Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/4091

18.7.2025

ACTIVITEITENVERSLAG VAN HET COMITÉ VAN TOEZICHT VAN OLAF — 2024

(C/2025/4091)

Leden van het Comité

De heer Angelo Maria Quaglini
Voorzitter van het Comité van toezicht van OLAF
Lid van het Comité sinds 23 september 2022

Rechter bij de Rekenkamer, Italië.

De heer Dušan Sterle
Lid van het Comité sinds 28 maart 2022

Minister-adviseur, ministerie van Buitenlandse en Europese Zaken, Slovenië.

Voormalig directeur van het bureau voor begrotingstoezicht van het ministerie van Financiën, Slovenië.

Mevrouw Marita Salgrāve
Lid van het Comité sinds 23 september 2022

Manager, INTOSAI IDI, professionele en relevante hoge controle-instanties.

Voormalig lid van de raad en directeur audit, hoogste controle-instantie, Letland.

Voormalig uitvoerend bestuurder van het centraal bureau voor financiering en contracten, ministerie van Financiën, Letland.

Mevrouw Teresa Anjinho
Lid van het Comité van 23 september 2022 tot 7 februari 2025

Voormalig plaatsvervangend ombudsman en onafhankelijk mensenrechtendeskundige, Portugal.

De heer Thierry Cretin
Lid van het Comité van 9 september 2022 tot 22 juli 2024

Voormalig lid van de rechterlijke macht in Frankrijk (onderzoeksrechter, plaatsvervangend procureur van de Republiek, procureur van de Republiek). Voormalig directeur van zowel DG Justitie en Consumentenzaken als van DG Migratie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie.

Voorwoord

2024 was een zeer productief jaar voor het Comité van toezicht van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Het Comité heeft vier uitvoerig gemotiveerde adviezen gericht aan de directeur-generaal van OLAF, waaronder twee adviezen over de bevoegdheden van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren. Het Comité is ook geraadpleegd en heeft opmerkingen gemaakt over een herzien ontwerp van de richtsnoeren betreffende onderzoeksprocedures (GIP's) van OLAF, zoals vereist op grond van artikel 17, lid 8, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 (OLAF-verordening). Het Comité is erin geslaagd zijn toezichthoudende taken met een hoge mate van efficiëntie en toewijding uit te voeren.

In februari 2024 bracht het Comité zijn eerste advies uit over de aanvullende onderzoeken van OLAF. Het advies was gericht op aanvullende onderzoeken die OLAF heeft uitgevoerd sinds juni 2021, toen het Europees Openbaar Ministerie (EOM) operationeel werd. Het was bedoeld om een beter inzicht te verschaffen in de wijze waarop de samenwerking van OLAF met het EOM zich ontwikkelt. In zijn conclusies prees het Comité zowel het EOM als OLAF voor hun aanzienlijke inspanningen om van dit nieuwe mechanisme een succes te maken in de strijd tegen fraude. Het Comité deed twee aanbevelingen aan OLAF om zijn samenwerking en uitwisselingen met het EOM transparanter te maken en de relevante goede administratieve praktijken te versterken. Gezien het evoluerende karakter van de aanvullende onderzoeken controleerde het Comité ook 52 aanvullende OLAF-onderzoeken die in 2024 werden uitgevoerd en de wijze waarop zijn aanbevelingen waren uitgevoerd. Dit jaarverslag biedt meer inzicht in de uitvoering van die onderzoeken en hun rol als essentieel instrument in de samenwerking tussen de twee belangrijkste pijlers van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU: OLAF en het EOM.

In mei 2024 heeft het Comité een advies over het voorontwerp van begroting van OLAF voor 2025 aangenomen. In dit advies werd opgemerkt dat de voorlopige begroting van OLAF voor 2025 met 5 % was gestegen ten opzichte van 2024. Het Comité concludeerde dat de voorgestelde verhogingen van bepaalde begrotingsonderdelen gerechtvaardigd waren en in overeenstemming waren met de richtsnoeren van de Commissie voor de opstelling van zijn ontwerpbegroting voor 2025. Het Comité benadrukte ook dat het belangrijk is de capaciteit van OLAF voor inspecties ter plaatse en zijn begroting voor informatie- en communicatietechnologie te handhaven. In het advies werd tevens gewezen op de noodzaak van voldoende personele middelen en werd met instemming gereageerd op de toewijzing van extra middelen voor de rol die OLAF vervult in het kader van de faciliteit voor Oekraïne.

