



Brussel, 27.7.2023
COM(2023) 464 final

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

**34e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie
en de bestrijding van fraude — 2022**

{SWD(2023) 272 final} - {SWD(2023) 273 final} - {SWD(2023) 274 final} -
{SWD(2023) 275 final} - {SWD(2023) 276 final}

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Focus op de belangrijke maatregelen op EU-niveau	4
2.1.	Herschikking Financieel Reglement	5
2.2.	Uitvoering van de nationale herstel- en veerkrachtplannen	6
2.3.	Omzetting van de PIF-richtlijn — stand van zaken	7
2.4.	Herziening van het actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie	7
2.5.	Het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie	7
2.6.	EU-programma's op het gebied van douane en belastingen	8
2.6.1.	Het Fiscalis-programma	8
2.6.2.	Het douaneprogramma	8
2.6.3.	Het programma in verband met het instrument voor douanecontroleapparatuur	9
2.7.	De resolutie van het Europees Parlement over het PIF-verslag 2021	9
2.8.	Andere initiatieven	10
2.8.1.	Fraudebestrijdingsclausules in internationale overeenkomsten	10
2.8.2.	Tweede actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel.....	10
2.8.3.	Bestrijding van witwassen en van de financiering van terrorisme	10
3.	Maatregelen van de lidstaten ter bescherming van de financiële belangen van de EU	11
3.1.	Nationale fraudebestrijdingsstrategieën	11
3.2.	Fraudebestrijdingsmaatregelen op nationaal niveau	12
3.3.	Uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie van 2021 aan de lidstaten	15
4.	Bestrijding van onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten die nadelig zijn voor de EU-begroting	16
4.1.	Algemeen overzicht	16
4.1.1.	Onderzoeken door OLAF.....	17
4.1.2.	Onderzoeken door het EOM	18
4.2.	Ontvangsten — traditionele eigen middelen.....	18
4.3.	Uitgaven.....	20
4.3.1.	Landbouw	20
4.3.2.	Cohesiebeleid.....	21
4.3.3.	Andere begrotingssectoren.....	22
4.4.	Georganiseerde misdaad, corruptie en belangenconflicten.....	23
5.	Conclusies en aanbevelingen	24
5.1.	Fraude begrijpen om er efficiënter tegen te strijden	24
5.2.	De strijd tegen fraude innoveren: argumenten voor digitalisering	25
5.3.	Het fraudebestrijdingsbeleid versterken.....	25

SAMENVATTING

Overeenkomstig de verplichting in artikel 325, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet de Commissie, in samenwerking met de EU-lidstaten, jaarlijks aan het Europees Parlement (EP) en de Raad verslag uitbrengen over de maatregelen die zijn genomen ter uitvoering van dat artikel (het PIF-verslag). Op basis van dat 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 2022 worden maatregelen op EU- en nationaal niveau belicht die bedoeld zijn om de bescherming van de financiële belangen van de Unie te versterken.

De uitvoering van de nationale herstel- en veerkrachtplannen is momenteel in volle gang en de Commissie heeft verschillende acties ondernomen om ervoor te zorgen dat deze uitvoering correct verloopt. Zo worden er met name systeemaudits uitgevoerd die gericht zijn op de bescherming van de financiële belangen van de EU, waarbij de aandacht wordt gevestigd op goede praktijken, maar ook zwakke punten in kaart worden gebracht die moeten worden gecorrigeerd.

Het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie bevindt zich in het tweede uitvoeringsjaar. In het kader van dit programma worden in de hele EU initiatieven gefinancierd om de strijd tegen fraude op te voeren en wordt geholpen met het onderhoud en de ontwikkeling van IT-instrumenten om de administratieve bijstand op douanegebied en het melden van onregelmatigheden te ondersteunen.

De voorgestelde herschikking van het Financieel Reglement is gericht op het vergroten van de transparantie bij het gebruik van EU-middelen en het verbeteren van de digitalisering in de strijd tegen fraude met dergelijke middelen. De digitalisering van de fraudebestrijding is ook een van de aandachtspunten bij de herziening van het actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie die in 2022 is gelanceerd.

De lidstaten hebben corrigerende maatregelen vastgesteld naar aanleiding van de inbreukprocedures van de Commissie in verband met de onjuiste omzetting van de PIF-richtlijn. De meeste van deze maatregelen zullen naar verwachting in de komende maanden worden afgerond.

In 24 lidstaten is een strategie ingevoerd om de bescherming van de financiële belangen van de EU te verbeteren of wordt er gewerkt aan de afronding van een dergelijke strategie. Deze strategieën variëren wat betreft reikwijdte en zwaartepunt, maar de meest gebruikelijke aanpak is de vaststelling van een nationale fraudebestrijdingsstrategie (NAFS).

De lidstaten hebben ook grotendeels gehoor gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie om hun risicoanalyse te versterken en de digitalisering van de fraudebestrijding op te voeren.

Als het gaat om onderzoeken naar fraude, corruptie, belangenconflicten en andere onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden, spelen het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Europees Openbaar Ministerie een belangrijke rol in de algemene fraudebestrijdingsstructuur van de EU. Het aantal door de lidstaten gemelde frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden op het gebied van douane en gedeeld beheer is licht gestegen ten opzichte van 2021, terwijl de financiële impact ervan is afgenomen. In dit verslag worden de belangrijkste risicogebieden op het gebied van douane-, landbouw- en cohesiebeleid belicht, gebaseerd op de analyse van die gegevens.

Het opsporen en melden van vermoedelijke fraude kan nog aanzienlijk worden verbeterd, net als de follow-up ervan. Er zijn nog steeds opvallende verschillen tussen de lidstaten. Lidstaten waarin weinig fraude wordt gemeld, moeten investeren in frauderisicoanalyse om na te gaan in

welke mate dit toe te schrijven is aan een echt laag fraudeniveau of aan systemische tekortkomingen in de opsporings- of meldingssystemen.

De digitalisering van de fraudebestrijding moet centraal staan in de fraudebestrijdingsstrategieën. Zij vormt zowel een hulpmiddel als een bedreiging, aangezien ook fraudeurs steeds vaker nieuwe technologieën gebruiken en misbruiken om hun misdrijven te plegen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de digitalisering van de fraudebestrijding deel uitmaakt van hun NAFS. De Commissie herhaalt haar aanbevelingen aan de lidstaten die nog geen NAFS hebben vastgesteld om dit alsnog te doen.

LIJST VAN AFKORTINGEN

Afcos	Coördinatie dienst fraudebestrijding (Anti-Fraud Coordination Service)
AFIS	Antifraude-informatiesysteem
	Fonds voor asiel, migratie en integratie (Asylum Migration and Integration Fund)
AMIF	
AML	Antiwitwasrichtlijn (Anti-Money Laundering)
BOI	Bindende oorsprongsinlichting
	Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (Commission Anti-Fraud Strategy)
CAFS	
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
	Instrument voor douanecontroleapparatuur (Customs Control Equipment Instrument)
CCEI	
	Gemeenschappelijk systeem voor douanerisicobeheer (Common Customs Risk Management System)
CRMS	
	Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early Detection and Exclusion System)
EDES	
EP	Europees Parlement
EOM	Europees Openbaar Ministerie
ESIF	Europese structuur- en investeringsfondsen
EU	Europese Unie
	Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (Fund for European Aid to the Most Deprived)
FEAD	
FR	Financieel Reglement
Bbp	Bruto binnenlands product
IMS	Beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System)
IPA	Instrument voor pretoetredingssteun (Instrument for Pre-Accession)
GDO	Gezamenlijke douaneoperaties
MAA	Wederzijdse administratieve bijstand (Mutual Administrative Assistance)
MFK	Meerjarig financieel kader
NAFS	Nationale fraudebestrijdingsstrategie
	Europees Bureau voor fraudebestrijding (Office européen de lutte antifraude)
OLAF	
PIF	Bescherming van financiële belangen (Protection des intérêts financiers)
RRF	Herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)
OTO&I	Onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie
TEN	Trans-Europees netwerk
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
TEM	Traditionele eigen middelen (Traditional Own Resources)
UAFP	Fraudebestrijdingsprogramma van de Unie (Union Anti-Fraud Programme)
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde

1. INLEIDING

De EU-begroting voor 2022 bedraagt ongeveer 170,6 miljard EUR, wat overeenkomt met ongeveer 1 % van het bruto binnenlands product (bbp) van de EU. Het meerjarig financieel kader voor 2021-2027 bedraagt 1 074,3 miljard EUR. Daar komen nog extra middelen bij uit NextGenerationEU, het economisch herstellepakket van de EU na covid, dat voorziet in 750 miljard EUR te besteden 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 traditionele eigen middelen (TEM), die hoofdzakelijk uit douanerechten bestaan.

Overeenkomstig [artikel 325](#) van het Verdrag betreffende de werking van de EU (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 (EP) en de Raad verslag uitbrengen over de maatregelen die zijn genomen ter uitvoering van dat artikel. Voor 2022 wordt met dit verslag, ook bekend als het PIF-verslag (bescherming van de financiële belangen van de EU), aan deze verplichting voldaan. Het verslag gaat vergezeld van vijf werkdocumenten².

Kader 1: methodologische benadering

Alle toepasselijke definities staan vermeld in de kaders 1, 2 en 3 van het [PIF-verslag 2021](#).

In het PIF-verslag voor 2022 wordt de nadruk gelegd op enkele belangrijke initiatieven op EU- en nationaal niveau. De digitale versie bevat extra informatie via hyperlinks en ingebouwde aanvullende inhoud.

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 sluit het verslag af met conclusies en aanbevelingen.

2. FOCUS OP DE BELANGRIJKE MAATREGELLEN OP EU-NIVEAU

In dit punt van het verslag 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.

¹ Artikel 310, lid 6, VWEU.

