corruptie in alle lidstaten op te voeren, corruptiemisdrijven en sancties te harmoniseren en ervoor te zorgen dat rechtshandavings- en vervolgingsinstanties over de instrumenten beschikken die zij nodig hebben om corruptie te bestrijden.

2.5.2. Communicatie over corruptiebestrijding

In een gezamenlijke mededeling²³ hebben de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid de bestaande werkzaamheden gebundeld en nieuwe richtingen en instrumenten ontwikkeld, zowel op het niveau van de EU als van de lidstaten, om corruptie te voorkomen en te bestrijden, wat moet uitmonden in een duidelijk engagement om corruptie op mondiaal niveau aan te pakken. De Commissie heeft een EU-netwerk tegen corruptie opgericht, waarin rechtshandavingsinstanties, overheidsinstanties, beroepsbeoefenaars, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden worden samengebracht om te fungeren als katalysator voor de preventie van corruptie in de hele EU, de totstandbrenging van synergieën voor samenwerking en de ontwikkeling van beste praktijken en praktische richtsnoeren op gebieden van gemeenschappelijk belang. Een eerste bijeenkomst vond plaats in september 2023²⁴. OLAF, Eurojust, Europol en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) zijn allemaal lid van het netwerk. Een belangrijke taak van het netwerk is de Commissie te helpen **gemeenschappelijke gebieden in kaart te brengen waarop de corruptierisico's in de hele EU hoog zijn**. Dit resultaat zal een bouwsteen vormen voor een toekomstige **EU-strategie voor corruptiebestrijding**.

Binnen de EU-instellingen is er sprake van nultolerantie ten aanzien van corruptie. In de mededeling worden de ethische, integriteits- en transparantieregels uiteengezet die gelden om corruptie binnen de instellingen te voorkomen.

2.5.3. Uitbreiding van het instrumentarium voor sancties in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot ernstige gevallen van corruptie

EU-sancties dragen bij tot de verwezenlijking van belangrijke doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, zoals handhaving van de vrede, versterking van de internationale veiligheid en consolidatie en ondersteuning van de democratie, het internationaal recht en de mensenrechten. Met het voorstel **zal de EU gevallen van ernstige corruptie wereldwijd kunnen aanpakken**, ongeacht waar deze zich voordoen. Het zal de interne en externe EU-instrumenten tegen corruptie aanvullen en versterken en aantonen dat de EU vastbesloten is alle instrumenten, waaronder sancties, te gebruiken om corruptie te bestrijden.

2.6. Het EU-fraudebestrijdingsprogramma

Het fraudebestrijdingsprogramma van de EU (UAFP) biedt, met een begroting van 181 miljoen EUR voor de periode 2021-2027, financiële steun voor i) de bescherming van de

²² COM (2023) 234 final.

²³ [JOIN\(2023\) 12 final](#) van 3 mei 2023.

²⁴ [EU network against corruption — European Commission \(europa.eu\)](#).

financiële belangen van de EU door de lidstaten; ii) het organiseren van wederzijdse administratieve bijstand en samenwerking op douane- en landbouwgebied (antifraude-informatiesysteem — AFIS); en iii) de ontwikkeling en het onderhoud van het IMS, waarmee lidstaten onregelmatigheden kunnen melden.

In het financieringsbesluit van 2023 werd 16,1 miljoen EUR toegewezen aan het Hercules-onderdeel, 8,4 miljoen EUR aan het AFIS-onderdeel en ongeveer 1 miljoen EUR aan het IMS-onderdeel. De beschikbare middelen werden in 2023 met succes ingezet, waarbij werd gebruikgemaakt van de verschillende financieringsinstrumenten die voorhanden waren.

In 2023 ontving OLAF zijn eerste verzoek om associatie van een niet-EU-land, Oekraïne, met betrekking tot het UAFP. De Commissie (vertegenwoordigd door OLAF) en de desbetreffende autoriteiten van Oekraïne hebben onderhandeld over een associatieovereenkomst betreffende de deelname van Oekraïne aan het programma (goedgekeurd in maart 2024).

OLAF begon in 2023 met een tussentijdse evaluatie van het programma, die eind 2024 moet zijn afgerond. De evaluatie wordt uitgevoerd met de steun van een externe contractant, die een onafhankelijke evaluatiestudie uitvoert. De resultaten moeten een waardevolle bijdrage leveren met betrekking tot de efficiëntie, doeltreffendheid en relevantie van het programma en aangeven op welke gebieden verbeteringen mogelijk zijn voor de resterende programmeringsperiode.

2.7. De resolutie van het Europees Parlement over het PIF-verslag 2022

Op 18 januari 2024 heeft het Europees Parlement zijn resolutie over de bescherming van de financiële belangen van de EU voor 2022 vastgesteld²⁵.

Het Parlement was ingenomen met de maatregelen die de Commissie in 2022 had genomen om het niveau van bescherming van de financiële belangen van de EU te verbeteren, maar drong aan op verdere waakzaamheid en aanvullende maatregelen op dit gebied. In de resolutie wordt gesteld dat digitalisering de preventie en opsporing van fraude heeft gestimuleerd en de administratieve procedures heeft vereenvoudigd en dat digitalisering centraal moet staan in elke fraudebestrijdingsstrategie, met inbegrip van de nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS).

Het Parlement beklemtoonde dat EDES een enorm potentieel heeft om mensen en bedrijven te signaleren die misbruik maken van EU-middelen, en drong erop aan het systeem uit te breiden tot alle soorten beheerswijzen, en met name tot gedeeld beheer.

Het Parlement drong er bij de Commissie op aan haar percentage van terugvordering van ten onrechte uitgegeven middelen te verbeteren en haar controle op het gebruik van middelen in het kader van NextGenerationEU te versterken. Daarnaast is het van mening dat er op de middelen in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld voor bijstand aan niet-EU-landen en op de middelen die zijn toegewezen voor de reactie van de EU op de oorlog in Oekraïne onvoldoende toezicht wordt gehouden en dat zij onvoldoende worden gecontroleerd.

Voorts heeft het Parlement aangeraden de begrotingssteun aan niet-EU-landen, inclusief kandidaat-lidstaten, waar de autoriteiten duidelijk verzuimen reële actie tegen wijdverbreide corruptie te ondernemen, op te schorten, en er tegelijk voor te zorgen dat de bijstand via andere kanalen terechtkomt bij de burgerbevolking.

Momentopname 2— Antwoord van de Commissie op de resolutie van het Europees Parlement

²⁵ Procedure dossier [2023/2045\(INI\)](#).

De Commissie zet zich ten volle in voor de voortzetting van haar inspanningen om misbruikte middelen snel terug te vorderen.

De bescherming van de financiële belangen van de EU en een goede uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit blijven een kernprioriteit voor de Commissie, die het aantal in 2023 uitgevoerde controles heeft verhoogd en in 2024 verder zal verhogen²⁶. Op grond van Verordening (EU) 2023/435 moeten de lidstaten tweemaal per jaar informatie publiceren over de honderd eindontvangers die de hoogste bedragen aan RRF-financiering ontvangen, en zijn de lidstaten, zoals vereist door de RRF-verordening, verplicht gegevens te verzamelen over de contractanten en subcontractanten. Gegevens over uiteindelijk begunstigden worden verzameld en opgeslagen voor audit- en controledoeleinden.

De gerichte herziening van het Financieel Reglement, waarover in januari 2024 een politiek akkoord is bereikt, heeft tot doel de efficiëntie en kwaliteit van controles en audits te verbeteren met behulp van digitalisering en opkomende technologieën.

Corruptiebestrijding is een belangrijke prioriteit in de pretoetredingsonderhandelingen, met een ingebed conditionaliteitskader en een nadruk op capaciteitsopbouw. Wanneer het nodig wordt geacht, kunnen programma's worden opgeschort en kunnen middelen worden vrijgemaakt.