Twee andere adviezen hadden betrekking op juridische kwesties in verband met de onderzoeksbevoegdheid van OLAF. In Advies nr. 4/2024 heeft het Comité onderzocht of OLAF bevoegd is om ernstige strafbare feiten in verband met de uitoefening van activiteiten in dienstverband door leden van het Europees Parlement en leden van instellingen, organen en instanties (EU-IOA's) te onderzoeken, zelfs wanneer de strafbare feiten de financiële belangen van de EU niet lijken te schaden. Het Comité concludeerde dat in het arrest Dalli was vastgesteld dat OLAF bevoegd is om dit soort interne onderzoeken uit te voeren en dat deze bevoegdheid rechtstreeks voortvloeit uit artikel 1, lid 4, van de OLAF-verordening. Het Comité was van mening dat de komende herziening van de OLAF-verordening een geschikt moment zou zijn om artikel 1, lid 4, van de verordening volledig in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof in de zaak Dalli. Dit zou meer duidelijkheid verschaffen en twijfels wegnemen over de bevoegdheid van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren naar leden van EU-IOA's die de financiële belangen van de EU niet schaden.

Het tweede advies, dat in januari 2025 formeel werd goedgekeurd, was gericht op de rol en bevoegdheden van OLAF bij het onderzoeken van ongepast gedrag en intimidatie binnen EU-IOA's. Het Comité onderzocht twintig gevallen van intimidatie die OLAF de afgelopen vijf jaar (2018-2023) had afgewezen (geen onderzoeken geopend) en negen onderzoeken naar intimidatie die in dezelfde periode werden afgerond. Het doel van het advies was te beoordelen of OLAF het juiste orgaan was om dergelijke onderzoeken uit te voeren en de "toegevoegde waarde" die de interventies van OLAF bieden.

Het Comité heeft de analyse van de ontwerp-GIP's voortgezet en afgerond. Het Comité heeft zijn advies in november 2024 formeel goedgekeurd. Naar het oordeel van het Comité is de herziening van de GIP's een zeer belangrijke taak voor OLAF, aangezien ze moet leiden tot de vaststelling van bijgewerkte, gedetailleerde, duidelijke en alomvattende richtsnoeren. De aanbevelingen van het Comité waren erop gericht ervoor te zorgen dat aan de volgende beginselen wordt voldaan: i) een redelijke termijn en continue uitvoering van onderzoeken; ii) een duidelijk besluitvormingsproces; iii) de toepassing van procedurewaarborgen; iv) transparantie, en v) gelijke behandeling van personen tijdens onderzoeken. Het Comité dankt OLAF voor de constructieve en transparante dialoog. Het Comité is echter bezorgd over de aankondiging begin 2025 dat de vaststelling van de definitieve versie van de GIP's was uitgesteld. Het Comité acht deze vertraging ongerechtvaardigd, gezien de aanzienlijke vooruitgang die OLAF reeds heeft geboekt en de aanzienlijke tijd en inspanningen die reeds zijn geïnvesteerd door OLAF en alle belanghebbenden die een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan de herziening.

Het Comité bleef de duur van OLAF-onderzoeken controleren, waarvan de resultaten in dit jaarverslag zijn opgenomen.

Er zij ook op gewezen dat een lid van het Comité in juli 2024 ontslag heeft genomen en dat het Comité zijn werkzaamheden met vier leden heeft voortgezet tot december 2024.

Tot slot wil ik namens de leden de directeur-generaal van OLAF bedanken voor zijn open en constructieve aanpak en uitwisselingen met het Comité, en ook mijn erkentelijkheid uitspreken voor de leden van het secretariaat, die onder leiding van het hoofd van het secretariaat, het Comité van waardevolle steun voorzagen.