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

- a) statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, natuurlijke hulpbronnen, het cohesiebeleid, pretoetredingssteun en directe uitgaven in 2022;
- b) door de lidstaten vastgestelde maatregelen voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in 2022;
- c) follow-up van de aanbevelingen in het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — fraudebestrijding — 2021;
- d) Europees fraudebestrijdingsprogramma — uitvoering 2022;
- e) systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) — Instantie als bedoeld in artikel 143 van het Financieel Reglement.

2.1. Herschikking Financieel Reglement

De belangrijkste reden voor de herziening van het Financieel Reglement (FR)³ is om het in overeenstemming te brengen met het pakket betreffende het meerjarig financieel kader (MFK), zodat alle algemene financiële regels in één enkel rulebook zijn verzameld en de EU-instellingen en ontvangers van middelen meer rechtszekerheid krijgen. Wat de bescherming van de financiële belangen van de EU betreft, wil de Commissie met de gerichte wijziging van het FR verdere verbeteringen doorvoeren in: i) de manier waarop aan het publiek informatie wordt verstrekt over hoe de EU-begroting wordt gebruikt en wie EU-financiering ontvangt; en ii) de bescherming van de EU-begroting tegen onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten.

Wat die eerste doelstelling betreft, bepaalt het voorstel dat de lidstaten en andere organen die de EU-begroting in om het even welke beheersvorm uitvoeren, verplicht zijn de Commissie eenmaal per jaar informatie te verstrekken over de ontvangers van EU-financiering, met inbegrip van de unieke identificatiecodes indien de begunstigten rechtspersonen zijn. Aan die informatie zou de Commissie dan de beschikbare gegevens over direct beheer toevoegen en zij zou dan verantwoordelijk zijn voor het consolideren, centraliseren en publiceren van de informatie in een databank op één website, een verbeterde versie van het **systeem voor financiële transparantie**, die alle beheersvormen bestrijkt. De rechten van begunstigten op eerbiediging van hun privéleven en hun persoonsgegevens blijven beschermd⁴.

De tweede doelstelling zal op drie manieren worden nagestreefd. Ten eerste stelt de Commissie voor om het **gebruik van één geïntegreerd IT-systeem** voor datamining en risicoscores **verplicht te stellen**. Ten tweede stelt de Commissie ook voor **het toepassingsgebied en de doeltreffendheid van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES)**⁵ te vergroten en te versterken door het gericht in te zetten bij fondsen onder zowel gedeeld als direct beheer (bijvoorbeeld in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit). De Commissie stelt ook voor om verbonden entiteiten en/of uiteindelijke begunstigten van een uitgesloten primaire entiteit uit te sluiten van inschrijvingen op overheidsopdrachten en uiteindelijk van het verkrijgen van EU-middelen. De weigering om mee te werken aan onderzoeken, controles of audits die worden uitgevoerd door een ordonnateur, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), het Europees Openbaar Ministerie (EOM) of de Europese Rekenkamer, en het aanzetten tot haat of discriminatie worden toegevoegd als gronden voor uitsluiting. Ten derde zullen de voorgestelde wijzigingen van het Financieel Reglement, mits goedgekeurd door de medewetgever, **de efficiëntie en kwaliteit van de controles en audits verhogen met behulp van digitalisering en opkomende technologieën**, zoals machinaal leren, automatisering van robotische processen en artificiële intelligentie. De digitalisering van de fraudebestrijding is ook

³ COM(2022) 223 final van 16.5.2022.

⁴ Overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1) en Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295/39 van 21.11.2018).

⁵ Zie voor een gedetailleerd overzicht van de besluiten die de instantie in 2022 heeft genomen “Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) — Instantie als bedoeld in artikel 143 van het Financieel Reglement” bij dit verslag.

een thema bij de herziening van het actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS), die in 2023 is ondernomen⁶.

2.2. Uitvoering van de nationale herstel- en veerkrachtplannen

De herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) ondersteunt de uitvoering van de hervormingen en investeringen die zijn opgenomen in de nationale herstel- en veerkrachtplannen. De RRF-verordening vereist dat de lidstaten alle passende maatregelen nemen om de financiële belangen van de Unie te beschermen en ervoor te zorgen dat het gebruik van middelen in overeenstemming is met de toepasselijke EU- en nationale wetgeving. De lidstaten zijn daarom verplicht om doeltreffende en efficiënte controlesystemen op te zetten en ervoor te zorgen dat alle relevante nationale en Europese wetgeving wordt nageleefd, met inbegrip van de regels voor aanbestedingen en staatssteun. Lidstaten hebben de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat deze middelen worden beschermd tegen fraude, corruptie, belangenconflicten (gedefinieerd als “ernstige onregelmatigheden”) en dubbele financiering⁷.

De Commissie heeft deze controlesystemen vóór de goedkeuring van de plannen beoordeeld en vervolgens systeemaudits uitgevoerd⁸.

De auditstrategie van de Commissie voorziet in deze systeemaudits van alle beheers- en controlesystemen van de lidstaten. In 2022 heeft de Commissie 16 systeemaudits uitgevoerd die gericht waren op de bescherming van de financiële belangen van de EU⁹.

Deze systeemaudits hebben betrekking op 16 coördinerende instanties en 48 uitvoerende organen, zoals ministeries en agentschappen. Tegen eind 2023 zullen alle lidstaten ten minste één keer zijn gecontroleerd. Vijf auditopdrachten vonden plaats in het eerste kwartaal van 2023. De gecontroleerde instanties werden geselecteerd op basis van een risicobeoordeling.

Op basis van het huidige auditwerk heeft de Commissie vastgesteld dat de gecontroleerde uitvoerende en coördinerende organen de internecontrolesystemen op verschillende manieren uitvoeren.

Tijdens de audits van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn goede praktijken vastgesteld bij sommige uitvoerende instanties, zoals risicobeoordelingen voor personeel in gevoelige posities, procedures voor de opsporing van mogelijke fraude en corruptie, met name het gebruik van instrumenten voor datamining, procedures voor de opsporing van mogelijke belangenconflicten, en procedures om te controleren op mogelijke dubbele financiering voordat het besluit tot subsidietoekenning wordt genomen.

De belangrijkste problemen die zijn aangetroffen, hebben te maken met een gebrek aan voldoende coördinatie/toezicht door de coördinerende organen, onvolledige fraudebestrijdingsstrategieën, ontbrekende elementen in de frauderisicobeoordelingen, de behoefte aan betere controles vooraf om belangenconflicten te voorkomen, een geringe deelname aan opleidingen die bedoeld zijn om het fraudebewustzijn te vergroten en tekortkomingen in het melden van onregelmatigheden aan OLAF voor mogelijk onderzoek. De Commissie doet

⁶ Zie punt 2.4.

⁷ In 2021 hebben Europol, OLAF, het EOM, Eurojust en 21 lidstaten hun krachten gebundeld in het kader van operatie Sentinel om te anticiperen op de verwachte golf van fraude in verband met herstellfondsen. Zie voor nadere informatie het [PIF-verslag 2021, momentopname 11, blz. 28](#).

⁸ Met betrekking tot de evaluatie van de plannen, zie het [PIF-verslag 2021, punt 5.3](#).

⁹ Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië.

aanbevelingen en de lidstaten hebben ermee ingestemd om deze aanbevelingen binnen een vooropgestelde termijn uit te voeren om deze problemen op te lossen.

2.3. Omzetting van de PIF-richtlijn — stand van zaken

Op 5 juli 2017 is Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de “PIF-richtlijn”)¹⁰ vastgesteld. De termijn voor omzetting van de richtlijn verstreek op 6 juli 2019. De Commissie heeft maatregelen genomen om de resterende problemen op het gebied van de naleving in bepaalde lidstaten aan te pakken¹¹.

Tegen eind 2022¹² was tegen 18 lidstaten een inbreukprocedure wegens onjuiste omzetting van de richtlijn ingeleid.

Net als Tsjechië, waar de inbreukprocedure in 2022 werd afgesloten, verwachtten veel van deze landen in de komende maanden volledig te voldoen aan de PIF-richtlijn.

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

De huidige 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. De CAFS gaat vergezeld van een actieplan met 63 aan de Commissie gerichte acties, waarvan er eind 2022 in totaal 60 waren voltooid (of nog lopende waren indien zij van doorlopende aard zijn). Om ervoor te zorgen dat de fraudebestrijdingsinspanningen van de Commissie op een duurzame manier worden voortgezet en nieuwe uitdagingen worden aangepakt, is OLAF begonnen met de voorbereidingen voor een herziening van het actieplan in 2022.

2.5. Het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie

Het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie biedt, met een begroting van 181 miljoen EUR voor de periode 2021-2027, financiële steun voor de bescherming van de financiële belangen van de EU door de lidstaten; voor het organiseren van wederzijdse administratieve bijstand en samenwerking op douane- en landbouwgebied (AFIS-onderdeel); en voor de ontwikkeling en het onderhoud van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) waarmee lidstaten onregelmatigheden kunnen melden.

¹⁰ Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29.

¹¹ Zie [punt 5.1 van het PIF-verslag 2021](#).

¹² Per 10 juni 2023 heeft de Commissie tegen twintig lidstaten inbreukprocedures wegens onjuiste omzetting van de richtlijn ingeleid. Van deze twintig procedures zijn er twee ingeleid in 2023 (Bulgarije en Polen), is er één gesloten (Tsjechië) en heeft de Commissie in een ander geval (Finland) besloten een met redenen omkleed advies te sturen. In de overige 16 gevallen (België, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Zweden) is de Commissie bezig met het beoordelen van de antwoorden op de schriftelijke aanmaningen die zij van de lidstaten heeft ontvangen.