2.8. Bestrijding van witwassen en van de financiering van terrorisme

Fraude ten nadele van de EU-begroting kan ook een basisdelict zijn dat verband houdt met witwassen en de financiering van terrorisme en dat de voorloper is van andere strafbare feiten. Hoewel het rechtskader van de EU inzake de bestrijding van witwassen (anti-money laundering — AML) en terrorismefinanciering²⁷ niet rechtstreeks verband houdt met de bescherming van de EU-begroting, speelt het dus een belangrijke rol op dit gebied. Met de recente goedkeuring van het ambitieuze wetgevingspakket²⁸ blijft de Commissie de uitvoering van het AML-beleidskader versterken en streeft zij naar een goede samenwerking en informatie-uitwisseling met de toekomstige AML-autoriteit²⁹. De AMLA zal naar verwachting medio 2025 operationeel worden.

3. MAATREGELEN VAN DE LIDSTATEN TER BESCHERMING VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE EU

3.1. Nationale fraudebestrijdingsstrategieën

In 2023 gaven 21 van de 27 lidstaten aan dat zij over een fraudebestrijdingsstrategie beschikken om de financiële belangen van de EU te beschermen³⁰. De aanpak van de 21 lidstaten liep sterk uiteen.

²⁶ Zie [punt 2.2.](#)

²⁷ *Anti-money laundering and countering the financing of terrorism at EU level* — European Commission (europa.eu). Bij de opstelling van dit verslag hebben alle lidstaten gemeld dat zij de vijfde antiwitwasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2018/843) inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering volledig hebben omgezet.

²⁸ [Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package — European Commission \(europa.eu\)](#).

²⁹ [AMLA — European Commission \(europa.eu\)](#).

³⁰ De informatie werd verzameld via een speciale vragenlijst. Zie het bij dit verslag gevoegde document “*Measures adopted by the Member States to implement Article 325 TFEU*”.

Tien lidstaten gaven aan te beschikken over een NAFS die alle uitgavensectoren bestrijkt³¹. Hen werd niet gevraagd om nader in te gaan op andere bestaande fraudebestrijdingsstrategieën met een beperkter toepassingsgebied.

Figuur 2: overzicht van nationale fraudebestrijdingsstrategieën voor alle uitgavensectoren

LIDSTAAT	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
NAFS (alle sectoren)																											
Geplande goedkeuring																											

	Ja
	Nee

Wat de mogelijke opstelling van een NAFS betreft, bevinden drie³² van de 17 lidstaten waarvan de NAFS niet alle uitgavensectoren bestrijkt, zich in de eerste fase van goedkeuring, dat wil zeggen de vaststelling van het rechtskader, bevindt zich één lidstaat³³ in de voorbereidende fase, dat wil zeggen de stand van zaken en de frauderisicobeoordeling, en verklaarden vier lidstaten³⁴ geen nationale fraudebestrijdingsstrategie te hebben, noch over een lopende procedure voor de goedkeuring ervan te beschikken. De overige negen lidstaten³⁵ beschikken over andere fraudebestrijdingsstrategieën.

Figuur 3: overzicht van andere fraudebestrijdingsstrategieën die door de lidstaten zijn gemeld die niet over een nationale fraudebestrijdingsstrategie beschikken die alle uitgavensectoren bestrijkt

LIDSTAAT	AT	BE	CY	DE	DK	EE	EL	ES	FI	HR	IE	LT	LU	NL	PL	SE	SI
Andere fraudebestrijdingsstrategieën																	
Regionaal																	
Sectoraal nationaal																	
Sectoraal regionaal																	
Corruptiebestrijding																	
Instantieniveau																	
Programmaniveau																	
Andere																	
Bestreken sectoren																	
Cohesie																	
Landbouw																	
Visserij																	
Douane																	
Btw																	
RPF																	
Andere fondsen in gedeeld beheer																	
Andere																	

3.2. Fraudebestrijdingsmaatregelen op nationaal niveau

De lidstaten rapporteerden in totaal **69 maatregelen**. Van de vastgestelde maatregelen waren er 49 afzonderlijke maatregelen en waren de overige 20 een pakket met afzonderlijke maatregelen. Deze pakketten bestonden uit 39 acties. Dit betekent dat de lidstaten in totaal **88 afzonderlijke maatregelen** hebben gemeld, waaronder 41 nieuwe maatregelen en 44 actualisering/wijzigingen. Daarnaast bevatten 3 pakketten maatregelen zowel nieuwe als geactualiseerde maatregelen.

Figuur 4: overzicht van door de lidstaten gemelde maatregelen in 2023

Lidstaat	Getroffen maatregelen
Oostenrijk	Twee maatregelen in verband met het cohesiebeleid. De eerste maatregel is het

³¹ Voor een gedetailleerde analyse van de fraudebestrijdingsstrategieën, zie “National Anti-Fraud Strategies (NAFS): state of play and assessment” bij dit verslag.

³² Denemarken, Litouwen en Nederland.

³³ Luxemburg.

³⁴ Ierland, Kroatië, Slovenië en Zweden.

³⁵ België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Oostenrijk, Polen en Spanje.

	vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie tussen de eenheid die melding maakt van witwassen en de betrokken nationale en buitenlandse autoriteiten, alsook met Europol. De tweede is het versterken van de controles op de door de begunstigten ingediende uitgaven.
België	Drie maatregelen, waarvan twee van horizontale aard (vaststelling van de wetgeving ter bescherming van klokkenluiders en het Waalse beleid ter bestrijding van sectoroverschrijdende fraude) en één met betrekking tot het gebruik van Arachne als onderdeel van zijn programma's van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Bulgarije	Drie wetgevingsmaatregelen inzake het beheer van onregelmatigheden, de bescherming van klokkenluiders en de oprichting van een nieuwe commissie voor corruptiebestrijding.
Kroatië	Drie maatregelen: twee gewijd aan gedeeld beheer (invoering van een nieuw IT-instrument voor de monitoring van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) en opleiding op het gebied van fraudebestrijding door OLAF) en één aan de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Cyprus	Twee wetgevende maatregelen en één administratieve maatregel. Zij hebben betrekking op de oprichting van een nationaal coördinerend orgaan voor de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, de monitoring van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen en de uitvoering van de lobbywetgeving.
Tsjechië	Drie maatregelen inzake de bescherming van klokkenluiders, de bestrijding van btw-fraude en de bestrijding van corruptie en fraude met EU-middelen.
Denemarken	Twee maatregelen hebben betrekking op fraudebestrijdingsstrategieën, waarvan er één het nationale herstel- en veerkrachtplan en één het visserijbeleid betreft. De derde maatregel betreft de invoering van een nieuw IT-instrument voor het beheer van betalingen in het kader van het cohesiebeleid.
Estland	De drie maatregelen hebben betrekking op de versterking van de onderzoekscapaciteit voor corruptie en economische misdrijven van de Estse politie en grenswacht; de invoering van een nieuw informatiesysteem op douanegebied; en enkele verbeteringen van het nationale platform voor e-aanbestedingen.
Finland	Twee maatregelen: een met betrekking tot een douaneproject gericht op voedselfraude en de tweede met betrekking tot opleiding in verband met fraudebestrijding op het gebied van het cohesiebeleid.
Frankrijk	Drie maatregelen: twee voorzien in de oprichting van een interministeriële monitoringeenheid om fraude met overheidssteun aan te pakken en een werkgroep om nieuwe fraude in verband met de herstel- en veerkrachtfaciliteit te analyseren; de derde maatregel voorziet in een stelsel van financiële aansprakelijkheid voor overheidsmanagers en de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de rechterlijke instantie en de financiële rechtbanken.
Duitsland	Aangezien Duitsland een federale staat is, worden fraudebestrijdingsmaatregelen vaak op regionaal niveau genomen. Er werden drie van dergelijke maatregelen gemeld met betrekking tot de inzet van instrumenten voor frauderisicobeoordeling in Berlijn, Saksen en Sleeswijk-Holstein.
Griekenland	Met de eerste maatregel worden procedures voor het voorkomen en bestrijden van fraude in het beheers- en controlesysteem van het cohesiebeleid geïntegreerd; de tweede betreft de invoering van het IT-instrument Arachne in verband met het gemeenschappelijk landbouwbeleid; de derde maatregel heeft betrekking op de