Angelo Maria Quaglini

Voorzitter van het Comité van toezicht

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

1. Het Comité in het kort 5

2. Toezichthoudende activiteiten 6

2.1 *Advies nr. 1/2024 over aanvullende onderzoeken van OLAF en het EOM en de jaarlijkse follow-up* 6

2.2 *Toezicht op de begroting en middelen van OLAF: Advies nr. 2/2024 over het voorontwerp van begroting van OLAF voor 2025* 8

2.3 *Advies nr. 3/2024 over de richtsnoeren betreffende onderzoeksprocedures (GIP's) van OLAF* 9

2.4 *Advies nr. 4/2024 over de bevoegdheid van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren: het geval van leden van EU-instellingen* 11

2.5 *Ontwerpadvies over de interne onderzoeken van OLAF naar intimidatie binnen de instellingen, organen en instanties van de EU (EU-IOA's)* 14

2.6 *Toezicht op de duur van OLAF-onderzoeken* 16

2.6.1 *Door het Comité in 2024 ontvangen verslagen van onderzoeken die langer dan twaalf maanden duurden* .. 16

2.6.2 *Toezicht op OLAF-onderzoeken in 2024 die langer dan 36 maanden duurden* 17

2.7 *Toezicht door het Comité op individuele klachten die bij OLAF werden ingediend* 21

3 Samenwerking 21

3.1 *Samenwerking met OLAF* 21

3.2 *Betrekkingen met belanghebbenden* 22

4 Administratie en middelen 22

4.1 *Werkmethoden Comité van toezicht* 22

4.2 *Het secretariaat* 23

4.3 *Begrotingsvraagstukken* 23

1. **Het Comité in het kort**

1. Het Comité van toezicht van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) ("het Comité") is een onafhankelijk orgaan dat is opgericht bij Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 ([1]) ("de OLAF-verordening") ter versterking en waarborging van de onafhankelijkheid van OLAF door middel van een regelmatige controle van de uitvoering van zijn onderzoekstaak.

2. Het Comité is samengesteld uit vijf onafhankelijke, externe deskundigen ("de leden"), die in onderlinge overeenstemming door het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie voor een periode van vijf jaar worden benoemd ([2]). De leden vervullen hun rol volledig onafhankelijk en vragen noch aanvaarden instructies van welke regering of welk(e) instelling, orgaan of instantie van de EU dan ook. Het Comité wordt in zijn werkzaamheden permanent bijgestaan door een secretariaat, dat door de Commissie wordt verzorgd en onder rechtstreeks gezag van het Comité staat, onafhankelijk van de Commissie, OLAF of enig ander orgaan. Het secretariaat speelt een belangrijke rol in het faciliteren van en het bijdragen tot de toezichthoudende taken die het Comité vervult.

3. Gezien de aard van de OLAF-onderzoeken kan geen beroep worden gedaan op de rechterlijke instanties van de EU tegen een besluit van de directeur-generaal van OLAF om een onderzoek te openen of te sluiten ([3]). Dat betekent dat het Comité, samen met de toezichthouder op de procedurewaarborgen (die klachten behandelt tegen OLAF wegens niet-naleving van de procedurewaarborgen en de regels die van toepassing zijn op onderzoeken ([4])), een cruciale rol speelt als onafhankelijk orgaan dat belast is met het toezicht op en de controle van de wijze waarop OLAF zijn onderzoeken uitvoert. Het Comité verkeert derhalve in een bevoorrechte positie, aangezien het de EU-instellingen inzicht biedt in het functioneren van OLAF en het de zekerheid biedt dat OLAF rechtmatig en in overeenstemming met de toepasselijke procedurewaarborgen optreedt.

4. Het Comité heeft op grond van de OLAF-verordening een drieledige rol: i) het regelmatige toezicht op de onderzoekstaak van OLAF; ii) het bijstaan van de directeur-generaal van OLAF bij de uitvoering van zijn taken, en iii) verslaglegging aan de EU-instellingen.

