EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.9.2022
COM(2022) 466 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tweede verslag van de Commissie over de uitvoering van 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

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de "PIF-richtlijn") werd op 5 juli 2017 vastgesteld[1]. Voor de lidstaten die erdoor gebonden zijn[2], vervangt de PIF-richtlijn de Overeenkomst van 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de bijbehorende protocollen (de "PIF-Overeenkomst")[3].

De PIF-richtlijn is vastgesteld op basis van artikel 83, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en maakt dus deel uit van de rechtsinstrumenten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Zij maakt ook deel uit van de algemene fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie[4]. Bovendien is er een sterke onderlinge afhankelijkheid tussen de handhaving van de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) genoemde gemeenschappelijke waarden van de EU en de bescherming van de financiële belangen van de EU. Voor dit laatste punt moeten de gerechtelijke autoriteiten bijvoorbeeld hun taken onafhankelijk kunnen uitvoeren, zonder inmenging van de uitvoerende macht[5].

De PIF-richtlijn stelt gemeenschappelijke minimumnormen vast voor het strafrecht van de lidstaten. Deze gemeenschappelijke normen hebben tot doel de financiële belangen van de EU te beschermen door de definities, de sancties en de verjaringstermijnen van bepaalde strafbare feiten die deze belangen schaden, te harmoniseren. De harmonisatie heeft ook gevolgen voor de reikwijdte van onderzoeken en vervolgingen door het Europees Openbaar Ministerie (EOM)[6], omdat de materiële bevoegdheid van het EOM wordt omschreven onder verwijzing naar de PIF-richtlijn[7], zoals omgezet in intern recht.

Aangezien de lidstaten volgens de PIF-richtlijn inbreuken strafbaar moeten stellen die verband houden met zowel de inkomsten als de uitgaven van de begroting van de Unie, heeft de omzetting ervan niet alleen gevolgen voor de eigen middelen van de Europese Unie

[1] PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29.

[2] Aangezien Denemarken overeenkomstig Protocol 22 bij de Verdragen niet heeft deelgenomen aan de vaststelling van de PIF-richtlijn, is het niet door deze richtlijn gebonden en dient het deze evenmin toe te passen. Denemarken blijft echter gebonden door de PIF-Overeenkomst. Ierland heeft daarentegen wel gebruik gemaakt van zijn recht om deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van de PIF-richtlijn, overeenkomstig Protocol 21 bij de Verdragen.

[3] Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 316 van 27.11.1995, blz. 49).

[4] *Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie: krachtiger optreden om de EU-begroting te beschermen*, COM(2019) 196 final van 29.4.2019.

[5] Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van het Hof (Grote kamer) van 27 mei 2019, gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU, Minister for Justice and Equality/OG en PI, ECLI:EU:C:2019:456; Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van het Hof (Grote kamer) van 24 november 2020, zaak C-510/19, Openbaar Ministerie, ECLI:EU:C:2020:953; Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 1).

[6] Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM") (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

[7] Artikel 22, lid 1, van Verordening (EU) 2017/1939.

(douanerechten en btw), maar ook voor het materiële beleid wanneer EU-uitgaven worden gebruikt voor de verwezenlijking van de doelstellingen van dit beleid. Een correcte omzetting van de richtlijn is dus niet alleen van cruciaal belang voor de bescherming van de EU-begroting, maar ook voor alle EU-beleidsterreinen waarvoor EU-geld wordt gebruikt, en is met name relevant in de context van de herstel- en veerkrachtfaciliteit[8].

a. PIF-richtlijn

De strafbare feiten die onder de artikelen 3 en 4 van de PIF-richtlijn vallen ("PIF-misdrijven") zijn:

(i) fraude, met inbegrip van grensoverschrijdende btw-fraude met een totale schade van ten minste 10 miljoen EUR[9];
(ii) witwassen van geld[10];
(iii) actieve en passieve corruptie[11]; en
(iv) wederrechtelijke toe-eigening[12].

Artikel 5 van de PIF-richtlijn verplicht de lidstaten tot strafbaarstelling van: i) uitlokking van en medeplichtigheid aan een van deze strafbare feiten; en ii) de poging om fraude en wederrechtelijke toe-eigening te plegen. De artikelen 6 en 9 van de PIF-richtlijn verplichten de lidstaten er voorts toe te voorzien in aansprakelijkheid van en sancties tegen rechtspersonen voor strafbare feiten die tot hun voordeel zijn begaan:

(i) door personen die een leidende functie binnen de rechtspersoon bekleden; of
(ii) door personen die onder het gezag staan van deze personen die een leidende functie bekleden, wegens het ontbreken van toezicht of controle door laatstgenoemden.

Daarnaast bevat artikel 7 van de PIF-richtlijn minimumregels inzake strafrechtelijke sancties voor natuurlijke personen, waaronder minimum-maximumsancties van ten minste vier jaar voor strafbare feiten die aanzienlijke schade of voordeel meebrengen.

Bovendien verplicht artikel 11 van de PIF-richtlijn de lidstaten ertoe:

(i) hun rechtsmacht te vestigen ten aanzien van PIF-misdrijven die geheel of gedeeltelijk op hun grondgebied zijn gepleegd of zijn gepleegd door een eigen onderdaan, en die

[8] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).
[9] Artikel 3 van de PIF-richtlijn.
[10] Artikel 4, lid 1, van de PIF-richtlijn.
[11] Artikel 4, lid 2, van de PIF-richtlijn.
[12] Artikel 4, lid 3, van de PIF-richtlijn.

zijn gepleegd door een persoon op wie op het tijdstip van het strafbare feit het Statuut van toepassing is[13]; en

(ii) te voorkomen dat de uitoefening van rechtsmacht over PIF-misdrijven die door hun onderdanen in het buitenland zijn gepleegd, aan bepaalde voorwaarden wordt onderworpen[14].