	oprichting van een IT-platform voor het verzamelen van klachten van burgers op het gebied van douane- en belastingfraude.
Hongarije	Drie maatregelen: de eerste betreft de vaststelling van de taken van het directoraat Interne Audit en Integriteit (DIAI) met betrekking tot het voorkomen van belangenconflicten; in het kader van de tweede maatregel wordt de samenwerking tussen de nationale belasting- en douanedienst en het DIAI ontwikkeld; en de derde bestaat in een plan voor controles achteraf van het Europees Landbouwgarantiefonds en een auditplan.
Ierland	Twee maatregelen in het kader van het ESF+-programma en de bestrijding van btw-fraude in e-commerce.
Italië	De drie maatregelen hebben betrekking op het herstel- en veerkrachtplan: een fraudebestrijdingsstrategie, de verbetering van het IT-instrument voor de monitoring en uitvoering van het plan; en de versterking van de onderzoeksrol van de economische en financiële politie in verband met de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Letland	Drie maatregelen: de eerste, die horizontaal van aard is, heeft betrekking op corruptiebestrijding; de tweede is gericht op btw-fraude in de handel in voertuigen; en de derde heeft betrekking op overheidsopdrachten.
Litouwen	Drie maatregelen, waarvan er twee gericht zijn op overheidsopdrachten en waarmee aanverwante kwesties van belangenconflicten en corruptie worden aangepakt, en de derde maatregel een methode goedkeurt voor de toepassing van sancties in verband met het landbouw- en visserijbeleid.
Luxemburg	Een organisatorische maatregel in verband met de voorbereidende werkzaamheden voor de vaststelling van de nationale fraudebestrijdingsstrategie.
Malta	Opleidingsprogramma's voor nationale ambtenaren op het gebied van corruptiebestrijding.
Nederland	Twee maatregelen voor het melden van vermoedelijke fraude aan het EOM en controles op het daadwerkelijke landgebruik.
Polen	Twee maatregelen hebben betrekking op het herstel- en veerkrachtplan: de vaststelling van richtsnoeren inzake controles en het klokkenluidersbeleid. De derde maatregel betreft de vaststelling van richtsnoeren inzake de procedures voor de toekenning en de uitbetaling van financiële bijstand in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).
Portugal	Drie maatregelen: een actualisering van zijn NAFS; een opleidingsactiviteit voor beheersautoriteiten op het gebied van frauderisicobeoordeling; en de versterking van de systematische risicoanalyse op douanegebied.
Roemenië	De drie maatregelen zijn gericht op btw-fraude, het melden van vermoedens van fraude aan het EOM en de vaststelling van de NAFS voor de periode 2023-2027.
Slowakije	Drie maatregelen: de eerste voorziet in een referentiedocument over de maatregelen om de RRF-middelen te beschermen tegen ernstige onregelmatigheden; de tweede betreft de oprichting van de raad voor corruptiebestrijding en zijn beleid; en de derde heeft betrekking op richtsnoeren ter bestrijding van belangenconflicten binnen het GLB.
Slovenië	Twee reeksen maatregelen, de eerste gericht op het versterken van de controles binnen het GLB, en de tweede op de uitrol van een IT-platform bij de douane. De derde maatregel betreft de correctie van de omzetting van de PIF-richtlijn in nationaal recht.

Spanje	De drie maatregelen zijn gericht op de bescherming van klokkenluiders en de bescherming van de aan Spanje toegewezen middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Zweden	Twee maatregelen, die beide bedoeld zijn om na te gaan hoe de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen nationale overheden kunnen worden verbeterd.

3.3. Uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie van 2022 aan de lidstaten

In haar PIF-verslag 2022 heeft de Commissie de lidstaten drie aanbevelingen gedaan, met betrekking tot: a) het verbeteren van de opsporing, melding en follow-up van vermoedelijke fraude; b) de noodzaak om de fraudebestrijding te digitaliseren; en c) het versterken van het fraudebestrijdingsbeleid in de lidstaten³⁶.

3.3.1. De opsporing, melding en follow-up van vermoedelijke fraude verbeteren

De meeste lidstaten³⁷ zijn van oordeel dat er in hun land weinig fraude plaatsvindt. Aangezien het moeilijk blijft om vast te stellen of lage niveaus van gemelde fraude het succes van bepaalde fraudebestrijdingsmaatregelen nauwkeurig weergeven, is het van cruciaal belang dat de lidstaten fraude blijven opsporen en melden en tegelijkertijd maatregelen en instrumenten ontwikkelen om fraude te voorkomen. Verscheidene lidstaten³⁸ geven aan dat zij een frauderisicoanalyse hebben uitgevoerd om de redenen voor de geringe opsporing van vermoedelijke fraude te beoordelen.

Hoewel de helft van de lidstaten die hun lage niveau van fraude hebben geanalyseerd, tekortkomingen in de opsporing van fraude heeft vastgesteld, verklaarden de meeste van hen dat succesvolle maatregelen ter voorkoming van fraude worden gewaarborgd wanneer een multistakeholder- en meerlagige aanpak wordt toegepast. Dit vergemakkelijkt de samenwerking tussen alle betrokken nationale en internationale actoren.

In het kader van deze samenwerking is het belangrijk dat bepaalde kernbeginselen in acht worden genomen:

- een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen audit- en controleorganen in de lidstaten;
- regelmatige administratieve controles en controles ter plaatse om de fraude-incidentie laag te houden;
- een verdere verslaglegging aan de Commissie via het IMS, aan het EOM en aan de nationale audit- en controleorganen van de lidstaten; deze vergelijkende gegevens kunnen vervolgens worden gebruikt om het aantal fraudegevallen te beoordelen;
- initiatieven die het delen van kennis en beste praktijken vergemakkelijken, evenals het benchmarken van de prestaties van de lidstaten, waarbij de verschillen in omvang, specifieke situaties enzovoort worden erkend (zoals vermeld door sommige lidstaten³⁹);

³⁶ Voor een volledig overzicht en een gedetailleerde beschrijving van de follow-upmaatregelen die in dit punt zijn samengevat, zie “*Implementation of the 2022 recommendations by the Member States*” bij dit verslag.

³⁷ België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slowakije, Spanje en Tsjechië.

³⁸ België, Bulgarije, Duitsland, Finland, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Spanje en Tsjechië.

³⁹ Estland, Griekenland en Italië.

- opleidingscursussen, richtsnoeren en workshops om de prestaties en de kwaliteit van de prestaties hoog te houden;
- interne mechanismen ter voorkoming van fraude worden binnen de verschillende organen gewaarborgd, bijvoorbeeld door maatregelen te nemen zoals het vierogenprincipe binnen alle instellingen.

3.3.2. De digitalisering van de fraudebestrijding op het niveau van de lidstaten

In recente PIF-verslagen is gepleit voor de digitalisering van de fraudebestrijding en op het niveau van de lidstaten wordt vooruitgang geboekt.

De lidstaten hebben onder andere een inventaris opgemaakt van de bestaande instrumenten, het onderhoud van de interoperabiliteit tussen deze instrumenten en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor de IT-architectuur. Veel lidstaten blijven investeren in de herziening en ontwikkeling van bestaande IT-instrumenten, met name het instrument voor datamining en risicoscores, Arachne. Aangezien verschillende lidstaten onlangs met de uitvoering van hun NAFS zijn begonnen, wordt aanbevolen IT-instrumenten al in een vroeg stadium te integreren.

Meer dan de helft van de lidstaten⁴⁰ heeft naar verluidt stappen ondernomen om vaardigheidskloven op het gebied van digitalisering op te sporen en aan te pakken, waarbij zij met name wijzen op een gebrek aan informatie en/of toegang tot gegevens over digitalisering. Maatregelen om deze lacunes aan te pakken, omvatten vaak het delen van kennis, opleiding en het verbreden van knowhow en vaardigheden op het gebied van digitalisering, alsook de verdere ontwikkeling van de beschikbare systemen.