5. In het bijzonder moet het Comité er door middel van het regelmatige toezicht op de onderzoeken van OLAF voor zorgen dat:

   (i) er geen sprake is van externe inmenging in de onderzoekstaken van OLAF;

   (ii) alle relevante besluiten van de directeur-generaal stroken met de beginselen van wettigheid en onpartijdigheid en in overeenstemming zijn met zowel het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie als de procedurewaarborgen ([5]).

6. De werkzaamheden van het Comité omvatten: i) het uitbrengen van **adviezen** aan de directeur-generaal van OLAF en, waar passend, het doen van **aanbevelingen** inzake de onderzoekswerkzaamheden van OLAF, de duur van zijn onderzoeken en de middelen die OLAF nodig heeft om zijn onderzoeken uit te voeren, en ii) het maken van **opmerkingen** over ontwerpen van richtsnoeren betreffende onderzoeksprocedures van OLAF (GIP's). Bij het uitbrengen van adviezen en het doen van aanbevelingen mengt het Comité zich niet in de uitvoering van lopende onderzoeken van OLAF.

([1]) Artikel 15, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) 2016/2030 en Verordening (EU, Euratom) 2020/2223. Beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

([2]) Overeenkomstig de OLAF-verordening worden de leden beurtelings vervangen om ervoor te zorgen dat de binnen het Comité opgebouwde ervaring behouden blijft.

([3]) Zaak T-658/17, Stichting Against Child Trafficking/Commissie, ECLI:EU:T:2018:799.

([4]) Artikel 9 bis, lid 8, van de OLAF-verordening.

([5]) https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf.

2. **Toezichthoudende activiteiten**

7. Tijdens het verslagjaar heeft het Comité op grond van artikel 15 van de OLAF-verordening vier adviezen aan de directeur-generaal van OLAF gericht. Deze bevatten een aantal aanbevelingen. Op basis van artikel 17, lid 8, van de OLAF-verordening is het Comité ook geraadpleegd en heeft het opmerkingen gemaakt over het herziene ontwerp van de GIP's van OLAF ([6]). Het Comité zette bovendien de controle voort van de duur van de onderzoeken van OLAF en de toepassing van procedurewaarborgen.

2.1 ***Advies nr. 1/2024 over aanvullende onderzoeken van OLAF en het EOM en de jaarlijkse follow-up***

8. In februari 2024 heeft het Comité Advies nr. 1/2024 ([7]) over aanvullende onderzoeken van OLAF aangenomen. Het advies was gebaseerd op een eerste analyse van zeventig aanvullende onderzoeken die OLAF heeft uitgevoerd sinds juni 2021, toen het EOM operationeel werd. Van veertig van deze zeventig onderzoeken die reeds door OLAF waren afgesloten, heeft het Comité een diepgaande analyse uitgevoerd.

9. Het Comité prees zowel het EOM als OLAF voor hun aanzienlijke inspanningen om van dit nieuwe mechanisme een succes te maken in de strijd tegen fraude. Uit de analyse van het Comité bleken de inzet en de professionele houding van beide partijen.

10. Op basis van de analyse van deze veertig afgesloten aanvullende onderzoeken heeft het Comité twee aanbevelingen aan OLAF gedaan. Ten eerste beval het Comité aan altijd gebruik te maken van de met het EOM overeengekomen formulieren en modellen om een voorstel te doen voor het openen van een aanvullend onderzoek, zelfs als het EOM OLAF al informeel heeft laten weten dat het bezwaar zou maken. Voorts beval het Comité aan deze praktijk tot uiting te laten komen in de komende herziene GIP's van OLAF. Deze twee aanbevelingen hadden tot doel de transparantie en goede administratieve praktijken bij de samenwerking en uitwisselingen tussen OLAF en het EOM te versterken.

11. Gezien het evoluerende karakter van aanvullende onderzoeken heeft het Comité besloten om, te beginnen met dit jaarverslag, jaarlijks toezicht te houden op de aanvullende onderzoeken van OLAF en op de uitvoering van aanbevelingen om meer inzicht te verschaffen in de uitvoering van dergelijke onderzoeken en hun rol als essentieel instrument in de samenwerking tussen de twee belangrijkste pijlers van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU: OLAF en het EOM.