Daarnaast verplicht artikel 12 van de PIF-richtlijn de lidstaten ertoe:

(i) te voorzien in voldoende lange verjaringstermijnen voor de PIF-misdrijven zodat deze effectief kunnen worden aangepakt, met minimumverjaringstermijnen voor strafbare feiten waarop een maximumsanctie van ten minste 4 jaar gevangenisstraf staat; en

(ii) de nodige maatregelen te nemen om de tenuitvoerlegging van sancties mogelijk te maken[15].

Tot slot wordt met de PIF-richtlijn beoogd de terugvordering van onrechtmatig gebruikte EU-middelen[16] te vergemakkelijken aan de hand van het strafrecht[17].

b. Omzetting, met inbegrip van inbreukprocedures

De termijn voor omzetting van de PIF-richtlijn in intern recht is op 6 juli 2019 verstreken. Overeenkomstig artikel 18, lid 1, van de PIF-richtlijn moest de Commissie twee jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn een eerste uitvoeringsverslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad. Het desbetreffende verslag is in september 2021 vastgesteld[18]. In dit verslag werd geconcludeerd dat alle lidstaten de belangrijkste bepalingen van de PIF-richtlijn hebben omgezet. Er werd echter ook benadrukt dat de omzetting van de richtlijn moet worden verbeterd, met name om te zorgen voor de consequente omzetting van de definities van strafbare feiten en de aansprakelijkheid van, en sancties tegen, rechtspersonen en natuurlijke personen. Tot slot moeten de bepalingen inzake de uitoefening van rechtsmacht en de verjaringstermijnen naar behoren worden omgezet.

Wat de strafbare feiten betreft, hadden de aangetroffen conformiteitsproblemen met betrekking tot fraude onder meer te maken met het beperktere toepassingsgebied van de nationale wetgeving. Bovendien is in verschillende lidstaten een extra aspect — "plichtsverzuim" —

[13] Overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de PIF-richtlijn kunnen de lidstaten afzien van de toepassing van deze regel of deze slechts toepassen in specifieke gevallen of alleen indien aan specifieke voorwaarden is voldaan, in welk geval zij de Commissie daarvan in kennis moeten stellen.

[14] Artikel 11 van de PIF-richtlijn.

[15] Artikel 12 van de PIF-richtlijn.

[16] Artikel 13 van de PIF-richtlijn. In dit verband geven het aantal als fraude gemelde onregelmatigheden (zowel gevallen van vermoedelijke als van bewezen fraude) en de daarmee gemoeide bedragen geen directe indicatie van de omvang van voor de EU-begroting nadelige fraude. Zij zijn in de eerste plaats een indicatie van het niveau van opsporing en melding van potentiële fraude door de lidstaten en instellingen van de EU. In 2020 werden 1 056 onregelmatigheden als fraude gemeld, waarmee ongeveer 374 miljoen EUR gemoeid was (Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 32e jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding — 2020, COM(2021) 578 final van 20.9.2021, blz. 33.

[17] Artikel 13 van de PIF-richtlijn.

[18] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van 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, COM(2021) 536 final van 6.9.2021.

vereist bij zowel actieve als passieve corruptie. Door dit extra aspect wordt het toepassingsgebied van de definities van corruptie in de PIF-richtlijn aanzienlijk beperkt en wordt de vervolging ervan afhankelijk gesteld van het bewijs van een dergelijk plichtsverzuim. Daarnaast hadden op het gebied van wederrechtelijke toe-eigening de conformiteitsproblemen bovendien betrekking op een beperktere omzetting van dit strafbare feit of op het geheel ontbreken van omzetting.

Wat de aansprakelijkheid van en de sancties tegen rechtspersonen betreft, hadden de conformiteitsproblemen te maken met:

- een gebrekkige omzetting van artikel 6, lid 1, in verband met strafbare feiten die zijn gepleegd door personen die een leidende functie binnen de rechtspersoon bekleden;
- de beperking tot strafbare feiten die door personen zijn begaan binnen het kader van de activiteiten van de rechtspersoon; en
- de uitsluiting van strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen voor bepaalde basisdelicten.

Met betrekking tot artikel 9 benadrukte de Commissie dat de aansprakelijkheid van rechtspersonen niet afhankelijk mag worden gesteld van een definitieve veroordeling van een natuurlijke persoon, zoals in één lidstaat het geval is, aangezien dit de mogelijkheid ondermijnt om "doeltreffende, evenredige en afschrikkende" sancties op te leggen aan rechtspersonen.

Wat strafrechtelijke sancties voor natuurlijke personen betreft, werden in een kwart van de lidstaten conformiteitsproblemen vastgesteld. De wetgeving van verschillende lidstaten bevat bepalingen op grond waarvan personen aan strafrechtelijke aansprakelijkheid of aan de oplegging van sancties kunnen ontkomen indien zij aangifte doen van het strafbare feit of de aan de financiële belangen van de Europese Unie toegebrachte schade vergoeden in verschillende stadia voor of tijdens de strafprocedure. Dergelijke bepalingen kunnen sancties ondoeltreffend maken en hun afschrikkende werking wegnemen. Andere conformiteitsproblemen hielden verband met het feit dat de interne wetgeving de drempel van vier jaar voor de sancties niet haalt.

Wat de vaststelling van de rechtsmacht op basis van territorialiteit betreft, bestond een specifiek conformiteitsprobleem in het feit dat sommige lidstaten als voorwaarde stellen dat vervolging voor PIF-misdrijven alleen kan worden ingesteld na aangifte door het slachtoffer in de plaats waar het strafbare feit is gepleegd, of een klacht van de benadeelde partij vereisen (indien een dergelijke klacht vereist is voor vervolging op grond van het recht van het land waar het strafbare feit is gepleegd). Een specifiek omzettingsprobleem in verband met verjaringstermijnen betreft de bepaling van een verjaringstermijn voor de uitvoering van een vonnis die korter is dan de in artikel 12 vereiste vijf jaar.