In het financieringsbesluit van 2022 werd 15,4 miljoen EUR toegewezen aan het Hercules-onderdeel, 9 miljoen EUR aan het AFIS-onderdeel en ongeveer 1 miljoen EUR aan het IMS-onderdeel. De beschikbare middelen werden in 2022 met succes ingezet, waarbij werd gebruikgemaakt van de verschillende financieringsinstrumenten die voorhanden waren:

- er werden twee oproepen tot het indienen van voorstellen gepubliceerd en geëvalueerd, waarna 38 subsidies werden toegekend aan autoriteiten, universiteiten en onderzoeksinstellingen in de lidstaten;
- er werden met het programma ook verschillende activiteiten gefinancierd ten behoeve van de autoriteiten van de lidstaten, zoals gespecialiseerde forensische en analytische opleidingen en toegang tot commerciële databanken;
- er zijn administratieve regelingen getroffen met het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, dat gespecialiseerde analytische ondersteuning biedt voor onderzoek naar nieuwe methoden om potentiële douanefraude op te sporen en, waar nodig, bijbehorende IT-instrumenten ontwikkelt voor de autoriteiten van de lidstaten (bv. een geautomatiseerd monitoringinstrument, analyse van containerbewegingen en tabaksanalyses).

2.6. EU-programma's op het gebied van douane en belastingen

2.6.1. Het Fiscalis-programma

Het Fiscalis-programma is bedoeld om de belastingautoriteiten te helpen de werking van de interne markt te verbeteren, het concurrentievermogen te bevorderen, belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking te bestrijden en de belastinginning te verbeteren, en zo de financiële belangen van de lidstaten en de belastingbetalers te helpen beschermen. Via dit programma worden de betrokken autoriteiten bijgestaan tijdens de uitvoering van de EU-wetgeving op het gebied van belastingen door te zorgen voor de uitwisseling van informatie, de administratieve samenwerking te ondersteunen en waar nodig de administratieve lasten van de belastingautoriteiten en de nalevingskosten voor de belastingbetalers te helpen verlagen.

In 2022 zette het Fiscalis-programma zijn activiteiten op het gebied van belastingen voort, ook wat betreft de digitale transitie. Zo werden er activiteiten gefinancierd om de automatische uitwisseling van informatie te ondersteunen, wat een positief effect had op de capaciteit van de belastingdiensten om belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning aan te pakken.

2.6.2. Het douaneprogramma

Het douaneprogramma van de EU ondersteunt de ontwikkeling en het gebruik van centrale IT-systemen voor de douane in de Europese Unie. Het programma is bedoeld om de financiële en economische belangen van de EU en haar lidstaten te beschermen.

In 2022 is het douaneprogramma voortgezet in overeenstemming met de beleidsprioriteiten van de Unie, in het bijzonder wat de digitale en groene transitie betreft, en met het oog op de ondersteuning van een vlotte werking van de douane-unie. Op het gebied van IT-systemen is in 2022 het douanerisicobeheersysteem 2 (CRMS) in gebruik genomen, dat een uitwisseling in real time van risicogerelateerde informatie tussen de douanediensdiensten van de lidstaten mogelijk maakt, waardoor belangrijke verbeteringen mogelijk zijn in de uitwisseling van informatie over risico's en in de communicatie tussen deskundigen van de lidstaten die zich bezighouden met risico's en risicobeheer.

2.6.3. Het programma in verband met het instrument voor douanecontroleapparatuur

Het programma in verband met het instrument voor douanecontroleapparatuur) (CCEI) ondersteunt de aankoop, het onderhoud en de modernisering van douanecontroleapparatuur voor niet-intrusieve inspectie, opsporing van verborgen voorwerpen op mensen, stralingsdetectie, nuclide-identificatie, analyse van monsters in laboratoria, monsternamen en veldanalyse van monsters, samen met draagbare zoekinstrumenten en andere soorten innovatieve niet-intrusieve detectieapparatuur.

In 2022 is in het kader van het eerste meerjarige CCEI-werkprogramma voor 273,5 miljoen EUR aan EU-financiering vastgelegd voor de medefinanciering van de aankoop, het onderhoud en de upgrade van ultramoderne douanecontroleapparatuur in grensdoorlaatposten en douanelaboratoria in de hele Unie.

2.7. De resolutie van het Europees Parlement over het PIF-verslag 2021

Op 19 januari 2023 heeft het Europees Parlement zijn resolutie over de bescherming van de financiële belangen van de EU voor het jaar 2021 vastgesteld¹³.

In de resolutie worden de inspanningen van de Commissie op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU toegejuicht en wordt aanbevolen om verdere actie te ondernemen op diverse gebieden die verband houden met fraudebestrijding. In de resolutie wordt opgemerkt dat het Parlement een belangrijke rol moet spelen in het beheer van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en wordt opgeroepen tot meer digitalisering, interoperabiliteit van datasystemen en harmonisering van de monitoring en verslaglegging in de EU. Het Parlement wees op grote bedreigingen voor de EU-begroting, zoals grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en corruptie. Het vroeg de Commissie ook een voorstel in te dienen voor de oprichting van een interinstitutioneel ethisch orgaan, haar internecontrolemechanismen te versterken en een “afkoelingsperiode” in te voeren om het “draaideur”-verschijnsel aan te pakken. Het Parlement benadrukte de rol van OLAF, het EOM, Eurojust en Europol in de strijd tegen fraude en corruptie en herhaalde zijn verzoek om deze instanties van voldoende middelen te voorzien. Het Parlement heeft de Commissie verzocht de nodige maatregelen te nemen voor een doeltreffende omzetting van de PIF-richtlijn, Richtlijn (EU) 2018/843 (de “vijfde witwasrichtlijn”)¹⁴ en Richtlijn (EU) 2019/1937 (de “klokkenluidersrichtlijn”)¹⁵. Het Parlement benadrukte dat middelen die worden uitgegeven in niet-EU-landen beter moeten worden gecontroleerd.

Momentopname 1 — Antwoord van de Commissie op de resolutie van het EP

De Commissie heeft al actie ondernomen op verschillende gebieden die in de resolutie zijn opgenomen. De voorgestelde herschikking van het Financieel Reglement¹⁶ is bedoeld om de

¹³ Procedure dossier [2022/2152\(INI\)](#).

¹⁴ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43).

¹⁵ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

¹⁶ Zie punt 2.1.

financiële belangen van de EU beter te beschermen, onder meer door de fraudebestrijding te digitaliseren. Zoals aangekondigd door voorzitter Von der Leyen¹⁷, heeft de Commissie onlangs een uitgebreid corruptiebestrijdingspakket voorgesteld¹⁸ dat gericht is op het voorkomen van corruptie en het opbouwen van een cultuur van integriteit, het harmoniseren van definities van strafbare feiten, het verhogen van de strafmaat van strafrechtelijke sancties en het zorgen voor doeltreffende onderzoeken naar en vervolging van corruptie (ook met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU). De Commissie heeft een voorstel¹⁹ ingediend voor een gezamenlijke overeenkomst tot oprichting van een Interinstitutioneel Ethisch Orgaan. Het EOM heeft extra personeel gekregen om de toegenomen werkdruk aan te pakken. OLAF zal in 2023 de coördinatiediensten voor fraudebestrijding (Afcos) in kaart brengen om na te gaan of er verdere acties nodig zijn om deze diensten te versterken en zo ja, welke²⁰.

2.8. Andere initiatieven

2.8.1. Fraudebestrijdingsclausules in internationale overeenkomsten

De bepalingen op het gebied van fraudebestrijding in de internationale overeenkomsten die de EU met haar handelspartners sluit, leveren een belangrijke bijdrage aan de bescherming van de financiële belangen van de EU. In 2022 onderhandelde de Commissie over bepalingen inzake wederzijdse administratieve bijstand en doeltreffende internationale fraudebestrijdingsmaatregelen in vier internationale overeenkomsten²¹.

2.8.2. Tweede actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel

In 2022 legden de Commissie en OLAF de laatste hand aan de uitvoering van de 49 acties uit het tweede actieplan ter bestrijding van de illegale tabakshandel 2018-2022.

2.8.3. Bestrijding van witwassen en van de financiering van terrorisme

Fraude ten nadele van de EU-begroting kan ook een basisdelict zijn dat de voorloper is van andere strafbare feiten. Hoewel het rechtskader van de EU inzake de bestrijding van witwassen (AML) en terrorismefinanciering²² niet rechtstreeks verband houdt met de bescherming van de EU-begroting, kan het dus een belangrijke rol gaan spelen op dit gebied. De Commissie blijft de uitvoering van het AML-beleidskader versterken en streeft naar een goede samenwerking en informatie-uitwisseling met de toekomstige AML-autoriteit.

¹⁷ Staat van de Unie op 14 september 2022.

¹⁸ 3 mei 2023.

¹⁹ COM(2023) 311 final van 8 juni 2023.

²⁰ Meer informatie is te vinden in het officiële antwoord van de Commissie aan het Europees Parlement.

²¹ Australië, India, Indonesië en het VK met betrekking tot Gibraltar.

²² https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-terror-financing-terrorism_en 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.

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

3.1. Nationale fraudebestrijdingsstrategieën

Na aanhoudende aanmoediging van de Commissie aan het adres van de lidstaten om nationale fraudebestrijdingsstrategieën (NAFS) vast te stellen, hebben in 2022 slechts drie lidstaten aangegeven dat ze over geen enkele strategie voor de bescherming van de financiële belangen van de EU beschikken. De aanpak van de andere 24 lidstaten was erg divers²³.

In 15 lidstaten was een NAFS aanwezig. Vijf lidstaten meldden dat ze bezig waren met het opstellen van een strategie of bijna klaar waren om deze goed te keuren, terwijl nog eens vier lidstaten aangaven een alternatieve strategie te hebben²⁴.

Figuur 1: overzicht van de gevolgde fraudebestrijdingsstrategie van de lidstaten en de gebieden waarop zij betrekking hebben

Type	Lidstaat																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
Nationale AFS																												
Regionale AFS																												
Sectoraal nationaal																												
Sectoraal regionaal																												
Anticorruptie																												
Andere																												
Gebied																												
Cohesie																												
Landbouw																												
Visserij																												
Douane																												
Btw																												
RRF																												
Andere																												

JA, NAFS		JA
JA, andere AFS		NEE
NEE, maar in ontwikkeling		
NEE, geen plan		

Negen van de 15 landen hadden een transversale NAFS met een volledige dekking van de financiële belangen van de EU. De andere nationale strategieën volgen een andere aanpak en zijn gericht op specifieke of meerdere sectoren, zoals uitgaven (gedeeld beheer en herstel- en veerkrachtfaciliteit), douane of btw.