Aanvullende onderzoeken van OLAF in 2024

12. In september 2024 heeft het Comité OLAF verzocht een lijst te verstrekken van de aanvullende onderzoeken die in 2024 waren geopend of afgesloten. OLAF heeft melding gemaakt van 52 aanvullende onderzoeken in 2024, waarvan het Comité er 24 heeft opgevraagd en geanalyseerd. In december 2024 verstrekte OLAF nadere informatie over de resterende 25 zaken, die minder dan een jaar oud waren en dus niet toegankelijk ([8]) waren voor het Comité in het OCM (het casemanagementsysteem van OLAF). OLAF voegde ook drie nieuwe zaken toe, die na het oorspronkelijke verzoek in september 2024 ([9]) werden geopend.

([6]) Advies nr. 3/2024 van het Comité van toezicht — "OLAF Guidelines on investigation procedures", te raadplegen op: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

([7]) Advies nr. 1/2024 van het Comité van toezicht — "Complementary investigations of OLAF and the EPPO", te raadplegen op: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

([8]) Overeenkomstig artikel 7, lid 8, en artikel 17, lid 5, punt d), tweede alinea, van de OLAF-verordening heeft het Comité van toezicht toegang tot onderzoeken die langer dan twaalf maanden duren.

([9]) Het Comité van toezicht heeft op 16 september 2024 verzocht om de lijst van alle in 2024 (januari-december) geopende en afgesloten aanvullende onderzoeken en om toegang tot de respectieve dossiers in het OCM.

13. Voor 2024 heeft het Comité 52 aanvullende onderzoeken geanalyseerd. 32 daarvan waren onlangs geopend en 20 afgesloten. In 18 afgesloten onderzoeken stelde OLAF voor ongeveer 160 miljoen EUR terug te vorderen. In de twee overige afgesloten onderzoeken heeft OLAF disciplinaire en administratieve aanbevelingen gedaan.

Analyse

14. Het Comité merkt op dat van de 52 aanvullende onderzoeken er 32 zijn ingesteld door het EOM en 20 door OLAF.

15. Van de 32 aanvullende onderzoeken die door het EOM werden ingesteld, waren er 22 afkomstig van de Roemeense gedelegeerde Europees aanklagers. De overige 10 door het EOM geopende onderzoeken werden geopend op verzoek van de gedelegeerde Europese aanklagers uit vier verschillende lidstaten: FR (2 zaken), LT (3), ES (4) en CZ (1). Ten slotte zijn de 20 door OLAF geopende zaken als volgt verdeeld: CZ (4 zaken), SK (3 zaken), CR, HU (2 zaken), BE, BG, DE, ET, GR, IT, LT, RO (en SIT ([10])) (1 zaak).

16. 37 onderzoeken werden vanaf het begin als aanvullend geopend en 15 werden heringedeeld als aanvullend onderzoek. Of een onderzoek van meet af aan als aanvullend wordt geopend of in een later stadium als zodanig wordt heringedeeld, lijkt van invloed te zijn op de totale duur ervan, zoals hieronder wordt aangetoond (zie de punten 23-27).

17. Het Comité merkt op dat het EOM geen voorstel van OLAF om een aanvullend onderzoek in te stellen formeel heeft geweigerd, wat kan worden beschouwd als een indicatie van een zeer goed niveau van samenwerking tussen beide partijen. Niets wijst het Comité erop dat het ontbreken van een dergelijke formele weigering het gevolg kan zijn van voorafgaande informele uitwisselingen tussen OLAF en het EOM, waarbij dit laatste zijn bezwaren reeds aan OLAF kenbaar zou hebben gemaakt indien OLAF een dergelijk verzoek zou indienen. OLAF heeft het Comité laten weten dat het bereid is na te gaan hoe het proces voor de bespreking van voorstellen voor mogelijke aanvullende onderzoeken kan worden gestroomlijnd.