Onverminderd verdere maatregelen tegen andere lidstaten, zijn er na de vaststelling van het eerste uitvoeringsverslag tot dusver aan zeventien lidstaten ingebrekestellingen gestuurd: aan acht lidstaten in december 2021[19]; aan nog eens vijf lidstaten in februari 2022[20]; en tot slot aan

[19] Inbreukenpakket voor december: voornaamste beslissingen, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_21_6201
[20] Inbreukenpakket voor februari: voornaamste beslissingen, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_22_601

vier lidstaten in mei 2022[21]. De Commissie beoordeelt momenteel de tot dusver ontvangen antwoorden op de ingebrekestellingen met het oog op mogelijke verdere maatregelen.

1.2. Reikwijdte en methode van dit tweede uitvoeringsverslag

Overeenkomstig artikel 18, lid 4, van de PIF-richtlijn stelt de Commissie dit tweede uitvoeringsverslag vast om, met betrekking tot de algemene doelstelling om de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie te versterken, te beoordelen of:

a) de btw-drempel in artikel 2, lid 2, passend is;

b) de bepalingen inzake verjaringstermijnen als bedoeld in artikel 12 voldoende doeltreffend zijn;

c) de PIF-richtlijn doeltreffend is ten aanzien van fraudegevallen bij openbare aanbestedingen.

Overeenkomstig artikel 18, lid 5, van de PIF-richtlijn wordt in dit verslag ook nagegaan of een herziening van de PIF-richtlijn nodig is, met name om hier een specifieke bepaling inzake fraude bij aanbestedingen op te nemen.

Dit verslag is in de eerste plaats gebaseerd op de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt via hun kennisgeving van interne maatregelen tot omzetting van de PIF-richtlijn, gevolgd door systematische uitwisselingen met de lidstaten, onder meer in het kader van de lopende inbreukprocedures.

Voorts is het gebaseerd op jaarlijkse statistieken over de PIF-misdrijven, met inbegrip van uitlokking van en medeplichtigheid aan een van deze strafbare feiten en poging tot fraude of wederrechtelijke toe-eigening, die de lidstaten overeenkomstig artikel 18, lid 2, bij de Commissie hebben ingediend[22]. Deze statistieken hebben met name betrekking op:

a) het aantal keren dat er strafvervolging is ingesteld, het aantal keren dat een onderzoek heeft geleid tot seponering, het aantal keren dat een berechting heeft geleid tot een vrijspraak en tot een veroordeling, en het aantal lopende strafrechtelijke procedures; en

b) de bij strafrechtelijke procedures teruggekregen bedragen en de geraamde schade.

Voor 2021 ontving de Commissie echter slechts statistieken van ongeveer een derde van de lidstaten, en onvolledige statistieken van een ander derde van de lidstaten. In de meeste lidstaten worden de statistieken over het algemeen niet op centraal niveau verzameld.

Bovendien vallen niet alle strafbare feiten onder de ingediende statistieken en hebben deze zeer vaak betrekking op bredere strafbare feiten in plaats van op de specifieke strafbare feiten die onder de PIF-richtlijn vallen. Daarnaast wordt in de gegevens van de lidstaten niet aangeduid of de strafbare feiten de financiële belangen van de EU of die van de lidstaten schaden.

[21] Inbreukenpakket voor mei: voornaamste beslissingen, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_22_2548

[22] Overeenkomstig artikel 18, lid 2, is elke lidstaat verplicht deze statistieken in te dienen, voor zover deze op centraal niveau in de betrokken lidstaat beschikbaar zijn.

Ook zijn er in de meeste lidstaten geen afzonderlijke gegevens beschikbaar over medeplichtigheid aan een van deze strafbare feiten en over poging tot fraude of wederrechtelijke toe-eigening.

Bovendien zijn de gegevens over ingestelde strafvervolging, onderzoek dat heeft geleid tot seponering, een berechting die heeft geleid tot vrijspraak of tot een veroordeling en lopende strafrechtelijke procedures, niet uniform in alle lidstaten.

Tot slot is slechts in een beperkt aantal lidstaten informatie beschikbaar over de teruggekregen bedragen en de geraamde schade.

Het jaarverslag 2021 van het EOM bevat relevante, zij het beperkte, gegevens met betrekking tot de eerste zeven maanden van de operationele activiteiten van het EOM[23]. Volgens het verslag betrof 31,8 % van de EOM-onderzoeken vermoedelijke fraude buiten de aanbestedingssfeer (313 onderzoeken) in de vorm van het gebruik of de overlegging van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten, met als gevolg dat middelen of activa afkomstig van de EU-begroting of van de door of voor de Europese Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden. Dit soort fraude komt vooral voor bij landbouwsubsidies en rechtstreekse betalingen, programma's voor plattelandsontwikkeling, maritieme ontwikkeling en ontwikkeling van de visserij, infrastructuur, programma's voor de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen, herstelmaatregelen in verband met COVID-19, opleidingsdiensten, bouw, onderzoek en innovatie, ontwikkeling van lokale infrastructuur, zorgdiensten, integratie van jongeren en werklozen op de arbeidsmarkt, waterinfrastructuur en steun voor kleine tot middelgrote ondernemingen. Het EOM onderzoekt met name op het gebied van landbouwsubsidies fraude op basis van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen, valse aangiften betreffende de omvang van de bebouwde grond en/of de hoeveelheid vee ("ghost cattle"), alsmede de activiteit van criminele groepen die valse documenten indienen voor fictieve landbouwbedrijven van allerlei aard.