De vijf lidstaten waar het opstellingsproces van een NAFS aan de gang was, gaven aan dat hun strategieën transversaal zouden zijn.

²³ De informatie werd verzameld via een speciale vragenlijst. Zie het bij dit verslag gevoegde document “Door de lidstaten genomen maatregelen voor de uitvoering van artikel 325 VWEU”.

²⁴ De aanpak van Duitsland, die gebaseerd is op regionale en sectorale strategieën, omvat cohesie, de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere gebieden. Cyprus en Zweden hebben een anticorruptiestrategie die ook de financiële belangen van de EU bestrijkt, terwijl Slovenië een specifieke strategie voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft opgesteld.

3.2. Fraudebestrijdingsmaatregelen op nationaal niveau

In 2022 meldden de lidstaten 72 maatregelen bedoeld om de financiële belangen van de EU te beschermen. Van die 72 vastgestelde maatregelen waren er 52 “enkelvoudige” maatregelen en 20 uitgebreide pakketten²⁵.

De maatregelen waren voornamelijk sectoraal van aard en hadden met name betrekking op de uitgaven in gedeeld beheer (landbouw-, visserij- en cohesiebeleid) en de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Zij waren vooral bedoeld voor het voorkomen en opsporen van fraude en andere onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden. Terugkerende thema's waren de omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (klokkenluidersrichtlijn), de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de samenwerking met het EOM.

Figuur 2: overzicht van door de lidstaten gemelde maatregelen in 2022

Lidstaat	Getroffen maatregelen
Oostenrijk	Verdere actualisering van de administratieve fraudebestrijdingsmaatregelen, met de nadruk op preventie en opsporing van fraude ten nadele van het Europese cohesiebeleid en de landbouwfondsen.
België	Drie fraudebestrijdingsmaatregelen ingevoerd. Terwijl met de sectorale wetgevingsmaatregel de nadruk werd gelegd op het opsporen, onderzoeken en vervolgen van fraude, was het gemelde wetgevingspakket sectoroverschrijdend en bedoeld om fraudepreventie en -opsporing te bevorderen. De enige niet-wetgevende maatregel die door België werd gemeld, was een organisatorische aanpassing van het middelenbeheer van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in Wallonië, waardoor het onderzoek naar en de vervolging van fraude ten nadele van deze middelen werd versterkt.
Bulgarije	De fraudebestrijdingsmaatregelen waren voornamelijk wetgevend en bestreken de volledige fraudebestrijdingscyclus. Er werden twee actualisering van de wetgeving vastgesteld, de eerste gericht op landbouw-, visserij- en cohesiefondsen, alsook op FEAD en AMIF, terwijl de tweede transversaal was. Een derde wetgevingsmaatregel werd gekoppeld aan administratieve wijzigingen om de EU-middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit volledig te beschermen.
Kroatië	Twee transversale maatregelen, één van wetgevende aard, om de confiscatie van opbrengsten uit misdrijven veilig te stellen, en één van operationele aard, om de samenwerking met het EOM te verbeteren; alsook operationele wijzigingen in het beheer van de cohesiefondsen met behulp van Arachne. Samen bestrijken deze maatregelen de hele fraudebestrijdingscyclus.
Cyprus	Een wetgevende maatregel om klokkenluiders beter te beschermen door de klokkenluidersrichtlijn om te zetten in nationale wetgeving en zo het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van fraude te stimuleren. Een tweede wetgevende maatregel was gericht op het bevorderen van integriteit en transparantie

²⁵ De door de lidstaten vastgestelde PIF-maatregelen zijn door hen gemeld via een speciale enquête. Maatregelen op basis van één enkele wet worden “enkelvoudige maatregelen” genoemd om ze te onderscheiden van maatregelen die worden uitgevoerd op basis van een pakket verschillende (wettelijke of bestuursrechtelijke) besluiten of beleidsinitiatieven. Voor een volledig overzicht en een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die in dit deel zijn samengevat, zie “Door de lidstaten genomen maatregelen voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in 2022” bij dit verslag.

	in openbare besluitvormingsprocessen en had betrekking op alle fasen van de fraudebestrijdingscyclus. In het door Cyprus vastgestelde pakket, dat gericht is op fraudepreventie, wordt vooral de nadruk gelegd op de herstel- en veerkrachtfaciliteit en op verschillende belanghebbenden.
Tsjechië	Drie sectorale operationele maatregelen, gericht op alle fasen behalve de opsporing van fraude. De eerste maatregel operationaliseerde de handhaving van de EU-sancties tegen de Russische Federatie en versterkte de coördinatie, samenwerking en informatiestromen tussen de Tsjechische autoriteiten. De tweede maatregel koppelde het register van uiteindelijke begunstigen aan de informatiesystemen die worden gebruikt voor het beheer van de visserij- en cohesiefondsen, en de derde vulde alle methodologische documenten voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 aan.
Denemarken	De eerste maatregel was erop gericht fraude met middelen van het cohesiebeleid beter te voorkomen en op te sporen dankzij betere gegevens voor de Deense ondernemersautoriteit. De tweede versterkte deze doelstellingen door een correcte toepassing van de bezoldigingsregels te waarborgen. Met de derde maatregel werd getracht de capaciteit van het landbouwagentschap op te trekken om fraude en ontduiking tegen te gaan.
Estland	De maatregelen tegen fraudebestrijding waren gericht op fraudepreventie en -opsporing. Aan de ontvangstenzijde heeft Estland een IT-instrument ontwikkeld waarmee aangegeven prijzen en de prijzen in het instrument met elkaar worden vergeleken. Met een tweede maatregel werden openbare aanbestedingsprocedures automatisch gekoppeld aan de betaalde facturen, waardoor de controle werd verbeterd. Als derde maatregel heeft Estland zijn catalogus van opleidingsactiviteiten op het gebied van fraudebestrijding geactualiseerd.
Finland	Twee maatregelen, beide in de eerste plaats gericht op de versterking van fraudepreventie, op transversale wijze en met betrekking tot de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De eerste maatregel omvatte richtsnoeren voor het beteugelen van corruptie in de centrale overheidsadministratie die instaat voor het beheer van en toezicht op EU-fondsen. De tweede maatregel had te maken met opleidingssessies over fraudepreventie in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Frankrijk	Drie maatregelen die allemaal betrekking hadden op de opsporing van fraude. Met de eerste maatregel werd de Franse wetgeving volledig op één lijn gebracht met de EU-wetgeving inzake klokkenluiders en hun bescherming. De tweede maatregel, ook transversaal, betrof een opleidingsovereenkomst en speciale opleidingscursussen met het EOM. De derde maatregel was specifiek gericht op de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de oprichting van een taskforce om frauderisico's te monitoren en op deze risico's te anticiperen.
Duitsland	Drie maatregelen die voornamelijk gericht waren op het voorkomen van fraude met EU-fondsen, waaronder landbouw-, visserij- en cohesiefondsen, maar ook op de overige drie fasen van de fraudebestrijdingscyclus. Zij varieerden van een nieuw strategiedocument tot een strategische update en een bijgewerkt zelfbeoordelingsinstrument.
Griekenland	Drie wetgevingsmaatregelen die vooral gericht waren op de eerste fasen van de fraudebestrijdingscyclus. De eerste was transversaal, terwijl de andere twee gericht waren op de herstel- en veerkrachtfaciliteit en landbouw- en visserijfondsen. De transversale maatregel zette de klokkenluidersrichtlijn om in Grieks recht. Met de tweede maatregel werd een speciale eenheid voor de preventie, opsporing, terugvordering en bestraffing van fraude toegevoegd aan het Griekse coördinatieagentschap voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De derde maatregel volgde op een aanbeveling van de EU, waarbij een onderscheid werd ingevoerd

	tussen administratieve controles en controles ter plaatse in het kader van het beheer van landbouw- en visserijfondsen.
Hongarije	Drie maatregelen, voornamelijk gericht op de preventie en opsporing van fraude. Met de eerste wordt de kennisgeving van de Commissie aan Hongarije in het kader van het algemeen conditionaliteitsregime uitgevoerd, met betrekking tot het systeem voor overheidsopdrachten van het land, door middel van nieuwe wetgeving en een operationele actualisering. De tweede maatregel versterkte de samenwerking tussen Hongarije en OLAF op het gebied van onderzoeken. De derde richtte zich op meerdere fondsen en voerde nieuwe wetgevende, organisatorische en operationele stappen in, waarmee de basis werd gelegd voor twee organen die de EU-fondsen zullen controleren.
Ierland	Twee organisatorische maatregelen, bedoeld voor een grondige fraudebestrijding in alle fasen van de cyclus voor het beheer van landbouw- en visserijfondsen. Met de eerste maatregel is het frauderegister verbeterd en de tweede zorgde voor een IT-oplossing voor de aangifte van belangenconflicten.
Italië	Drie maatregelen, gericht op de ontvangsten, die alle fasen van de fraudebestrijdingscyclus bestreken. De eerste is bedoeld om belastingontduiking en witwaspraktijken in verband met de invoer van niet-aangegeven Chinese goederen op EU-grondgebied tegen te gaan. De tweede betrof een plan om douane- en btw-fraude aan te pakken. Met de derde maatregel werd de Italiaanse wet aangepast aan de EU-wetgeving inzake confiscatie van vermogensbestanddelen.
Letland	Drie maatregelen om de opsporing van fraude te verbeteren, op transversale wijze en met betrekking tot belastingfraude. De eerste maatregel heeft betrekking op een IT-hulpmiddel dat wordt gebruikt om rode vlaggen op te sporen tijdens controles en inspecties van de ontvangsten en uitgaven. De tweede betrof een in het hele land beschikbare e-learningcursus over de bescherming van de financiële belangen van de EU en de derde had betrekking op capaciteitsopbouwende opleidingen voor het personeel dat verantwoordelijk is voor de ontvangsten en controles.
Litouwen	Niet beschikbaar
Luxemburg	Twee maatregelen met betrekking tot alle fasen van de fraudebestrijdingscyclus. De eerste bracht de Luxemburgse wet inzake wederzijdse bijstand en de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in overeenstemming met de internationale normen, terwijl de tweede betrekking had op het kader dat als basis dient voor het herstel- en veerkrachtplan van het land.
Malta	Eén transversale maatregel gericht op de preventie en opsporing van fraude: de eerste nationale risicobeoordeling voor fraude en corruptie in het land.
Nederland	De eerste maatregel (transversaal) zorgde ervoor dat toekomstige wetgeving uitvoerbaar en controleerbaar is voordat deze van kracht wordt. De tweede verbeterde de verslaglegging door het land over de traditionele eigen middelen. De derde maatregel was een bijgewerkt kader voor de frauderisicobeoordeling voor visserijfondsen.
Polen	Drie maatregelen, gericht op fraudepreventie en -opsporing in de belastinginkomsten en de cohesie- en landbouwfondsen. Met de eerste maatregel werd een nationaal elektronisch facturatiesysteem tot stand gebracht. De tweede maatregel was bedoeld voor het opzetten van een IT-instrument voor de controle van EU-projecten. In de derde maatregel zijn praktijken opgenomen voor het voorkomen van belangenconflicten bij het personeel van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling.
Portugal	Drie operationele fraudebestrijdingspakketten met betrekking tot douane, belastingen, diverse fondsen en landbouw- en visserijfondsen. Met het eerste pakket