Eerste aanbeveling: gebruik van formulieren

18. Een van de bevindingen in Advies nr. 1/2024 van het Comité was dat, als het EOM tijdens voorafgaande informele uitwisselingen bezwaar zou maken tegen het voornemen van OLAF om een aanvullend onderzoek te openen, OLAF in de praktijk geen formeel schriftelijk verzoek daartoe zou indienen. Dit betekende dat er als gevolg daarvan geen formeel bewijs zou zijn van het voorstel van OLAF of de bezwaren van het EOM daartegen. Om die reden heeft het Comité OLAF aanbevolen altijd een formeel schriftelijk voorstel te doen wanneer het een aanvullend onderzoek wil openen, met gebruik van de formulieren en modellen die al met het EOM zijn overeengekomen. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat: a) het transparantiebeginsel wordt nageleefd, en b) het toezicht van het Comité op de onderzoekstaak van OLAF doeltreffend is.

19. Het Comité constateerde dat in 23 van de 52 zaken de juiste aanvraagformulieren werden gebruikt. In het merendeel van deze gevallen heeft ten minste één van de partijen de formele procedure voor de communicatie met de andere partij gevolgd. In sommige van de overige gevallen werd het verzoek ingediend door middel van een eenvoudige brief zonder gebruik te maken van het passende formulier, of werd het antwoord op een formeel verzoek per eenvoudige e-mail of mondeling gegeven.

20. In elf gevallen gebruikte OLAF de passende formulieren om te verzoeken om de opening van een aanvullend onderzoek, terwijl dit niet altijd door het EOM werd gedaan, hoewel zijn praktijk het hele jaar door gestaag is verbeterd.

Tweede aanbeveling: follow-up van deze procedure in GIP's

21. De tweede aanbeveling, die voortvloeit uit de eerste, was dat OLAF ervoor moet zorgen dat het in zijn komende herziene GIP's aanbeveelt gebruik te maken van de met het EOM overeengekomen formulieren en modellen om een voorstel te doen voor het openen van een aanvullend onderzoek.

([10]) SIT — gespecialiseerde onderzoekdienst.

22. In zijn opmerkingen hierover in Advies nr. 1/2024 heeft OLAF zich ertoe verbonden samen met het EOM na te gaan hoe het proces voor de bespreking van voorstellen voor mogelijke aanvullende onderzoeken kan worden gestroomlijnd en ervoor kan worden gezorgd dat dit formeel en transparant is.

Duur

23. In zijn Advies nr. 1/2024 stelde het Comité vast dat de duur van 75 % van de afgesloten aanvullende onderzoeken minder dan één jaar bedroeg (gemiddeld acht maanden). In zeer weinig zaken (10-20 %) duurde het langer dan een jaar vanwege objectieve redenen, zoals de bijzonder complexe aard van de onderzochte kwesties, waaronder het grote aantal betrokken personen en/of landen.

24. In de sindsdien geanalyseerde gevallen heeft het Comité een verschil vastgesteld tussen onderzoeken die van meet af aan als aanvullend onderzoek werden geopend en onderzoeken die als aanvullend werden heringedeeld, vaak in een later en verder gevorderd onderzoeksstadium.

25. In het laatste geval rondde OLAF zijn onderzoek af binnen enkele maanden (of in sommige gevallen dagen) nadat het EOM het voorstel van OLAF voor het openen van een aanvullend onderzoek had aanvaard. Het vergevorderde stadium van het initiële EOM-onderzoek, dat vaak een aanzienlijke hoeveelheid informatie omvat die reeds is verzameld in het kader van forensische werkzaamheden en controles ter plaatse die zijn uitgevoerd voordat het onderzoek als aanvullend werd heringedeeld, kan de belangrijkste reden zijn voor een snelle afsluiting.

26. Indien een onderzoek daarentegen vanaf het begin als aanvullend onderzoek werd geopend, duurde dit gemiddeld langer (381 dagen), en in complexere zaken zelfs meer dan twee jaar.