Ontwikkelingen op het gebied van nieuwe technologieën vormen echter ook een potentiële bedreiging voor de fraudebestrijding. Hoewel meer dan de helft van de lidstaten⁴¹ dit probleem heeft erkend, zijn er nog steeds verscheidene lidstaten⁴² die deze concepten nog niet hebben geïntegreerd in hun fraudebestrijdingsstrategieën. Enkele lidstaten⁴³ hebben reeds maatregelen volledig uitgevoerd om de dreiging die uitgaat van nieuwe technologieën in kaart te brengen en aan te pakken, maar de meeste lidstaten⁴⁴ hebben slechts enkele maatregelen uitgevoerd.

3.3.3. Het fraudebestrijdingsbeleid in de lidstaten versterken

De meeste lidstaten⁴⁵ beschikken over of ontwikkelen een samenwerkingsnetwerk op het gebied van fraudebestrijding. Deze netwerken bestaan uit vele verschillende instanties. Volgens de enquête zijn de volgende agentschappen het vaakst vertegenwoordigd in de nationale fraudebestrijdingsnetwerken: beheersautoriteiten van EU-fondsen, belastingdiensten, douaneautoriteiten, nationale auditautoriteiten en rechtshandavingsinstanties. **Figuur 5** toont de verschillende agentschappen die in het nationale fraudebestrijdingsnetwerk vertegenwoordigd zijn (en hoe vaak zij zijn hierin zijn opgenomen). Daarnaast werken bijna alle lidstaten actief

⁴⁰ Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.

⁴¹ België, Bulgarije, Denemarken, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje.

⁴² Cyprus, Duitsland, Finland, Kroatië, Nederland, Polen, Roemenië, Tsjechië en Zweden.

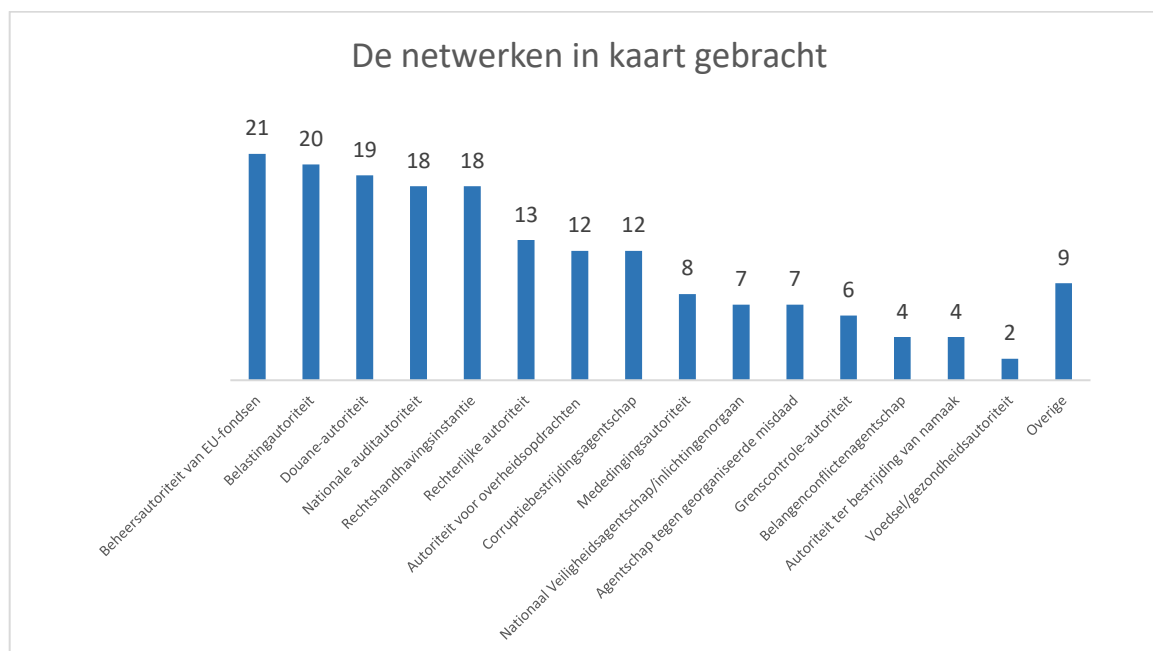
⁴³ Duitsland, Italië, Polen en Roemenië.

⁴⁴ België, Bulgarije, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Spanje, Tsjechië en Zweden.

⁴⁵ Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden. In ontwikkeling: België, Ierland, Litouwen en Nederland.

samen met onderzoeks-, vervolgings- en gerechtelijke instanties op EU-niveau, met name met OLAF en het EOM.

Figuur 5: de fraudebestrijdingsnetwerken in kaart brengen



De meeste lidstaten⁴⁶ beschikken over voldoende personeel in hun nationale coördinatiestructuur voor fraudebestrijding. De meerderheid van de lidstaten wijst er echter op dat het deskundigheidsniveau van het personeel moet worden verbeterd.

4. BESTRIJDING VAN ONREGELMATIGHEDEN, FRAUDE, CORRUPTIE EN BELANGENCONFLICTEN DIE NADELIG ZIJN VOOR DE EU-BEGROTING

4.1. Algemeen overzicht

Vanuit operationeel oogpunt is de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude, onregelmatigheden en andere illegale activiteiten toevertrouwd aan de nationale autoriteiten, OLAF en het EOM.

In 2023 werden in totaal 13 563 frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden gemeld, voor een bedrag van 1,90 miljard EUR⁴⁷. Het aantal gemelde onregelmatigheden is licht gestegen ten opzichte van 2022 (+2,3 %). Dit geldt ook voor de daarmee gemoeide onregelmatige bedragen (+4,6 %).

Het aantal frauduleuze onregelmatigheden dat de nationale autoriteiten via het IMS aan de Commissie hebben gemeld, is de afgelopen vijf jaar relatief stabiel gebleven en bedroeg 1 030 in 2023 (–9,5 % ten opzichte van 2022). De bedragen die met deze gevallen gemoeid waren,

⁴⁶ Voldoende personeel met de noodzakelijke deskundigheid: Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Oostenrijk, Slovenië en Tsjechië. Personele middelen moeten worden verbeterd: Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Letland, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Zweden.

⁽⁴⁷⁾ De lidstaten en niet-EU-landen meldden onregelmatigheden in verband met uitgaven in het IMS en in verband met eigen middelen in OWNRES. Onregelmatigheden in verband met direct beheer worden geëxtraheerd uit het ABAC-boekhoudsysteem van de Commissie.

varieerden meer, wat het gevolg was van een beperkt aantal individuele gevallen met een grote financiële impact, en stegen in 2023 tot 585,8 miljoen EUR (+103 % in vergelijking met 2022).

Het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden en de financiële impact ervan piekte in 2023 met een stijgende trend in de afgelopen vijf jaar, met 12 533 onregelmatigheden (+3,5 % in vergelijking met 2022) waarmee een bedrag van 1,31 miljard EUR (–14 %) gemoeid was.

Figuur 6: gemelde onregelmatigheden en daarmee gemoeide bedragen — 2019-2023; onregelmatigheden en daarmee gemoeide bedragen per begrotingsgebied — 2023



4.1.1. Onderzoeken door OLAF

In 2023 sloot OLAF 265 zaken af en deed het aanbevelingen in 309 andere gevallen, waarvan 185 financiële aanbevelingen, voor een totaal aanbevolen terugvorderingsbedrag van 1 043,8 miljoen EUR en waarbij werd voorkomen dat 209,4 miljoen EUR ten onrechte werd uitgegeven⁴⁸. In dezelfde periode werden 190 nieuwe onderzoeken geopend, waarvan 26 (14 %) betrekking hadden op eigen middelen en 2 (1 %) op illegale handel, 85 (45 %) op gedeeld beheer en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, 23 (12 %) op indirect beheer en 39 (21 %) op direct beheer. 18 (9 %) onderzoeken werden geopend in verband met interne aangelegenheden⁴⁹.

⁴⁸ De gegevens in dit deel zijn opgenomen in het [jaarverslag van OLAF voor 2023](#).

⁴⁹ De som van de geopende onderzoeken per begrotingsgebied is hoger dan het totale aantal onderzoeken dat in 2023 is geopend (190), aangezien een onderzoek betrekking kan hebben op meer dan één sector.