Fraude met uitgaven in verband met aanbestedingen was goed voor 11,2 % van de onderzoeken van het EOM (110 gevallen). De fraude werd meestal gepleegd door het gebruik of de overlegging van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten. Dit soort fraude werd voornamelijk aangetroffen bij subsidies voor de bouw, afval- en afvalwaterinfrastructuur, technologie (groenafval, recycling) en programma's voor de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen.

Gezien de beperkte hoeveelheid beschikbare informatie is het moeilijk om de geschiktheid en doeltreffendheid van de bepalingen van de PIF-richtlijn en de noodzaak van een herziening van de richtlijn op deze basis te beoordelen. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan de gegevens tijdig te verzamelen en in te dienen, overeenkomstig de voorschriften van artikel 18, lid 2, van de PIF-richtlijn.

[23] Opgemerkt zij dat op het moment van opstelling van het verslag 22 lidstaten deelnemen aan de nauwere samenwerking bij de oprichting van het EOM, terwijl de PIF-richtlijn bindend is voor 26 lidstaten.

De bij de lidstaten en uit andere bronnen verkregen informatie voor het eerste omzettingsverslag werd aangevuld met verder extern onderzoek. Dit onderzoek bestond uit:

- een grondigere analyse van de omzetting door de lidstaten van de artikelen van de PIF-richtlijn betreffende de btw-drempel, fraude bij openbare aanbestedingen en verjaringstermijnen;
- aanvullende gegevensverzameling over relevante strafprocedures en de uitkomst daarvan; en
- interviews met belangrijke belanghebbenden, waaronder beroepsbeoefenaren op EU- en nationaal niveau.

2. SPECIFIEKE BEOORDELINGSPUNTEN OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 18, LID 4, VAN DE PIF-RICHTLIJN

2.1. Btw-drempel (artikel 2, lid 2)

In artikel 2, lid 2, is een drempel vastgesteld voor de toepasselijkheid van de PIF-richtlijn op de ontvangsten uit eigen middelen uit de btw. De PIF-richtlijn is alleen van toepassing in geval van ernstige inbreuken op het gemeenschappelijk btw-stelsel. Inbreuken op het gemeenschappelijk btw-stelsel moeten als ernstig worden beschouwd wanneer:

1. zij betrekking hebben op opzettelijk frauduleus handelen of nalaten als bedoeld in artikel 3, lid 2, punt d), van de PIF-richtlijn[24];
2. zij verband houden met het grondgebied van twee of meer lidstaten van de Europese Unie; en
3. er een totale schade van ten minste 10 miljoen EUR mee is gemoeid.

Dit begrip is vooral bedoeld om carrouselfraude, ploffraude en btw-fraude die wordt gepleegd in het verband van een criminele organisatie aan te pakken, die alle drie een grote bedreiging zijn voor het gemeenschappelijk btw-stelsel en aldus voor de EU-begroting.

Schade

De aanpak van de lidstaten met betrekking tot het bedrag van de door grensoverschrijdende btw-fraude veroorzaakte schade kan als volgt worden ingedeeld:

- lidstaten die eisen dat de schade ten minste 10 miljoen EUR bedraagt;
- lidstaten die een drempelbedrag eisen dat onder 10 miljoen EUR ligt;
- lidstaten die geen financiële drempel vaststellen.

[24] Artikel 3, lid 2, punt d) van de PIF-richtlijn: "d) wat betreft ontvangsten uit eigen middelen uit de btw, elk handelen of nalaten in het kader van grensoverschrijdende frauduleuze constructies waarbij: i) valse, onjuiste of onvolledige btw-gerelateerde verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de begroting van de Unie worden verminderd; ii) met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting btw-gerelateerde informatie wordt achtergehouden, of iii) correcte btw-gerelateerde verklaringen worden overgelegd met het oog op frauduleuze verhulling van niet-betaling of wederrechtelijke vestiging van rechten op btw-teruggaven."

Door de drempel van 10 miljoen EUR valt een aanzienlijke hoeveelheid frauduleuze activiteiten die betrekking hebben op het grondgebied van twee of meer lidstaten, maar waarvan de totale schade minder dan 10 miljoen EUR bedraagt (bijvoorbeeld het merendeel van de gevallen van tabakssmokkel en het ontkleuren van diesel), niet onder de PIF-richtlijn.

De drempel is een van de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de activiteiten van het EOM met betrekking tot btw-fraudezaken. Er rijzen met name steeds terugkerende vragen over de berekening van de totale schade, afhankelijk van de verschillende interpretaties van de lidstaten over de toe te passen methode (met name of de schade die zich in verschillende lidstaten voordoet, moet worden opgeteld) en het minimumaantal betrokken landen (zijn ten minste twee deelnemende lidstaten vereist? Of zijn twee lidstaten, die niet noodzakelijk aan het EOM deelnemen, voldoende?).

Voorts hebben lidstaten met kleinere economieën een groter aantal zaken met schadebedragen die de drempel van 10 miljoen EUR niet bereiken. Dit kan leiden tot een onevenwicht tussen de lidstaten wat het aantal zaken betreft dat het EOM kan behandelen.

Bovendien is er een aanzienlijk bedrag aan btw-fraude dat betrekking heeft op het grondgebied van twee of meer lidstaten, maar waarvan de totale schade minder dan 10 miljoen EUR bedraagt. De drempel is ook niet afschrikkend, aangezien het EOM alleen grootschalige btw-fraude behandelt, waardoor de daders mogelijk de zwakste rechtsmachten opzoeken om aan de greep van zowel de nationale autoriteiten als het EOM te ontsnappen.