	werd het strategisch plan voor de bestrijding van belasting- en douanefraude bijgewerkt. Het tweede actualiseerde de NAFS en het derde actualiseerde de strategie voor kwaliteitscontroles vooraf in het kader van landbouw- en visserijfinanciering.
Roemenië	Drie wetgevingsmaatregelen met betrekking tot alle fasen van de fraudebestrijdingscyclus, maar in het bijzonder — op transversale wijze — tot de preventie en opsporing van fraude in verband met de herstel- en veerkrachtfaciliteit en verschillende fondsen. De eerste (transversale) maatregel betrof de omzetting van de klokkenluidersrichtlijn in nationale wetgeving. De tweede maatregel, met betrekking tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit, reguleerde de besteding van de middelen, net als de derde maatregel met betrekking tot meerdere EU-fondsen.
Slowakije	Drie maatregelen met betrekking tot alle fasen van de fraudebestrijdingscyclus. De eerste maatregel wijzigde de regels voor de verdeling van de fondsen voor visserij, cohesie en asiel en migratie. De tweede was een samenwerkingsovereenkomst waarin de toekomstige bijdrage van de relevante autoriteiten aan een effectievere controle van de fondsen werd vastgelegd, en de derde was een bijgewerkte versie van de verdeling van de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Slovenië	De eerste maatregel was gericht op belastingfraude en de versterking van de douane, met name op de preventie en opsporing van fraude. Met de tweede maatregel werden de controle- en monitoringprocedures voor visserijfondsen gewijzigd. In het kader van de derde maatregel werd een handboek opgesteld voor de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door de coördinerende instantie.
Spanje	Met de eerste maatregel zijn nieuwe regels voor financiële gegevens en andere fraudegerelateerde informatie ingevoerd. De tweede omvatte een overeenkomst voor informatie-uitwisseling tussen verschillende betrokken autoriteiten. De derde was specifiek gericht op de herstel- en veerkrachtfaciliteit en bevatte regels voor de systematische analyse van risico's met betrekking tot belangenconflicten.
Zweden	Drie transversale maatregelen die alle fasen van de fraudebestrijdingscyclus bestreken. De eerste was een voorbereiding op de toetreding van Zweden tot het EOM. De tweede had betrekking op de activiteiten van een orgaan dat zich uitsluitend bezighoudt met de bescherming van de financiële belangen van de EU. De derde maatregel was gericht op het terugdringen van subsidiemisbruik en btw-fraude en -ontduiking.

3.3. Uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie van 2021 aan de lidstaten

In haar PIF-verslag 2021 heeft de Commissie de lidstaten vier aanbevelingen gedaan, met betrekking tot: a) de correcte omzetting van de PIF-richtlijn; b) de deelname aan het EOM; c) de digitalisering van de fraudebestrijding; en d) de versterking van de frauderisicoanalyse²⁶.

De situatie met betrekking tot de PIF-richtlijn wordt beschreven in [punt 2.3](#).

Wat de deelname aan het EOM betreft, gaf Zweden aan dat er in 2022 verdere wetgevende voorbereidingen zijn getroffen met het oog op een toekomstig lidmaatschap.

Op het gebied van de digitalisering van de fraudebestrijding was Arachne verreweg het meest gebruikte IT-systeem (door 21 lidstaten), ter ondersteuning van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) en de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Veel lidstaten maakten gebruik

²⁶ Voor een volledig overzicht en een gedetailleerde beschrijving van de follow-upmaatregelen die in dit punt zijn samengevat, zie “Uitvoering van de aanbevelingen van 2021 door de lidstaten” bij dit verslag.

van hun eigen specifieke IT-instrumenten voor fraudebestrijding, vaak in combinatie met EU-instrumenten, hoewel die instrumenten zelden onderling compatibel waren.

Overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie hebben de meeste lidstaten deze IT-instrumenten geïntegreerd in hun fraudebestrijdingsbeleid om gegevens te verrijken en rode vlaggen, risico-indicatoren en scores te verfijnen.

Figuur 3: door de lidstaten gebruikte IT-instrumenten

IT-systeem	Lidstaat																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
EU																												
Lidstaat																												

JA, EU-niveau																												
JA, lidstaatniveau																												
NEE																												

Over het algemeen waren de lidstaten van mening dat digitalisering de preventie en opsporing van fraude bevorderde en de administratieve procedures vereenvoudigde. Landen als Finland, die gebruikmaakten van niet-EU-instrumenten, meldden dat de potentiële last van het aanpassen van de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming om het gebruik van bijvoorbeeld Arachne mogelijk te maken, hen ervan weerhield om dit te doen.

Wat de versterking van de risicoanalyse betreft, waren 14 lidstaten van mening dat zij deze aanbeveling volledig hadden uitgevoerd, herhaalden zij hun proactieve aanpak van de bestrijding van fraude ten nadele van de EU-begroting en presenteerden zij recente initiatieven. Aan de ontvangstenzijde wezen de lidstaten op het besluit inzake financiëlerisicocriteria²⁷, ter ondersteuning van IT-instrumenten op nationaal en EU-niveau, zoals het CRMS en AFIS, waarmee belasting- en douaneautoriteiten werden geholpen om gegevens uit verschillende bronnen te verzamelen en te verrijken en om gegevens uit te wisselen tussen de lidstaten en met de EU-instellingen. Aan de uitgavenzijde wezen de lidstaten op bepaalde contextspecifieke systemen voor frauderisicobeheer die door de beheersautoriteiten van EU-fondsen zijn ontwikkeld, alsook op de coördinatie op topniveau²⁸, het gebruik van IT-instrumenten zoals Arachne, en specifieke opleidingen.

De lidstaten die een gedeeltelijke uitvoering aangaven (12), meldden soortgelijke maatregelen, maar dan ofwel voor de ontvangsten- ofwel voor de uitgavenzijde.

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.

²⁷ C(2018)3293 final.

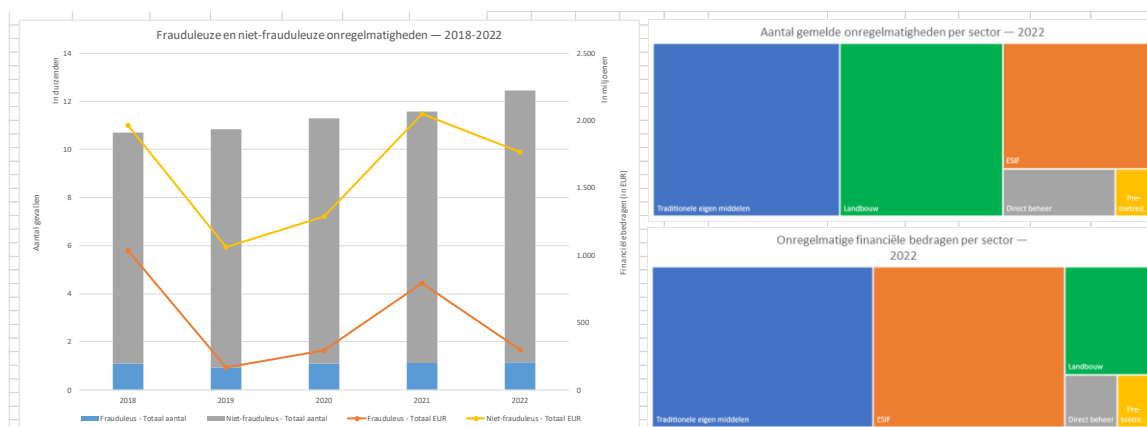
²⁸ Bulgarije, Cyprus, Malta en Slowakije.

Dit punt bevat gegevens over ontdekte onregelmatigheden en fraude die door de lidstaten zijn gemeld, met uitzondering van die welke betrekking hebben op directe uitgaven²⁹. Er wordt ook informatie verstrekt over de onderzoeken van OLAF en het EOM³⁰.

In 2022 werden in totaal 12 455 onregelmatigheden gemeld, voor een bedrag van 1,77 miljard EUR. Het aantal gemelde onregelmatigheden is licht gestegen ten opzichte van 2021 (+7 %), terwijl de daarmee gemoeide bedragen zijn gedaald (–13 %).

Het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden bedroeg 1 139 in 2022 (+2 % in vergelijking met 2021), wat de afgelopen vijf jaar ongeveer stabiel is gebleven. De bedragen die met deze gevallen waren gemoeid, varieerden meer, wat het gevolg was van een beperkt aantal individuele gevallen met een grote financiële impact, en daalden in 2022 tot 300 miljoen EUR (–62 % in vergelijking met 2021)³¹. Het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden en de financiële impact ervan piekte in 2022 met een constant stijgende trend gedurende vijf jaar, met 11 316 onregelmatigheden (+8 % in vergelijking met 2021) waarmee 1,47 miljard EUR (+17 %) was gemoeid.