OLAF onderzocht aantijgingen en gevallen van collusie, manipulatie van aanbestedingsprocedures, belangenconflicten, kunstmatig opgedreven facturen, ontduiking van douanerechten, smokkel en namaak. Een opkomende trend, die in 2023 zeer zichtbaar was, is het gebruik van administratieve overtredingen, bij voorkeur in kunstmatig gecreëerde grensoverschrijdende situaties, met als doel fraude met de EU-begroting te plegen zonder te worden ontdekt. Een trend die zich in 2023 doorzette, was complexe fraude die online en in meerdere rechtsgebieden plaatsvond.

4.1.2. Onderzoeken door het EOM

In 2023 opende het EOM 1 371 onderzoeken voor een geschatte schade van 12,28 miljard EUR⁵⁰. Eind 2023 liepen bij het EOM 1 927 actieve onderzoeken met een geraamde schade van 19,27 miljard EUR, waarvan bijna 60 % (11,50 miljard EUR) verband hield met 339 btw-gerelateerde onderzoeken. Wat de financiële belangen van de EU betreft, behoort slechts een klein deel (0,3 %) van de btw-gerelateerde financiële bedragen tot de EU-begroting⁵¹. Bij 1 349 onderzoeken ging het om gevallen van uitgavenfraude met een geschatte financiële schade van 7,24 miljard EUR. Daarvan hebben 233 onderzoeken betrekking op programma's voor herstel en veerkracht, met een geschatte financiële schade van 1,86 miljard EUR.

Van de typologieën die in deze actieve onderzoeken zijn aangetroffen, hebben 1 486 strafbare feiten (33,9 % van het totaal) betrekking op fraude met andere uitgaven dan overheidsopdrachten, 379 (8,6 %) op fraude met overheidsopdrachten, 131 (3 %) op corruptie, 72 (1,6 %) op verduistering, 226 (5,2 %) op witwassen, 405 (9,2 %) op fraude met andere ontvangsten dan btw en 873 (19,9 %) op fraude met btw-ontvangsten.

4.2. Ontvangsten – traditionele eigen middelen⁵²

In 2023 lag het aantal **frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden** (5 118) met betrekking tot de traditionele eigen middelen (TEM) **10 % hoger** dan het gemiddelde aantal gemelde onregelmatigheden in de afgelopen vijf jaar. Het totale geschatte en vastgestelde **bedrag is echter met 12 % gedaald** tot 478 miljoen EUR. Het aantal frauduleuze onregelmatigheden daalde met 27 %, terwijl het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden steeg met 15 % ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde voor 2019-2023. Het desbetreffende geschatte en vastgestelde bedrag daalde met 54 % voor fraudezaken en met minder dan 1 % voor niet-fraudezaken in vergelijking met de periode van vijf jaar.

Smokkel blijft een van de belangrijkste **werkwijzen** voor fraudezaken, terwijl het meest voorkomende type voor niet-fraudezaken een onjuiste indeling/omschrijving van goederen is. In geld hebben de meeste in 2023 gemelde gevallen betrekking op de **onjuiste waardering** van goederen (1 157 gevallen voor een bedrag van 165 miljoen EUR). **Textiel en schoeisel** blijven qua aantal gevallen en waarde de meest getroffen goederen. **China, de Verenigde Staten en Vietnam** blijven de drie belangrijkste landen van oorsprong van goederen met onregelmatigheden.

⁵⁰ De gegevens in dit deel zijn opgenomen in het [jaarverslag van het EOM voor 2023](#).

⁵¹ Voor de periode 2021-2027 wordt een uniform afdrachtpercentage van 0,3 % toegepast op de [btw-grondslag](#) van elke lidstaat.

⁵² Voor een gedetailleerde analyse van de door de lidstaten gemelde onregelmatigheden met betrekking tot de TEM, zie “Statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven in 2023” bij dit verslag, punt 2.

Figuur 7: onregelmatigheden gemeld en gerapporteerd in de TEM en opsporing per type controle



Momentopname 3: opsporing van fraude en onregelmatigheden in de TEM

De **douaneregeling** die het meest opduikt in onregelmatigheden is het **in het vrije verkeer brengen** (4 236 gevallen met een geschat en vastgesteld totaalbedrag van 397 miljoen EUR, wat neerkomt op 83 % van alle voor 2023 gemelde gevallen en bedragen, al dan niet frauduleus).

Inspecties door nationale fraudebestrijdingsdiensten (41 % van de gevallen en 61 % van de bedragen) speelden in 2023 samen met controles tijdens en na vrijgave door de douanediens ten een cruciale rol bij het opsporen van fraudezaken. Niet-fraudezaken werden voornamelijk opgespoord door **controles na vrijgave** (44 % van de gevallen en 34 % van de bedragen), hoewel andere opsporingsmethoden zoals controles tijdens vrijgave en belastingcontroles ook succesvol waren.

Dertien lidstaten meldde 87 gevallen van **gesmokkelde sigaretten**, met bijna 13 miljoen EUR van het geschatte bedrag aan gerelateerde TEM. In 2023 werd het hoogste aantal gevallen gemeld door **Litouwen** (23) en het hoogste TEM-bedrag door **België** (in totaal 3,8 miljoen EUR). Ten opzichte van 2022 hebben elf lidstaten⁵³ nog steeds gevallen van smokkel, terwijl er twee⁵⁴ opnieuw in de statistieken voorkomen. Dit zou kunnen wijzen op een mogelijke verschuiving van de fraude of van de smokkelroutes voor sigaretten naar andere lidstaten.

Momentopname 4: gezamenlijke douaneoperaties

Gezamenlijke douaneoperaties (GDO's) zijn gerichte acties van beperkte duur die zijn gericht op de bestrijding van fraude en de smokkel van gevoelige goederen in bepaalde risicogebieden en/of op bekende handelsroutes. In 2023 werden 13 GDO's mede georganiseerd of ondersteund door

⁵³ België, Bulgarije, Estland, Frankrijk, Griekenland, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië en Spanje.

⁵⁴ Finland en Slowakije.

OLAF, waarbij een breed spectrum van doelstellingen werd bestreken: van de strijd tegen tabaksmokkel, illegale afvaltransporten, nagemaakte en ondermaatse oncologische geneesmiddelen en hormonale stoffen, nagemaakte levensmiddelen en dranken, nagemaakt en/of gevaarlijk speelgoed tot de opsporing van onderwaardering van goederen en de smokkel van beschermde wilde dier⁵⁵ en plantensoorten⁵⁶.

4.3. Uitgaven

Dit punt heeft betrekking op de gebieden van uitgaven in gedeeld, indirect en direct beheer. De eerste twee zijn gebaseerd op de analyse van frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden die via het IMS zijn gemeld en de laatste op gegevens uit het ABAC-boekhoudsysteem van de Commissie.

4.3.1. Landbouw⁵⁷

In de periode 2019-2023 is het aantal door de lidstaten gemelde (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden voor **plattelandontwikkeling** gestegen, hoofdzakelijk als gevolg van de toename van het aantal opgespoorde onregelmatigheden in de programmeringsperiode 2014-2020. De frauduleuze onregelmatigheden in het kader van **landbouwsteun** bereikten een hoogtepunt in 2022, toen het aantal werd beïnvloed door één lidstaat die veel kleine onderling verbonden gevallen meldde. De bedragen die gemoeid waren met niet-frauduleuze onregelmatigheden schommelden sterk, voornamelijk vanwege gevallen waarmee uitzonderlijk hoge bedragen gemoeid waren voor marktmaatregelen.

De **opsporingspercentages** voor plattelandontwikkeling lagen veel hoger dan voor landbouwsteun. De hoogste opsporingspercentages waren echter toe te schrijven aan één onderdeel van de landbouwsteun: de marktmaatregelen. De opsporing van onregelmatigheden, met name fraude, was geconcentreerd in een paar lidstaten.

In de periode 2019-2023 hadden de frauduleuze onregelmatigheden vaak betrekking op de **vervalsing van de steunaanvraag** of van **bewijsstukken**. Wat marktmaatregelen en plattelandontwikkeling betreft, waren ook schendingen met betrekking tot de **uitvoering van de actie** omvangrijk, waarmee patronen en risico's die reeds in eerdere verslagen⁵⁸ aan de orde waren gesteld, werden bevestigd.