Bovendien hebben de bevoegde opsporingsautoriteiten in de beginfase van het onderzoek vaak geen volledig beeld van de aard van de criminele activiteit (d.w.z. of het om een geval van carrouselfraude gaat en er dus banden zijn met het grondgebied van twee of meer lidstaten) en van het bedrag van de betrokken schade. Wachten tot de drempel van 10 miljoen EUR is bereikt, kan een nadelig effect hebben op het onderzoek. Tot slot kan de drempel onduidelijkheid scheppen over de vraag of de nationale autoriteiten dan wel het EOM een btw-fraudezaak in behandeling moeten nemen en wanneer de zaak aan het EOM moet worden overgedragen.

De meeste lidstaten die een financiële drempel hanteren, passen een cumulatieve aanpak toe overeenkomstig overweging 4 van de PIF-richtlijn[25], waarbij rekening wordt gehouden met de totale schade die in verschillende lidstaten door dezelfde btw-fraudeconstructie is veroorzaakt. In sommige lidstaten berekenen de autoriteiten de schade echter alleen per lidstaat.

De Commissie beschikt momenteel echter niet over voldoende informatie en gegevens om een definitief standpunt in te nemen over deze kwestie, die in de toekomst opnieuw zal worden bezien.

2.2. Verjaringstermijnen (artikel 12)

[25] Overweging 4 van de PIF-richtlijn: “Het begrip totale schade heeft betrekking op de geraamde schade die voortvloeit uit de gehele frauduleuze constructie, zowel voor de financiële belangen van de betrokken lidstaten als voor de Unie, interest en sancties uitgezonderd.”

Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de PIF-richtlijn moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om in een verjaringstermijn te voorzien waardoor de in de artikelen 3, 4 en 5 van de PIF-richtlijn bedoelde strafbare feiten voldoende lange tijd nadat deze zijn gepleegd nog aan onderzoek, strafvervolging, een proces en een rechterlijke beslissing kunnen worden onderworpen, zodat die strafbare feiten effectief kunnen worden aangepakt.

In geval van misdrijven waarop een maximumsanctie van ten minste vier jaar gevangenisstraf staat, moet de verjaringstermijn ten minste vijf jaar bedragen, te rekenen vanaf het moment waarop het strafbare feit werd gepleegd (artikel 12, lid 2). Artikel 12, lid 3, geeft de lidstaten de mogelijkheid een verjaringstermijn van minder dan vijf jaar, doch niet minder dan drie jaar, vast te stellen, mits die termijn door bepaalde handelingen kan worden gestuit of geschorst. De term "bepaalde handelingen" laat veel ruimte voor interpretatie. De lidstaten kunnen dus kortere verjaringstermijnen (in ieder geval niet minder dan drie jaar) vaststellen voor de strafbare feiten waarvoor de PIF-richtlijn een maximumsanctie van ten minste vier jaar gevangenisstraf voorschrijft, op voorwaarde dat er wordt voorzien in gronden voor stuiting en schorsing. De PIF-richtlijn voorziet ook in verjaringstermijnen om de uitvoering van sancties na een veroordeling wegens een in de artikelen 3, 4 en 5 bedoeld strafbaar feit mogelijk te maken (artikel 12, lid 4).

Om te kunnen beoordelen of de bepalingen inzake verjaringstermijnen "voldoende doeltreffend" zijn, moet eerst worden bekeken wat met dit begrip wordt bedoeld. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat de verjaringstermijn lang genoeg moet zijn om een doeltreffende en afschrikkende uitvoering te waarborgen in zaken betreffende PIF-misdrijven[26]. Er zij ook op gewezen dat verjaringstermijnen door hun aard een evenwicht moeten vinden tussen doeltreffendheid en het fundamentele recht op, onder meer, een eerlijk proces. In overweging 28 van de PIF-richtlijn wordt dit uitdrukkelijk vermeld: "[…] beoogt de volledige eerbiediging van die rechten en beginselen te waarborgen en zij moet dienovereenkomstig worden uitgevoerd". Wat artikel 18, lid 4, voorschrijft, is uiteraard niet een beoordeling of de verjaringstermijnen zelf voldoende doeltreffend zijn, maar of de bepalingen in verband met de verjaringstermijnen voldoende doeltreffend zijn.

Daarom kan men de vraag "zijn de bepalingen inzake verjaringstermijnen als bedoeld in artikel 12 voldoende doeltreffend?" herformuleren in "zijn de bepalingen inzake verjaringstermijnen als bedoeld in artikel 12 voldoende doeltreffend om een behoorlijk onderzoek, een behoorlijke strafvervolging, een behoorlijk proces en een behoorlijke rechterlijke beslissing te waarborgen van de strafbare feiten die onder de artikelen 3, 4 en 5 van de PIF-richtlijn vallen?" Indien het antwoord zou luiden dat de kans dat PIF-misdrijven in sommige lidstaten worden onderzocht, vervolgd, berecht en bestraft kleiner is dan in andere als gevolg van de toepassing van verjaringstermijnen, zou dit kunnen worden beschouwd als een aanwijzing dat de bepalingen niet voldoende doeltreffend zijn.

De lidstaten waren echter verplicht om slechts drie jaar voordat dit verslag werd opgesteld, de PIF-richtlijn om te zetten, wat een kortere periode is dan de verjaringstermijnen van artikel 12

[26] Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van het Hof (Grote kamer) van 8 september 2015, C-105/14, Taricco e.a., ECLI:EU:C:2015:555, punten 49-58; arrest van het Hof (Grote kamer) van 5 december 2017, C-42/17, M.A.S. en M.B., punten 39, 41, 59 en 62, ECLI:EU:C:2017:936.

van de PIF-richtlijn. In dit stadium is het dus moeilijk te zeggen in hoeverre de bepalingen van de PIF-richtlijn inzake verjaringstermijnen daadwerkelijk effect hebben gehad.