Figuur 4: gemelde onregelmatigheden en daarmee gemoeide bedragen — 2018-2022; onregelmatigheden en daarmee gemoeide bedragen per begrotingsterrein — 2022



4.1.1. Onderzoeken door OLAF

In 2022 sloot OLAF 256 zaken af en deed het aanbevelingen in 275 andere gevallen, waarvan 153 financiële aanbevelingen, voor een totaal aanbevolen terugvorderingsbedrag van 426,8 miljoen EUR en waarbij werd voorkomen dat 197,9 miljoen EUR ten onrechte werd uitgegeven. In dezelfde periode werden 192 nieuwe onderzoeken geopend, waarvan 30 (16 %) betrekking hadden op eigen middelen en illegale handel, 73 (38 %) op gedeeld beheer, 16 (8 %) op indirect beheer en 44 (23 %) op direct beheer. 29 (15 %) onderzoeken werden geopend in verband met interne aangelegenheden.

²⁹ Deze gegevens worden ontleend aan het boekhoudsysteem ABAC van de Commissie.

³⁰ Zie respectievelijk de punten 4.1.1 en 4.1.2, waarvan de informatie is ontleend aan hun eigen verslagen. Het verslag van OLAF voor 2022 is [hier](#) te vinden. Het jaarverslag van het EOM voor 2022 is [hier](#) te vinden.

³¹ Dit bedrag houdt een aanzienlijke correctie in van het bedrag dat in het PIF-verslag 2021 werd gepubliceerd (1,83 EUR) vanwege enkele fouten in de verslaglegging als gevolg van het onjuiste gebruik van nationale valuta in plaats van de euro.

OLAF onderzocht aantijgingen en gevallen van collusie, manipulatie van aanbestedingsprocedures, belangenconflicten, kunstmatig opgedreven facturen, ontduiking van douanerechten, smokkel en namaak.

4.1.2. Onderzoeken door het EOM

In 2022 opende het EOM 865 onderzoeken voor een geraamde schade van 9,9 miljard EUR³². Eind 2022 had het EOM 1 117 lopende onderzoeken voor een geraamde schade van 14,1 miljard EUR, waarvan bijna de helft (6,7 miljard EUR) verband hield met 185 btw-gerelateerde onderzoeken³³. 692 onderzoeken hadden betrekking op fraude met uitgaven.

Van de typologieën die in deze actieve onderzoeken zijn aangetroffen, hebben 679 overtredingen betrekking op fraude met andere uitgaven dan overheidsopdrachten, 224 op fraude met overheidsopdrachten, 87 op corruptie, 48 op verduistering, 116 op witwassen, 236 op fraude met andere ontvangsten dan btw en 427 op fraude met btw-ontvangsten.

4.2. Ontvangsten — traditionele eigen middelen³⁴

In 2022 lag het aantal **frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden** (4 661) met betrekking tot de traditionele eigen middelen (TEM) 7,6 % hoger dan het gemiddelde aantal gemelde onregelmatigheden over de afgelopen vijf jaar. Het aantal frauduleuze onregelmatigheden daalde met 6,8 % en het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden steeg met 9,4 % ten opzichte van het vijfjaarsgemiddelde voor 2018-2022. Het totale **bedrag** van de door de lidstaten geraamde en vastgestelde TEM steeg met 47 % tot 783 miljoen EUR³⁵.

Hoewel **smokkel** nog steeds een van de belangrijkste werkwijzen is bij fraudezaken, hebben de meeste zaken die in 2022 werden gemeld betrekking op de **onjuiste waardering en onjuiste indeling/omschrijving** van goederen. **Textiel en schoeisel** waren de meest getroffen goederen, niet alleen qua aantal gevallen, maar vooral ook qua waarde. **China** bleef het belangrijkste land van oorsprong van goederen met onregelmatigheden.

In 14 lidstaten zijn in totaal 116 gevallen van **gesmokkelde sigaretten** gemeld, met een geraamd TEM-bedrag van in totaal ongeveer 38 miljoen EUR. In vergelijking met 2021 meldden tien lidstaten³⁶ opnieuw gevallen van smokkel, terwijl vier lidstaten dit in 2022 voor het eerst deden³⁷. Dit zou kunnen wijzen op een mogelijke verschuiving van de fraude of van de smokkelroutes voor sigaretten naar andere lidstaten.

³² De totale geraamde schade is berekend op basis van de bedragen waarmee rekening wordt gehouden terwijl het onderzoek nog loopt. De gegevens in dit deel zijn opgenomen in het jaarverslag van het EOM voor 2022.

³³ Btw-fraude wordt in dit verslag buiten beschouwing gelaten.

³⁴ 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 2022” bij dit verslag, punt 2.

³⁵ In 2022 werd het totaalbedrag aanzienlijk beïnvloed door vier grote gevallen van niet-frauduleuze onregelmatigheden die in België werden gemeld (305 miljoen EUR).

³⁶ België, Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië.

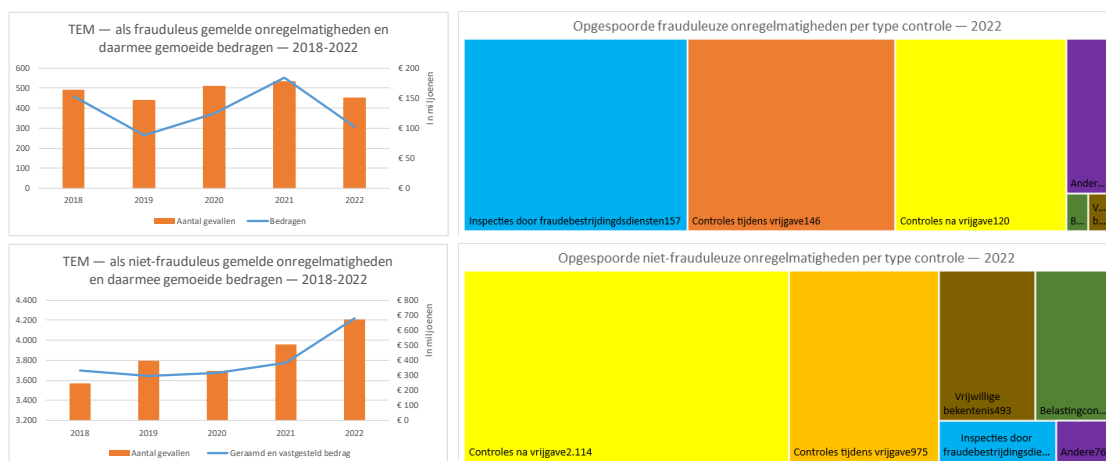
³⁷ Kroatië, Oostenrijk, Portugal, Spanje.

De douaneregeling die het meest opduikt in frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden is het **in het vrije verkeer brengen** (3 799 gevallen met een totaalbedrag van 688 miljoen EUR). In vergelijking met 2021 meldde Duitsland in 2022 een grote toename van niet-frauduleuze zaken in verband met het “in het vrije verkeer brengen”, terwijl sommige van de buurlanden een toename van de “doorvoer” meldden (bv. Tsjechië en Nederland) in combinatie met een afname van het “in het vrije verkeer brengen” (Nederland).

Inspecties door de nationale **fraudebestrijdingsdiensten** samen met controles tijdens vrijgave door de douanediensdiensten speelden in 2022 een essentiële rol bij de opsporing van fraudegevallen. Niet-frauduleuze gevallen werden voornamelijk opgespoord door **controles na vrijgave**, hoewel andere opsporingsmethoden zoals controles tijdens vrijgave en belastingcontroles ook toenamen.

In 2022 hebben de diensten van de Commissie hun **inspecties** ter plaatse **in de lidstaten** toegespitst op de controlestrategie voor elektronische handel en zendingen met een geringe waarde, en de controlestrategie voor antidumping- of compenserende rechten. Verder waren de administratieve controles van de Commissie in 2022 vooral gericht op drie verschillende onderwerpen: COVID-19-gerelateerde goederen waarvoor vrijstelling van rechten geldt, beslissingen inzake bindende oorsprongsinlichting (BOI) en openstaande zaken in verband met B-rekeningen.

Figuur 5: onregelmatigheden gemeld en gerapporteerd in de TEM en opsporing per type controle



Momentopname 2 — 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 2022 werden tien GDO's gezamenlijk georganiseerd of ondersteund door OLAF, waarbij een breed spectrum van doelwitten werd bestreken, van tabakssmokkel en ondergewaardeerde goederen tot contant geld dat de EU binnenkwam of verliet³⁸.