⁵⁵ In het kader van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten.

⁵⁶ Zie het jaarverslag 2023 van OLAF.

⁵⁷ Voor een gedetailleerde analyse van de door de lidstaten gemelde onregelmatigheden met betrekking tot de landbouw, zie "Statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven in 2023" bij dit verslag, punt 3.

⁵⁸ Zie momentopname 3 in [punt 4.3.1](#) van het PIF-verslag van 2022.

Figuur 8: gemelde onregelmatigheden in het GLB per soort uitgaven⁵⁹ en duur van onregelmatigheden (vanaf het begin van het onregelmatige gedrag tot de afsluiting van de zaak)

FDR en IDR per soort uitgaven —
2019-2023

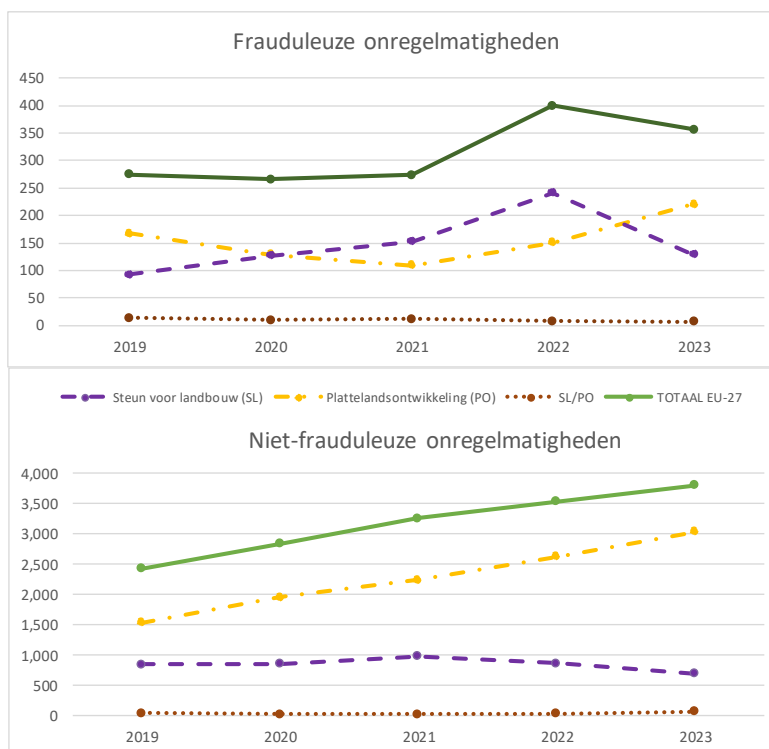
FDR	Soort uitgaven	IDR
0,02 %	Rechtstreekse betalingen	0,05 %
0,13 %	Interventie op de landbouwmarkten	0,30 %
0,11 %	Plattelandsonwikkeling	0,71 %
0,05 %	Totaal GLB	0,33 %

Gemiddelde tijd vanaf het begin van het onregelmatige gedrag tot de afsluiting van de zaak

Frauduleuze onregelmatigheden:
8 jaar en 7 maanden

Niet-frauduleuze onregelmatigheden:
5 jaar en 11 maanden

Gemelde onregelmatigheden 2019-2023 per soort steun



Momentopname 5 – Opsporing van fraude en onregelmatigheden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid

De **opsporingspercentages** voor plattelandsonwikkeling lagen veel hoger dan voor landbouwsteun. De hoogste opsporingspercentages waren echter toe te schrijven aan één onderdeel van de landbouwsteun: de marktmaatregelen. De opsporing van onregelmatigheden, met name fraude, was geconcentreerd in een paar lidstaten.

In de periode 2019-2023 droeg de **risicoanalyse** nog steeds slechts marginaal bij tot het opsporen van fraude in plattelandsonwikkeling en rechtstreekse betalingen aan landbouwers, terwijl deze een belangrijkere rol lijkt te hebben gespeeld bij marktmaatregelen (maar alleen als de controleactiviteiten daadwerkelijk op risicoanalyse gebaseerd waren). Ook het aandeel opsporingen van fraude op basis van **tips van informanten** en klokkenluiders was laag, met uitzondering van marktmaatregelen, waar het 11 % bedroeg. Dit cijfer kan echter volatiel zijn omdat het op zeer weinig gevallen gebaseerd is. Er werd geen fraude ontdekt op basis van informatie die in de **media** werd gepubliceerd.

Bij 10 % van de in de periode 2014-2023 gemelde onregelmatigheden was er een vermoeden van fraude (fraude-incidentie). **Voor slechts 16 % van de onregelmatigheden met een vermoeden van fraude werd het vermoeden vervolgens bevestigd als bewezen fraude, en voor**

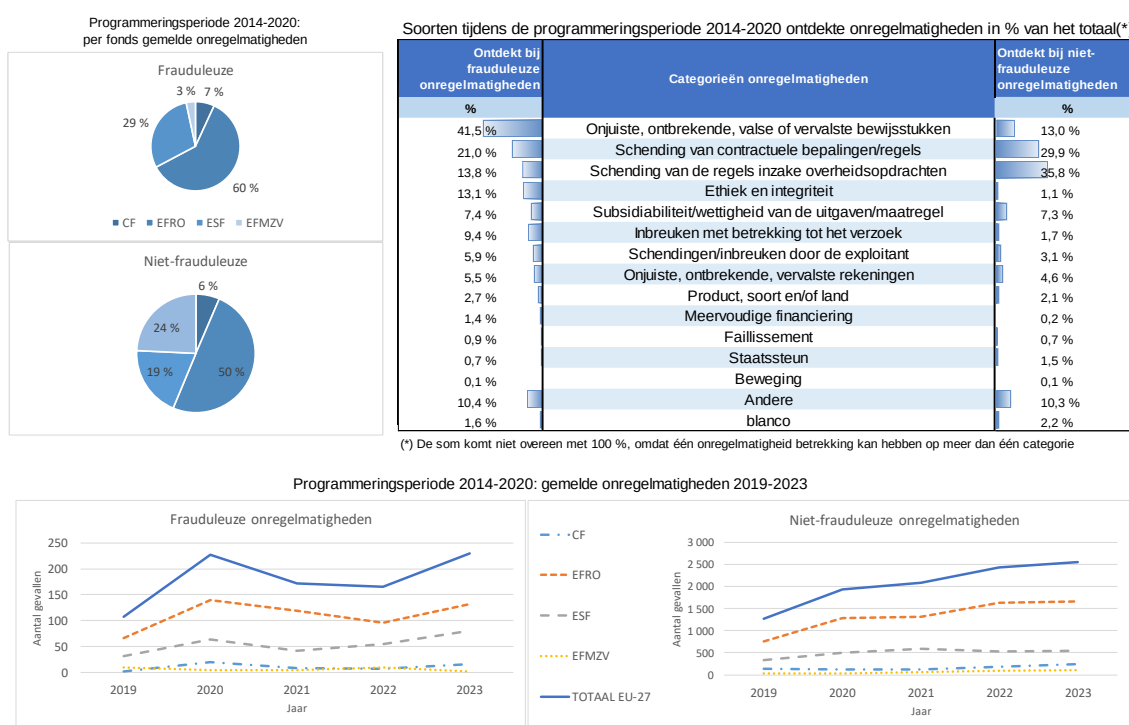
⁵⁹ Het fraudeopsporingspercentage (Fraud Detection Rate, “FDR”) wordt berekend als het percentage financiële onregelmatigheden dat verband houdt met frauduleuze onregelmatigheden op het totaal van de betalingen. Het percentage opgespoorde onregelmatigheden (Irregularity Detection Rate, “IDR”) wordt berekend als het percentage financiële onregelmatigheden dat verband houdt met niet-frauduleuze onregelmatigheden op het totaal van de betalingen.

11 % werd het vermoeden verworpen. Er zijn aanzienlijke **verschillen tussen de lidstaten** en deze worden momenteel onderzocht.