Bovendien hebben de lidstaten, zoals hierboven vermeld, slechts beperkte statistische gegevens overeenkomstig artikel 18, lid 2, verstrekt. Het is in dit stadium dan ook niet mogelijk om het aantal strafprocedures dat in de lidstaten is ingesteld, is geseponeerd, tot vrijspraak of tot een veroordeling heeft geleid, te vergelijken, noch om deze bevindingen te koppelen aan de duur van de verjaringstermijnen in de lidstaten.

Daarom is deze beoordeling in de eerste plaats gebaseerd op de juridische situatie in de lidstaten (zoals die blijkt uit de interne maatregelen tot omzetting van de bepalingen inzake verjaringstermijnen) en de praktische situatie in de lidstaten.

In dit verband kan het wenselijk worden geacht de verjaringstermijnen te verlengen, gezien de tijdrovende aard van het onderzoek naar PIF-misdrijven. Het kan jaren duren voordat bepaalde strafbare feiten worden opgespoord en het onderzoek ervan kan, gezien het grensoverschrijdende karakter ervan, aanzienlijke inspanningen vergen.

Aangezien de in de PIF-richtlijn vastgestelde verjaringstermijnen hoe dan ook zijn vastgesteld op de ondergrens van de verjaringstermijnen die op nationaal niveau voor soortgelijke strafbare feiten gelden, is het effect van de PIF-richtlijn op de verjaringstermijnen op nationaal niveau niettemin betrekkelijk gering geweest.

Dit wijst er niet op dat de relevante bepalingen van de PIF-richtlijn als zodanig ondoeltreffend zijn. De bepalingen van de richtlijn zorgen in ieder geval voor een bepaald minimumniveau, waardoor rechtszekerheid wordt geboden, door te voorkomen dat de verjaringstermijnen in een lidstaat in een later stadium worden verkort.

2.3.Fraude bij openbare aanbestedingen (artikel 3, lid 2, punt b))

In artikel 3 van de PIF-richtlijn is bepaald dat lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat fraude die de financiële belangen van de Europese Unie schaadt, een strafbaar feit vormt wanneer deze opzettelijk wordt gepleegd. Daartoe worden in de PIF-richtlijn vier categorieën gedragingen omschreven die fraude vormen die de financiële belangen van de Europese Unie schaadt. Deze vier categorieën hebben betrekking op handelen of nalaten met betrekking tot:

(i) uitgaven die geen verband houden met aanbestedingen (artikel 3, lid 2, punt a));
(ii) uitgaven in verband met aanbestedingen (artikel 3, lid 2, punt b));
(iii) andere ontvangsten dan ontvangsten uit eigen middelen uit de btw (artikel 3, lid 2, punt c)); en
(iv) ontvangsten uit eigen middelen uit de btw (artikel 3, lid 2, punt d)).

a. Het begrip “uitgaven in verband met aanbestedingen”

Het begrip "uitgaven in verband met aanbestedingen" wordt in artikel 3, lid 2, punt b), van de PIF-richtlijn echter niet nader gedefinieerd. In overweging 6 staat wel: "Voor de toepassing van deze richtlijn zijn uitgaven met betrekking tot aanbestedingen alle uitgaven in verband met overheidsopdrachten als bedoeld in artikel 101, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad." Uit het externe onderzoek dat voor de Commissie is uitgevoerd, is in verschillende gevallen gebleken dat dit heeft geleid tot een onjuiste interpretatie van de wet, in de zin dat situaties op nationaal niveau waarin EU-middelen worden toegewezen door nationale agentschappen/diensten die contracten sluiten met nationale/particuliere actoren, worden uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 3, lid 2, punt b).

Aangezien Verordening nr. 966/2012 niet meer van kracht is, moet de verwijzing ernaar worden gelezen als "bepaald bij artikel 2, punt 51, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046[27]". Uit artikel 2, punt 51, van Verordening 2018/1046 volgt dat uitgaven in verband met aanbestedingen alle uitgaven omvatten die verband houden met overheidsopdrachten, zoals onroerendgoedovereenkomsten, overeenkomsten voor leveringen, overeenkomsten voor werken of overeenkomsten voor diensten, tussen ondernemers en de aanbestedende dienst van de EU.

Gelet op de bepalingen van artikel 325, VWEU, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, en met name op de betekenis van de woorden "elke onwettige activiteit"[28] (die, gelet op het belang van de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, niet restrictief kunnen worden uitgelegd), moet ervan worden uitgegaan dat door nationale autoriteiten gepleegde aanbestedingsfraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, binnen het toepassingsgebied van de PIF-richtlijn valt.

b. Effect van het voorschrift "tenminste wanneer gepleegd met het oog op een onrechtmatig voordeel voor de dader of een derde en ten nadele van de financiële belangen van de Unie"

Artikel 3, lid 2, punt b), van de PIF-richtlijn voorziet in de volgende strafbare feiten op het gebied van fraude bij aanbestedingen:

1. het gebruik of de overleggingen van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten, met als gevolg dat middelen of activa afkomstig van de begroting van de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;
2. met hetzelfde gevolg, het achterhouden van informatie in strijd met een specifieke verplichting; of

[27] Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012, PE/13/2018/REV/1 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

[28] Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 21 december 2021 in de gevoegde zaken C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, Euro Box Promotion e.a., EU:C:2021:1034, punt 184.

3. misbruik van deze middelen of activa door zij voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk werden toegekend, hetgeen de financiële belangen van de Unie schaadt.