³⁸ Zie het jaarverslag van OLAF voor 2022, https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/investigative-activities/protecting-eu-revenue/conducting-joint-customs-operations_en.html

4.3. Uitgaven

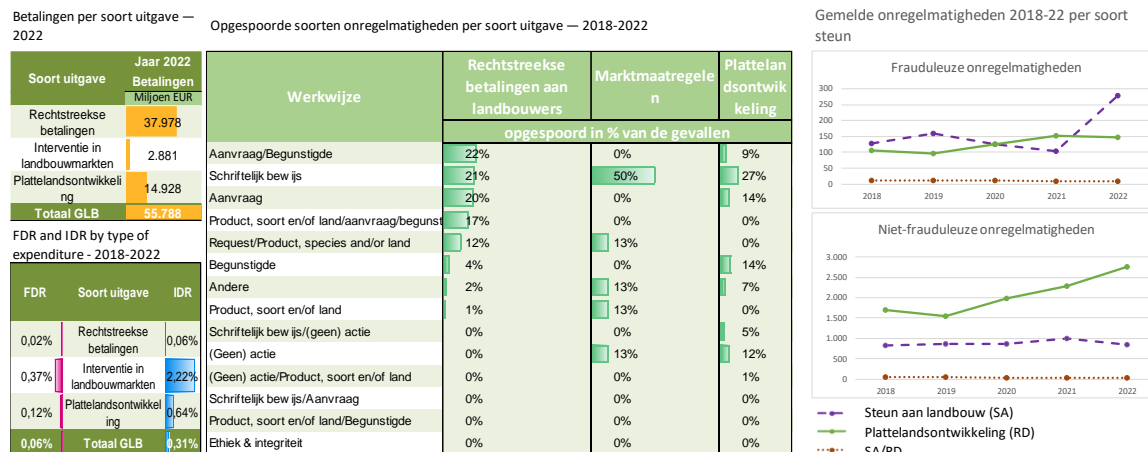
4.3.1. Landbouw³⁹

In de periode 2018-2022 is het aantal in IMS gemelde frauduleuze onregelmatigheden voor **plattelandontwikkeling** gestegen, hoofdzakelijk als gevolg van de toename van het aantal opgespoorde onregelmatigheden in de programmeringsperiode 2014-2020. Toch lag het aantal frauduleuze onregelmatigheden lager dan verwacht. Dit moet in de gaten worden gehouden zodat fraude ook daadwerkelijk wordt opgespoord. De niet-frauduleuze onregelmatigheden vertoonden een vergelijkbare, doch minder uitgesproken trend. In 2022 is het aantal frauduleuze onregelmatigheden in het kader van de **landbouwsteun** gestegen ten opzichte van 2021, voornamelijk als gevolg van meldingen met betrekking tot rechtstreekse betalingen door twee lidstaten. Deze toename was ook deels te wijten aan de melding van veel kleine, onderling samenhangende onregelmatigheden. De bedragen die gemoeid waren met niet-frauduleuze onregelmatigheden schommelden sterk, voornamelijk omdat in sommige jaren gevallen werden gemeld waarmee uitzonderlijke bedragen waren gemoeid, voor **marktmaatregelen**.

De opsporingspercentages voor plattelandontwikkeling lagen aanzienlijk 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 frauduleuze onregelmatigheden, was geconcentreerd in enkele lidstaten.

In de periode 2018-2022 hadden de frauduleuze onregelmatigheden vaak betrekking op de **vervalsing van de steunaanvraag** of van **bewijsstukken**. In het geval van marktmaatregelen en plattelandontwikkeling werden er ook aanzienlijke overtredingen met betrekking tot de **uitvoering van de actie** opgetekend.

Figuur 6: betalingen en gemelde onregelmatigheden in het GLB per type uitgave⁴⁰



³⁹ 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 2022” bij dit verslag, punt 3.

⁴⁰ Het fraudeopsporingspercentage (FDR) wordt berekend als het percentage financiële onregelmatigheden dat verband houdt met frauduleuze onregelmatigheden op het totaal van de betalingen. Het percentage opgespoorde onregelmatigheden (IDR) wordt berekend als het percentage financiële onregelmatigheden dat verband houdt met niet-frauduleuze onregelmatigheden op het totaal van de betalingen.

Momentopname 3 — Risico's en overtredingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

De risico's en overtredingen zijn afhankelijk van het type maatregel. Aanvragers van rechtstreekse betalingen kunnen bijvoorbeeld steun aanvragen voor percelen waar ze geen recht op hebben, op basis van valse pachtovereenkomsten, of zij kunnen kunstmatig de voorwaarden creëren om financiële steun te ontvangen. Landbouwpraktijken, waaronder praktijken die gunstig zijn voor het klimaat en het milieu, verdienen wellicht meer aandacht om opzettelijke inbreuken op te sporen. Hetzelfde geldt voor betalingsregelingen op basis van het aantal en het soort dieren. Overtredingen met betrekking tot marktmaatregelen kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met het uit de markt nemen van landbouwproducten of met de kosten, de feitelijke uitvoering of de benutting van investeringen door producentenorganisaties, zoals werkzaamheden voor opslaglocaties of de aankoop van machines of apparatuur. Verschillende complexe zaken met betrekking tot de afzetbevordering van landbouwproducten werden door OLAF onderzocht.

In het geval van plattelandontwikkeling kunnen begunstigden bijvoorbeeld gebruikmaken van valse facturen, verklaringen inzake uitrustingen die als nieuw worden aangeduid terwijl ze in feite tweedehands zijn, gemanipuleerde offertes in het kader van aanbestedingen en valse informatie over de naleving van voorwaarden voor het ontvangen van steun. Overtredingen kunnen betrekking hebben op de informatie die de aanvrager verstrekt opdat het project zou worden geselecteerd, om een voorschot te ontvangen of om te voldoen aan de criteria voor toegang tot een steunregeling. De begunstigde kan de aanbestedingsregels overtreden, terugbetaling vragen voor kunstmatig opgedreven kosten of zelfs voor niet-bestaande transacties, of terugbetaling vragen van kosten die al in een andere context zijn gefinancierd. Mogelijk volgt de begunstigde het ondernemingsplan niet, wordt de investering niet gebruikt voor het beoogde doel of zelfs helemaal niet gebruikt. Areaal- en diergebonden uitgaven verdienen wellicht meer aandacht om opzettelijke schendingen op te sporen.

4.3.2. Cohesiebeleid⁴¹

De frauduleuze onregelmatigheden met betrekking tot de programmeringsperiode 2007-2013, zoals gemeld in IMS, piekten in 2015, daalden geleidelijk in de daaropvolgende jaren, en werden in 2018 ingehaald door de onregelmatigheden met betrekking tot de programmeringsperiode 2014-2020. Deze dynamiek is in overeenstemming met bekende trends en patronen die verband houden met meerjarige uitvoeringscycli. Sinds 2017 neemt het aantal meldingen van niet-frauduleuze onregelmatigheden met betrekking tot de programmeringsperiode 2014-2020 toe, maar minder dan verwacht. Het aantal niet-frauduleuze onregelmatigheden en de daarmee gemoeide bedragen die tijdens de eerste negen jaar van de programmeringsperiode 2007-2013 zijn gemeld, lagen veel hoger dan die tijdens de programmeringsperiode 2014-2020. Dit betreft alle fondsen en de meeste van de lidstaten⁴².

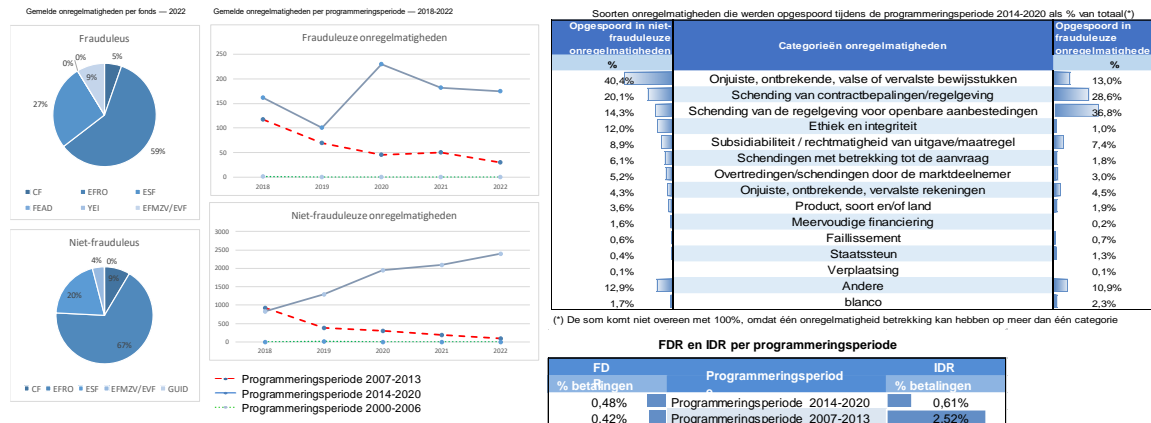
Wat fraude betreft, hadden de meest voorkomende overtredingen betrekking op bewijsstukken. Er waren hoge bedragen gemoeid met frauduleuze onregelmatigheden waarbij contractbepalingen/regels werden geschonden, wat vaak neerkwam op de onvolledige of niet-uitvoering van de gefinancierde actie. De meest gemelde niet-frauduleuze onregelmatigheden

⁴¹ 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 2022” bij dit verslag, punt 4.

⁴² Een diepgaande analyse van deze trend werd gepubliceerd in het [PIF-verslag 2021](#), momentopname 17, blz. 38.

waren schendingen van de regels voor openbare aanbestedingen. Zij leidden zelden tot een verdenking van fraude. Dit wijst erop dat ofwel het opsporen, onderzoeken en vervolgen van fraude, ofwel de administratieve capaciteit van de aanbestedende diensten moet worden verbeterd. De meeste frauduleuze overtredingen op het gebied van ethiek en integriteit hadden betrekking op belangenconflicten. Ethiek en integriteit is de inbreukcategorie waar fraude het meest voorkomt. Corruptie werd zelden gemeld.

Figuur 7: gemelde onregelmatigheden per programmeringsperiode, fonds en typologie. IDR en FDR per programmeringsperiode⁴³



Momentopname 4 — Risicogebieden in het cohesiebeleid

Wat fraude betreft, lijken de risico's groter te zijn met betrekking tot: i) vervoer en milieubescherming, vanwege de hoge financiële bedragen die met de onregelmatigheden zijn gemoeid; en ii) onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie (OTO&I) en werkgelegenheid, vanwege de hoge frequentie van frauduleuze onregelmatigheden. Als het gaat om fraude met betrekking tot de groene transitie, blijkt uit analyses een hoger risico bij investeringen in: i) energie-efficiëntie; ii) drinkwatervoorziening; en iii) afvalbeheer. Met betrekking tot fraude in het kader van vervoer en netwerken, wijst een analyse op hogere risico's voor investeringen in: i) wegen die geen deel uitmaken van het TEN (trans-Europees netwerk), vanwege het aantal onregelmatigheden, wat waarschijnlijk met het grotere aantal projecten op regionaal of lokaal niveau samenhangt; en ii) spoorwegen en TEN-wegen, vanwege de hoge financiële bedragen die ermee gemoeid zijn. Wat fraude met betrekking tot sociale inclusie betreft, wijzen analyses op hogere risico's voor investeringen in actieve inclusie en in gezondheidszorginfrastructuur.