4.3.2. Cohesiebeleid⁶⁰

Het aantal **niet-frauduleuze onregelmatigheden** en de daarmee gemoeide bedragen die tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 werden gemeld, liggen **veel lager** dan die tijdens de eerste tien jaar van de programmeringsperiode 2007-2013 werden gemeld. Dit betreft alle fondsen en de meeste lidstaten⁶¹. Hoewel veel kleiner, is er onlangs ook een kloof ontstaan voor het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden.

Figuur 9: focus op de programmeringsperiode 2014-2020 — per fonds en soort gemelde onregelmatigheden



Wat fraude betreft, hadden de meest voorkomende **soorten overtredingen** betrekking op **bewijsstukken**. Er waren hoge bedragen gemoeid met frauduleuze onregelmatigheden waarbij **contractbepalingen/regels** werden geschonden, wat vaak neerkwam op de onvolledige of niet-uitvoering van de gefinancierde actie. De meest gemelde **niet-frauduleuze** onregelmatigheden waren schendingen van de **regels** voor **openbare aanbestedingen**. In verhouding tot het aantal geconstateerde inbreuken met betrekking tot overheidsopdrachten is het aandeel frauduleuze gevallen laag (4 %).

De meeste flagrante schendingen van de **ethiek en integriteit** hielden verband met belangenconflicten (ongeveer 70 %), terwijl bij ongeveer 23 % sprake was van corruptie/omkoping⁶².

⁽⁶⁰⁾ Voor een gedetailleerde analyse van de door de lidstaten gemelde onregelmatigheden met betrekking tot het cohesiebeleid, zie “Statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven in 2023” bij dit verslag, punt 4.

⁶¹ Een diepgaande analyse van deze trend werd gepubliceerd in het [PIF-verslag 2021](#), momentopname 17, blz. 43.

⁶² Zie ook [punt 4.4](#).

Momentopname 6 – Opsporing van fraude en onregelmatigheden in het cohesiebeleid

In de periode 2019-2023 droeg **risicoanalyse** nog steeds slechts **marginaal** bij aan het **opsporen van fraude**, terwijl het **maatschappelijk middenveld** (met inbegrip van tips van informanten, klokkenluiders of in de media gepubliceerde informatie) over het algemeen een **grotere rol** speelde in vergelijking met de voorgaande vijf jaar. Met betrekking tot **niet-frauduleuze onregelmatigheden** speelde **noch risicoanalyse, noch informatie van het maatschappelijk middenveld** een belangrijke rol bij de opsporing.

Het **fraudeopsporingspercentage**⁶³ voor de programmeringsperiode 2014-2020 bedroeg 0,53 %, wat vergelijkbaar is met de programmeringsperiode 2007-2013. Het **percentage opgespoorde onregelmatigheden**⁶⁴ bedroeg 0,67 %, wat veel lager is dan het percentage dat voor de programmeringsperiode 2007-2013 werd geregistreerd (2,5 %). Er zijn aanzienlijke **verschillen tussen de lidstaten** en deze worden momenteel onderzocht.

4.3.3. Andere begrotingsgebieden⁶⁵

Een aantal fondsen, uitgevoerd in gedeeld beheer, ondersteunt **ander intern beleid**, zoals het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief⁶⁶, het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), het Fonds voor interne veiligheid, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering en het Fonds voor asiel, migratie en integratie. Tijdens het meerjarig financieel kader 2014-2020 werden 289 onregelmatigheden gemeld (waarvan er 33 als frauduleus werden gemeld), waarbij 52 miljoen EUR aan onregelmatige bedragen gemoeid was (waarvan 8,2 miljoen EUR verband hield met frauduleuze onregelmatigheden, die voornamelijk betrekking hadden op het FEAD). Hiervan werden 44 onregelmatigheden in 2023 gemeld, voor een totaal onregelmatig bedrag van 19,71 miljoen EUR.

Via het **instrument voor pretoetredingssteun** (IPA) heeft de EU sinds 2007 hervormingen in de uitbreidingsregio ondersteund met financiële en technische bijstand. De in de periode 2019-2023 door de begunstigde landen gemelde onregelmatigheden in verband met pretoetreding hadden voornamelijk betrekking op middelen die werden verdeeld in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun I (IPA I) voor de periode 2007-2013 en het IPA II voor de periode 2014-2020. In 2023 bereikten de bedragen in verband met frauduleuze onregelmatigheden een piek van ongeveer 19 miljoen EUR, voornamelijk als gevolg van één door Turkije gemelde onregelmatigheid met betrekking tot de afdeling regionale ontwikkeling. Het aantal gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden nam in 2022 aanzienlijk toe en bleef in 2023 hoog⁶⁷. In totaal

⁶³ Zie voetnoot 59.

⁶⁴ Zie voetnoot 59.

⁶⁵ Voor een gedetailleerde analyse van de door de lidstaten gemelde onregelmatigheden met betrekking tot pretoetredingssteun en direct beheer, zie “Statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven in 2023” bij dit verslag, punten 5 en 6.

⁶⁶ Binnen het meerjarig financieel kader 2021-2027 maakt het initiatief deel uit van de Europese structuur- en investeringsfondsen.

⁶⁷ In het PIF-verslag 2022 werd melding gemaakt van onregelmatigheden ten bedrage van in totaal 79,70 miljoen EUR. Dit bedrag was grotendeels toe te schrijven aan door Albanië gemelde onregelmatigheden voor een totaal onregelmatig bedrag van 33,53 miljoen EUR. Dit bedrag was echter het gevolg van een aantal rapportagefouten van de Albanese autoriteiten in verband met het onjuiste gebruik van nationale valuta's in plaats van de euro. Het herziene onregelmatige bedrag dat Albanië voor 2022 heeft gemeld, bedraagt 2,89 miljoen EUR.

was met de helft van de gemelde onregelmatigheden in de periode 2019-2023 minder dan 10 000 EUR gemoeid⁶⁸.

Momentopname 7 — Risicogebieden in de pretoetredingsfase

De **meeste** onregelmatigheden (meer dan 70 %) in IPA II hebben betrekking op de **afdeling plattelandontwikkeling**. Frauduleuze onregelmatigheden betreffen voornamelijk de vervalsing van bewijsstukken of rekeningen. Voor deze afdeling gaat het voornamelijk om projecten voor de productie van honing en landbouwgewassen. Met betrekking tot niet-frauduleuze onregelmatigheden komen deze vaak voor bij projecten in verband met de aanschaf van apparatuur (bv. tractoren).

Frauduleuze onregelmatigheden in andere afdelingen hebben voornamelijk betrekking op projecten ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld of vervoer.

De onregelmatigheden, zowel frauduleuze als niet-frauduleuze, met betrekking tot uitgaven die in het kader van **direct beheer** zijn uitbetaald, zijn in de periode 2019-2023 redelijk stabiel gebleven. Meer dan 88 % van de onregelmatigheden die als mogelijk frauduleus zijn aangemerkt, werden **ontdekt na onderzoeken door OLAF**.

4.4. Georganiseerde misdaad, corruptie en belangenconflicten

Informatie over **georganiseerde misdaad** die de financiële belangen van de EU schaadt, is te vinden in het jaarverslag van het EOM. Het EOM heeft in zijn actieve onderzoeken tot eind 2023 melding gemaakt van 209 onderzochte strafbare feiten met betrekking tot criminele organisaties die relevant waren voor de bescherming van de financiële belangen.

Met betrekking tot **corruptiezaken** meldde het EOM tot eind 2023 in totaal 131 onderzochte strafbare feiten⁽⁶⁹⁾. Voor de periode 2019-2023 zijn via het IMS 65 gevallen aan de Commissie gemeld door 11 landen, waarvan 6 met betrekking tot landbouw, 56 met betrekking tot cohesie en 3 met betrekking tot pretoetreding. De gemelde onregelmatige bedragen in verband met dergelijke gevallen belopen ongeveer 50,5 miljoen EUR.