Er zij op gewezen dat in artikel 3, lid 2, punt a), soortgelijke strafbare feiten worden genoemd met betrekking tot fraude die geen verband houdt met aanbestedingen. Voor de strafbare feiten van zowel artikel 3, lid 2, punt a) als punt b), zijn opzet (overeenkomstig artikel 3, lid 1) en een handelen of nalaten vereist. Artikel 3, lid 2, punt b), bevat echter een aanvullende kwalificatie: "tenminste wanneer gepleegd met het oog op een onrechtmatig voordeel voor de dader of een derde en ten nadele van de financiële belangen van de Unie". Het oorzakelijk verband met een schade aan de financiële belangen van de Europese Unie is overduidelijk, aangezien de richtlijn gericht is op de harmonisatie van de strafrechtelijke bescherming van deze financiële belangen en dus op het aanpakken van de PIF-misdrijven. Met andere woorden, fraude bij aanbestedingen valt binnen het toepassingsgebied van de richtlijn op voorwaarde dat de financiële belangen van de EU erdoor worden geschaad.

Dit vereiste kan de drempel voor de vervolging van fraude bij aanbestedingen aanzienlijk verhogen ten opzichte van andere fraudegevallen. Er moet echter ook met de term "tenminste" rekening worden gehouden. Deze laat de lidstaten een beoordelingsmarge met betrekking tot de definitie van fraude bij aanbestedingen.

In dit verband eist een aantal lidstaten als voorwaarde voor vervolging het bewijs van schade aan de financiële belangen van de Europese Unie. Sommige lidstaten eisen de vaststelling van een onrechtmatig voordeel voor de dader of een derde, maar laten het oorzakelijk verband met schade buiten beschouwing. De meeste lidstaten stellen echter elk opzettelijk handelen of nalaten in het kader van de in artikel 3, lid 2, punt b), genoemde strafbare feiten strafbaar of zetten deze om door middel van ruimere interne bepalingen die in overeenstemming zijn met de PIF-richtlijn. Bovendien maakt een groot aantal lidstaten geen onderscheid tussen het financiële belang van de Europese Unie en het nationale financiële belang.

De reikwijdte van de definitie van fraude bij aanbestedingen, en bijgevolg de bewijsvereisten waaraan moet worden voldaan om dergelijke strafbare feiten te vervolgen, verschilt dan ook aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Deze verschillen kunnen leiden tot een ongelijke bescherming van de belangen van de Europese Unie, waarbij bepaalde frauduleuze activiteiten in bepaalde lidstaten niet worden onderzocht of vervolgd, terwijl dat in andere lidstaten wel het geval is.

3. CONCLUSIES

De PIF-richtlijn is vastgesteld om de financiële belangen van de Europese Unie beter te beschermen. De PIF-richtlijn biedt toegevoegde waarde door de vaststelling van: i) gemeenschappelijke minimumregels voor het definiëren van strafbare feiten; en ii) sancties

betreffende de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden.

Alle lidstaten hebben de belangrijkste bepalingen van de PIF-richtlijn omgezet. De omzetting van de richtlijn moet echter worden verbeterd, met name om te zorgen voor de consequente omzetting van de definities van strafbare feiten en de aansprakelijkheid van, en sancties tegen, rechtspersonen en natuurlijke personen. Ook moeten de lidstaten hun inspanningen opvoeren om de bepalingen inzake de uitoefening van rechtsmacht en de verjaringstermijnen naar behoren om te zetten. Dit heeft tot dusver geleid tot het inleiden van inbreukprocedures tegen 17 lidstaten.

In dit tweede omzettingsverslag is vooral nagegaan of:

a) de btw-drempel in artikel 2, lid 2, passend is;

b) de bepalingen inzake verjaringstermijnen als bedoeld in artikel 12 voldoende doeltreffend zijn;

c) de PIF-richtlijn doeltreffend is ten aanzien van fraudegevallen bij openbare aanbestedingen.

Dit verslag is voornamelijk gebaseerd op de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt, met inbegrip van de jaarlijkse statistieken over de PIF-misdrijven die de lidstaten overeenkomstig artikel 18, lid 2, aan de Commissie hebben verstrekt. Zoals gezegd bieden de door de lidstaten ingediende statistieken momenteel echter niet voldoende bewijsgronden om definitieve conclusies te trekken. Tot slot is slechts in een beperkt aantal lidstaten informatie beschikbaar over de teruggevorderde bedragen en de geraamde schade. In deze context is het moeilijk om de geschiktheid en doeltreffendheid van de bepalingen van de PIF-richtlijn en de noodzaak van een herziening van de richtlijn op deze basis te beoordelen.

De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan de gegevens tijdig te verzamelen en in te dienen, overeenkomstig de voorschriften van artikel 18, lid 2, van de PIF-richtlijn. Waar nodig kan de Commissie verdere richtsnoeren geven over de wijze waarop de lidstaten de statistieken moeten indienen. Zij kan ook een op maat gesneden verzoek richten tot de lidstaten die geen volledige en alomvattende gegevens overeenkomstig artikel 18, lid 2, hebben ingediend.

Btw-fraude

Wat de btw-drempel van artikel 2, lid 2, van de PIF-richtlijn betreft, werd het schade-element in aanmerking genomen. Er werd geconstateerd dat als gevolg van de drempel van 10 miljoen EUR een aanzienlijk bedrag aan frauduleuze activiteiten niet onder de PIF-richtlijn valt. Voorts hebben lidstaten met kleinere economieën een groter aantal zaken met schadebedragen die de drempel van 10 miljoen EUR niet bereiken. Bovendien is er een aanzienlijk bedrag aan btw-fraude dat betrekking heeft op het grondgebied van twee of meer lidstaten, maar waarvan de totale schade minder dan 10 miljoen EUR bedraagt. Daar komt bij dat de bevoegde onderzoeksautoriteiten in het beginstadium van het onderzoek vaak geen volledig beeld hebben van de aard van de criminele activiteit. Wachten tot de drempel van 10 miljoen EUR is bereikt,

kan nadelige gevolgen hebben voor het onderzoek. Tot slot kan de drempel onduidelijkheid scheppen over de vraag of de nationale autoriteiten dan wel het EOM een btw-fraudezaak in behandeling moeten nemen en wanneer de zaak aan het EOM moet worden overgedragen.