4.3.3. Andere begrotingssectoren⁴⁴

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 2018-2022 gemelde onregelmatigheden in verband met pretoetreding hadden voornamelijk betrekking op middelen die zijn verdeeld in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun I (IPA I)

⁴³ Zie voetnoot 40 voor de definitie van IDR en FDR.

⁴⁴ 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 2022" bij dit verslag, punten 5 en 6.

voor de periode 2007-2013 en het IPA II voor de periode 2014-2020. In 2022 bereikte het aantal gemelde onregelmatigheden en de daarmee gemoeide bedragen een piek. Het aantal gemelde frauduleuze onregelmatigheden lag echter op het laagste punt van de afgelopen vijf jaar. De gemelde onregelmatigheden, zowel frauduleuze als niet-frauduleuze, hebben voornamelijk betrekking op het onderdeel plattelandontwikkeling en grensoverschrijdende samenwerking.

De onregelmatigheden, zowel frauduleuze als niet-frauduleuze, met betrekking tot uitgaven die in het kader van **direct beheer** zijn uitbetaald, zijn in de periode 2018-2022 redelijk stabiel gebleven. Meer dan 80 % 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 criminele activiteiten** die de financiële belangen van de EU schaden, is beschikbaar in het jaarverslag van het EOM, waarin melding wordt gemaakt van 122 lopende onderzoeken naar aantasting van de Europese financiële belangen door criminele organisaties (eind 2022).

Met betrekking tot **corruptiezaken** meldde het EOM eind 2022 in totaal 87 onderzochte misdrijven. Voor de periode 2018-2022 zijn via IMS dertig gevallen gemeld door tien landen, waarvan vijf met betrekking tot landbouw, 22 met betrekking tot cohesie en drie met betrekking tot pretoetreding. De schade wordt geraamd op ongeveer 50 miljoen EUR.

In dezelfde periode werden via IMS 375 gevallen van **belangenconflicten** gemeld (86 % had betrekking op cohesie, 9 % op landbouw en 5 % op pretoetreding), voor een bedrag van bijna 117 miljoen EUR. Uit de analyse van deze onregelmatigheden blijkt dat de gemelde belangenconflicten voornamelijk betrekking hadden op de relaties tussen de ontvangers van de middelen en hun contractanten en onderaannemers, op basis van specifieke schendingen van de nationale regels. Slechts 7 % van de gevallen heeft betrekking op belangenconflicten tijdens de fase van toekenning/evaluatie van het project, waarbij dus leden van de beoordelingscomités betrokken zijn. Hoewel ongeveer twee derde van deze gevallen werd ontdekt door middel van standaardcontroles en -verificaties, werd het resterende derde ontdekt door bronnen buiten de beheers- en controlesystemen, zoals “tips van informanten”, “OLAF-onderzoeken of informatie van OLAF”, “onderzoeken door de nationale politie” en “artikelen in de pers”.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie wordt de nadruk gelegd op gegevensvergaring en -analyse en op kennisontwikkeling om de fraudebestrijdingsinspanningen gericht te maken. Verdere digitalisering is essentieel om de toegankelijkheid en het gebruik van gegevens te vergroten en zo te zorgen voor doeltreffendere en efficiëntere preventie en opsporing van fraude. In de strategie wordt ook het belang van fraudebestrijdingsbeleid benadrukt en van de juiste processen en structuren om de samenwerking en coördinatie tussen alle relevante actoren te garanderen. De ervaring die de Commissie en de lidstaten de afgelopen jaren hebben opgedaan, toont aan dat op de ingeslagen weg moet worden voortgegaan en dat fraude op een holistische en gecoördineerde wijze moet worden aangepakt.

5.1. Fraude begrijpen om er efficiënter tegen te strijden

Een grondige en zorgvuldige analyse van de gegevens kan helpen om alle fasen van de fraudebestrijdingscyclus te verbeteren. Een dergelijke analyse kan met name leiden tot betere preventie en opsporing, doordat strategische en operationele aanbevelingen kunnen worden gedaan om fraudebestrijders te helpen fraudeurs doeltreffender op te sporen. Hoe degelijk die analyse is, hangt af van de beschikbaarheid en kwaliteit van de relevante gegevens.

De EU beschikt over een adequaat rechtskader voor de uitwisseling van relevante informatie met betrekking tot zowel de ontvangsten als de uitgaven.

Aan de uitgavenzijde worden gegevens verzameld via meldingen van fraude en onregelmatigheden in het IMS, en de Commissie zet zich in om dit systeem verder te verbeteren en de lidstaten te ondersteunen bij het herzien en actualiseren van de richtsnoeren voor het melden van onregelmatigheden.

Aan de ontvangstenzijde blijven de risico's met betrekking tot bepaalde soorten goederen hoog. De lidstaten melden fraude en onregelmatigheden met traditionele eigen middelen via de Ownres-applicatie. Een tijdige en proactieve aanpak voor het in kaart brengen en aanpakken van bestaande risico's en nieuwe fraudetrends blijkt onontbeerlijk te zijn voor een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de EU.

In veel lidstaten is het percentage onregelmatigheden dat jaren na de eerste melding nog steeds als vermoedelijke fraude wordt aangemerkt extreem hoog, zelfs in verhouding tot de zaken die zijn afgesloten. Dit kan erop wijzen dat de gerechtelijke autoriteiten deze verdenkingen niet goed opvolgen, bijvoorbeeld omdat ze over onvoldoende middelen beschikken, of dat er geen goede communicatiekanalen zijn tussen de gerechtelijke en de rapporterende autoriteiten. Dit kan te wijten zijn aan het feit dat betaalorganen en beheersautoriteiten nog steeds vermoedens van fraude hebben hoewel er geen strafrechtelijke procedures zijn gestart, deze door de verjaringstermijn zijn verhinderd of niet tot voldoende bewijs van fraude hebben geleid.

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

Het opsporen en melden van vermoedelijke fraude kan nog aanzienlijk worden verbeterd, net als de follow-up ervan. Er zijn nog steeds aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. In de lidstaten waarin weinig fraude wordt gemeld, moeten de bevoegde autoriteiten investeren in frauderisicoanalyses om na te gaan in welke mate dit het gevolg is van een laag niveau van werkelijke fraude die hun activiteiten beïnvloedt of van systemische tekortkomingen in de opsporings- of meldingssystemen.

Als er tekortkomingen in de opsporing worden vastgesteld, moeten de lidstaten meer aandacht besteden aan het opsporen van fraudesignalen en, waar er onregelmatigheden worden vastgesteld, dieper ingaan op de kwestie van opzettelijkheid.

Als de vastgestelde problemen te maken hebben met de meldingsmethoden (bv. het uitstellen van de classificatie als vermoedelijke fraude), moeten de lidstaten de methoden herzien, ook rekening houdend met de behoefte aan een betere informatiestroom van en naar de gerechtelijke autoriteiten.

5.2. De strijd tegen fraude innoveren: argumenten voor digitalisering

Hoewel er in het verleden al verschillende aanbevelingen op dit gebied zijn gedaan, is de nadruk op digitalisering van de fraudebestrijding relevanter dan ooit. De mogelijkheden die nieuwe technologieën met zich meebrengen, moeten ten volle worden benut in de strijd tegen fraudeurs die beter georganiseerd en technisch beter onderlegd dan ooit lijken te zijn.

Aanbeveling 2: digitalisering van de fraudebestrijding hoog op de agenda van de lidstaten zetten

De digitalisering van de fraudebestrijding moet centraal staan in de fraudebestrijdingsstrategieën. Zij vormt zowel een hulpmiddel als een bedreiging, aangezien ook fraudeurs steeds vaker nieuwe technologieën gebruiken en misbruiken om hun misdrijven te plegen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de digitalisering van fraudebestrijding deel uitmaakt van hun NAFS. In het kader van die aanpak moeten strategieën worden gedefinieerd om: i) bestaande en toekomstige bedreigingen als gevolg van nieuwe technologieën te inventariseren; ii) de nodige IT-architectuur te ontwikkelen (bestaande instrumenten inventariseren, nieuwe ontwikkelen, zorgen voor de nodige interoperabiliteit tussen deze instrumenten); en iii) bestaande lacunes in kaart te brengen en aan te pakken, ook wat betreft de benodigde vaardigheden.

5.3. Het fraudebestrijdingsbeleid versterken

De Commissie pleit voortdurend voor de grootschalige invoering van nationale fraudebestrijdingsstrategieën om de financiële belangen van de EU te beschermen. Deze strategieën kunnen ervoor zorgen dat de verschillende betrokken nationale actoren een gemeenschappelijke aanpak volgen en kunnen de samenwerking met het EU-niveau vergemakkelijken. Vanwege de belangrijke rol die OLAF en het EOM spelen bij de bestrijding van met name grensoverschrijdende fraude, het steeds complexere fraudebestrijdingslandschap en de geraffineerde manier waarop fraudeurs te werk gaan, is samenwerking en coördinatie over de grenzen van organisaties heen belangrijker dan ooit.

Aanbeveling 3: het fraudebestrijdingsbeleid in de lidstaten versterken

In verschillende lidstaten zijn nationale fraudebestrijdingsnetwerken ontwikkeld, waarbij de nationale Afcos een sleutelrol speelt. De Commissie steunt en stimuleert dit proces, dat moet worden uitgebreid tot alle betrokken actoren en waarbij de relevante rechtshandavings- en gerechtelijke autoriteiten op nationaal en Europees niveau moeten worden betrokken. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat de nationale structuren die dit proces coördineren over voldoende personeel beschikken.

De fraudebestrijdingsnetwerken vormen de ideale structuur om nationale fraudebestrijdingsstrategieën te ontwikkelen en te actualiseren.

De Commissie herhaalt haar aanbeveling dat de lidstaten die nog geen NAFS hebben vastgesteld, dit alsnog zouden moeten doen.