In dezelfde periode werden via het IMS 419 gevallen van **belangenconflicten** gemeld (85 % had betrekking op cohesie, 7 % op landbouw en 8 % op pretoetreding), voor een bedrag van ongeveer 112 miljoen EUR. Uit de analyse van deze onregelmatigheden blijkt dat de gemelde belangenconflicten voornamelijk betrekking hebben op de relaties tussen de ontvangers van de middelen en hun contractanten en onderaannemers, op basis van specifieke schendingen van de nationale regels.

⁶⁸ Hoewel de drempel voor de rapportage op het gebied van gedeeld beheer 10 000 EUR bedraagt, is er voor de pretoetreding geen drempel.

⁶⁹ 3 % van de door het EOM onderzochte strafbare feiten. Zie [punt 4.1.2](#).

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De EU-begroting wordt gebruikt om de beleidsprioriteiten van de EU te financieren en te verwezenlijken. Door middelen te bundelen en samen op te treden tegen gemeenschappelijke uitdagingen voor de EU, wordt met de EU-begroting een toegevoegde waarde gecreëerd en worden de Europese economie en de geopolitieke positie van Europa versterkt.

De afgelopen jaren is de EU-begroting een nog sterkere uiting van solidariteit geworden door als belangrijkste crisisresponsinstrument van de EU te fungeren. Dat helpt bij het aanpakken van de grootste uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd, zoals de coronapandemie, de oorlog in Oekraïne, het aanpakken van de klimaatverandering, het ontwikkelen van de strategische autonomie van Europa en het waarborgen van energieonafhankelijkheid.

Door deze middelen te beschermen tegen fraude en onregelmatigheden wordt ervoor gezorgd dat het volledige potentieel ervan wordt ontplooid en de beoogde doelstellingen ervan worden bereikt.

Om dit doel te verwezenlijken, heeft de EU in de loop der tijd een complexe en geavanceerde fraudebestrijdingsarchitectuur ontwikkeld, met verschillende beschermingslagen, op nationaal en EU-niveau. Het voortdurende optreden van controle- en onderzoeksinstanties, zowel op EU- als op nationaal niveau, heeft geleid tot de opsporing en vervolging van een aanzienlijk aantal pogingen om fraude met de EU-begroting te plegen. Het repressieve aspect van de fraudebestrijding is echter slechts één zijde van de medaille, en de Commissie heeft voortdurend gewezen op het belang van fraudepreventie.

Nu het fraudelandschap voortdurend evolueert en nieuwe uitdagingen ontstaan, moet de respons voortdurend worden aangepast. In dit verband zijn drie elementen van cruciaal belang: kennis, instrumenten en bestuursstructuren op het gebied van fraudebestrijding.

5.1. Opbouwen van de kennis over fraudebestrijding op basis van volledige, betrouwbare en actuele gegevens

In eerdere verslagen heeft de Commissie herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van volledige, betrouwbare en actuele gegevens over fraude en onregelmatigheden. Deze informatie vormt de basis van de kennis die nodig is om fraude doeltreffender te bestrijden en uiteindelijk de preventie, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van fraude te verbeteren. Hoewel de **kwaliteit van de gegevens** voortdurend wordt verbeterd, blijkt uit de analyse van dit jaar nogmaals dat **verdere maatregelen nodig zijn**. Zoals in punt 1.2 wordt benadrukt, kunnen onderzoeken naar fraude door EU-organen alleen worden gemeld wanneer de vereiste informatie wordt gedeeld met de relevante nationale autoriteiten. Sommige zaken van het EOM en OLAF zijn reeds opgenomen in de cijfers in dit verslag. De Commissie tracht ervoor te zorgen dat de rapportagesystemen alle informatie naar behoren kunnen verzamelen die nodig is om door hen onderzochte gevallen te identificeren. Wanneer deze informatie volledig beschikbaar wordt, zal kunnen worden beoordeeld of er sprake is van een verandering in de trends in verband met de opsporing van fraude, dan wel of deze consistent zijn en in overeenstemming zijn met de fraudebestrijdingsresultaten van de nationale onderzoeksinstanties die in de loop der jaren zijn gerapporteerd.

Aanbeveling 1: de melding en follow-up van vermoedelijke fraude verbeteren

De melding en follow-up van vermoedelijke fraude kan nog steeds aanzienlijk worden verbeterd. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat gemelde gevallen van vermoedelijke fraude tijdig worden bijgewerkt met betrouwbare en volledige informatie en gegevens. Voor een doeltreffende follow-up is het daarom noodzakelijk dat passende communicatiekanalen met rechtshandavings- en

vervolgingsinstanties worden opgezet, dat informatie wordt uitgewisseld met onderzoeksinstanties en dat een tijdige rapportage plaatsvindt.

Een volledige verslaglegging houdt ook in dat de nationale autoriteiten onregelmatigheden en fraude melden die zijn ontdekt door de auditdiensten van de Commissie, de Europese Rekenkamer, OLAF en het EOM zodra de nodige informatie beschikbaar is.

5.2. Betere instrumenten: een snellere digitalisering van de fraudebestrijding

De digitalisering van de fraudebestrijding is een van de belangrijkste thema's van het herziene actieplan bij de CAFS. Met dit verslag en eerdere PIF-verslagen heeft de Commissie informatie verstrekt over EU- en nationale maatregelen om de fraudebestrijding te digitaliseren, waaruit blijkt dat er een positieve impuls is om ervoor te zorgen dat de fraudebestrijding gelijke tred houdt met de meest recente technologische ontwikkelingen.

Dit proces moet nu echter worden versneld en de ontwikkeling van nieuwe of bestaande IT-instrumenten moet gepaard gaan met een toegenomen gebruik ervan om fraude efficiënter aan te pakken op alle gebieden van de door de lidstaten uitgevoerde begroting. Tegelijkertijd zal de Commissie doorgaan met de uitvoering van de specifieke maatregelen in het herziene actieplan dat de CAFS vergezelt.

Aanbeveling 2: een snellere digitalisering van de fraudebestrijding

De digitalisering van de fraudebestrijding moet centraal staan in de fraudebestrijdingsstrategieën. Aangezien fraudeurs steeds vaker gebruikmaken van nieuwe technologieën om misdrijven te plegen, moet de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU geschikt zijn om deze te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de digitalisering van fraudebestrijding deel uitmaakt van hun strategische aanpak van fraudebestrijding.

De lidstaten moeten beginnen met hun voorbereidingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het risicoscore- en datamininginstrument van de Commissie. Alle lidstaten zullen vanaf het volgende meerjarig financieel kader gegevens aan het instrument moeten verstrekken. Met dergelijke voorbereidingen kunnen de geautomatiseerde aanlevering van de gevraagde gegevens en de interoperabiliteit met nationale systemen worden getest.

5.3. Ontwikkeling van de governance van de fraudebestrijdingsarchitectuur

De Commissie is ingenomen met de vooruitgang die in alle lidstaten is geboekt bij de opbouw van een doeltreffend fraudebestrijdingsbeleid en de ontwikkeling van strategische benaderingen voor fraudebestrijding op nationaal, regionaal of sectoraal niveau. Met het opzetten van specifieke netwerken die nationale spelers op het gebied van fraudebestrijding samenbrengen, wordt de basis gecreëerd voor de meest efficiënte uitwisseling van goede praktijken, kennis, ervaringen en deskundigheid.

Deze netwerken scheppen de ideale voorwaarden voor de ontwikkeling van krachtige fraudebestrijdingsstrategieën op basis van volledige frauderisicobeoordelingen. Zij kunnen worden gebruikt om zwakke punten en bedreigingen correct in kaart te brengen, doeltreffende mitigatiemaatregelen te ontwikkelen, concrete doelstellingen vast te stellen en tijdig corrigerende maatregelen te nemen in geval van plotselinge veranderingen in het fraudebestrijdingslandschap.

Aanbeveling 3: het fraudebestrijdingsbeleid in de lidstaten versterken

De lidstaten wordt verzocht hun beleidsstructuren voor fraudebestrijding te blijven versterken en ervoor te zorgen dat zij alle relevante actoren hierbij betrekken.

Op het niveau van de lidstaten staat hierbij de vaststelling van alle noodzakelijke strategieën voor fraudebestrijding, idealiter op nationaal niveau (door een nationale fraudebestrijdingsstrategie vast te stellen), centraal.