Daarnaast houden de meeste lidstaten rekening met de totale schade die in verschillende lidstaten door dezelfde btw-fraudeconstructie is veroorzaakt (cumulatieve aanpak) overeenkomstig overweging 4 van de PIF-richtlijn, terwijl andere de schade per lidstaat berekenen. Voorts nemen sommige lidstaten die de cumulatieve methode toepassen, alleen de schade in aanmerking die is veroorzaakt in de lidstaten die zich bij het EOM hebben aangesloten. Deze praktijken zijn zeer moeilijk te verenigen met de formulering van overweging 4 van de PIF-richtlijn.

De hierboven beschreven beperkingen ten aanzien van het bedrag en de wijze waarop de financiële drempel moet worden vastgesteld, doen twijfels rijzen over de vraag of de drempel wel voldoende doeltreffend en afschrikkend is om ernstige fraude tegen het gemeenschappelijk btw-stelsel te bestrijden. In het kader van een toekomstige herziening van de PIF-richtlijn zou kunnen worden overwogen de drempel te verlagen en te voorzien in alternatieve criteria om de ernst van het misdrijf te beoordelen.

Ook al zijn er in dit stadium niet genoeg gegevens over de toepassing in de praktijk van het drempelbedrag van 10 miljoen EUR om te kunnen beoordelen of dit bedrag passend is, zouden er toch, waar nodig, voldoende richtsnoeren moeten worden gegeven over de berekeningsmethode van het drempelbedrag.

Overheidsopdrachten

De PIF-richtlijn bevat geen definitie van uitgaven die verband houden met aanbestedingen. Hoewel de bedoeling van de wetgever kan worden afgeleid uit andere bepalingen van de PIF-richtlijn, kan de huidige kruisverwijzing naar een ander stuk EU-wetgeving in de overwegingen leiden tot een zekere mate van onzekerheid over de reikwijdte van de definitie van fraude bij aanbestedingen, wanneer het gaat om nationale aanbestedende diensten die EU-middelen beheren.

Bovendien wordt, zoals gezegd, in de inleidende formulering van artikel 3, lid 2, punt b), een speciale kwalificatie gegeven met betrekking tot opzet (in vergelijking met de andere PIF-misdrijven) en wordt gesteld dat aanbestedingsfraude “tenminste” strafbaar moet worden gesteld wanneer deze wordt gepleegd met het oogmerk de dader of een derde een onrechtmatig voordeel te verschaffen door schade aan de financiële belangen van de Unie toe te brengen. De interpretatiemarge die aan de lidstaten wordt gelaten met betrekking tot het opzettelijke element met de term “tenminste” kan leiden tot problemen in verband met ongelijke bescherming van de belangen van de Europese Unie, aangezien het mogelijk is dat bepaalde frauduleuze activiteiten in bepaalde lidstaten niet worden onderzocht of vervolgd (wegens het ontbreken van bewezen opzet), terwijl zij in andere lidstaten wel worden onderzocht en vervolgd.

Bij een toekomstige herziening van de PIF-richtlijn kan worden overwogen overweging 6 te wijzigen om te verduidelijken dat aanbestedingen waarbij nationale aanbestedende diensten zijn

betrokken die EU-middelen beheren, ook onder de richtlijn vallen, en artikel 3, lid 2, punt b), te wijzigen om rekening te houden met het ruimere vereiste van opzet van de andere frauduleuze PIF-misdrijven, namelijk “opzettelijk gepleegde strafbare feiten”.

Verjaringstermijnen

Verdere problemen in grensoverschrijdende zaken kunnen voortvloeien uit het gebrek aan uniformiteit van de nationale regels inzake verjaringstermijnen, hetgeen leidt tot situaties waarin marktdeelnemers die betrokken zijn bij dezelfde frauduleuze activiteit, in aanmerking kunnen komen voor verschillende regelingen, afhankelijk van de lidstaat waar hun zaak wordt vervolgd. Het minimumvereiste waarin de PIF-richtlijn voorziet, is dus wellicht niet toereikend om het onderzoek, de strafvervolging, het proces, de rechterlijke beslissing en de handhaving van straffen voor alle PIF-misdrijven in alle lidstaten op uniforme wijze te doen verlopen wat de verjaringstermijnen betreft.

Sinds de inwerkingtreding van de PIF-richtlijn is er echter niet voldoende tijd verstreken om de in artikel 12 voorgeschreven verjaringstermijnen te kunnen laten verstrijken met betrekking tot een onder de PIF-richtlijn vallend misdrijf.

Ook zijn er in dit stadium geen concrete aanwijzingen dat de kans dat PIF-misdrijven in sommige lidstaten worden onderzocht, vervolgd, berecht en bestraft, kleiner is dan in andere omdat de verjaringstermijnen te kort zijn.

Overeenkomstig artikel 18 van de PIF-richtlijn zal de Commissie blijven nagaan of de lidstaten de PIF-richtlijn naleven en zal zij alle passende maatregelen nemen om de naleving van de bepalingen van de richtlijn in de hele Europese Unie te waarborgen. De Commissie zal ook haar dialoog met de nationale autoriteiten opvoeren over de wijze waarop het verzamelen van gegevens kan worden verbeterd, zodat de uitvoering van de PIF-richtlijn op een beter gefundeerde basis kan worden beoordeeld.