27. In 2024 bedroeg de gemiddelde duur van heringedeelde en externe aanvullende OLAF-onderzoeken ([11]) 12 maanden, wat minder is dan de gemiddelde duur van andere onderzoeken van OLAF (24 maanden). De meeste aanvullende onderzoeken in 2024 vertoonden geen ongerechtvaardigde onderbrekingen, waaruit een efficiënte en coöperatieve aanpak van het EOM en OLAF blijkt.

2.2 ***Toezicht op de begroting en middelen van OLAF: Advies nr. 2/2024 over het voorontwerp van begroting van OLAF voor 2025***

28. Het Comité keurt elk jaar een advies goed over het voorontwerp van begroting van OLAF om de EU-instellingen zekerheid te bieden dat de onafhankelijkheid van de onderzoekstaak van OLAF is gewaarborgd in de ontwerpbegroting. Meer in het bijzonder wordt in het advies van het Comité onderzocht of OLAF over voldoende financiële en personele middelen beschikt om de strijd tegen fraude, corruptie en andere illegale activiteiten op te voeren en de eraan toegewezen taken doeltreffend uit te voeren.

29. Op 15 mei 2024 publiceerde het Comité Advies nr. 2/2024 over het voorontwerp van begroting van OLAF voor 2025. In dit advies werd opgemerkt dat de voorlopige begroting van OLAF met 5 % was gestegen ten opzichte van de begroting voor 2024. De voorgestelde verhogingen van bepaalde begrotingsonderdelen waren naar behoren gemotiveerd en waren in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie voor de opstelling van de ontwerpbegroting voor 2025.

30. Met betrekking tot de begrotingslijn van OLAF voor dienstreizen en representatiekosten wees het Comité op het belang van de aanbeveling van de Commissie dat alle diensten van de Commissie een lineaire verlaging van 20 % toepassen voor dienstreizen en vergaderingen in het kader van de Green Deal. Niettemin was het Comité ingenomen met het feit dat de begroting van OLAF voor dienstreizen en representatiekosten op hetzelfde peil zal blijven als in 2024, waardoor de vitale capaciteit van OLAF behouden blijft om in het kader van zijn onderzoeken inspecties ter plaatse in en buiten de EU uit te voeren.

31. Het Comité was ook ingenomen met het feit dat de begroting van OLAF voor informatie- en communicatietechnologie op hetzelfde peil blijft als in 2024. Na jaren van opeenvolgende aanzienlijke verhogingen was het Comité van mening dat de uitgaven van OLAF voor het OCM nu bestemd zouden worden voor onderhoudsdoeleinden en niet meer voor verdere ontwikkeling.

([11]) De gemiddelde duur van OLAF-onderzoeken wordt berekend vanaf de periode tussen de aanvaarding van het verzoek om aanvullend onderzoek en de afsluiting van het administratieve onderzoek door OLAF. In sommige gevallen zet het EOM het strafrechtelijk onderzoek voort.

32. Wat de personele middelen van OLAF betreft, heeft het Comité altijd gesteld dat het van het allergrootste belang is dat OLAF over voldoende personele middelen beschikt om een hoog prestatieniveau te handhaven. Het Comité was dan ook ingenomen met het feit dat er voor 2025 geen bezuinigingen op de personeelsformatie van OLAF meer waren gepland en dat OLAF ook extra middelen zou krijgen gezien zijn verwachte rol in het kader van de faciliteit voor Oekraïne, die door dit laatste instrument wordt gefinancierd.

33. Het Comité wees erop dat een belangrijk kenmerk van de begroting van OLAF de onderling verweven structuur ervan is, waardoor het "interne" begrotingsoverschrijvingen tussen zijn verschillende begrotingslijnen kan verrichten zonder toestemming van de begrotingsautoriteit van de EU. Dankzij deze mogelijkheid kon OLAF in het verleden inspelen op onvoorziene gebeurtenissen en uitdagingen en zijn begroting flexibeler beheren dan andere directoraten-generaal van de Commissie. Het Comité is altijd voorstander geweest van de autonomie van OLAF op het gebied van begrotingsbeheer, als aanvullende (begrotings)garantie voor zijn onafhankelijkheid.

34. Het Comité benadrukte echter dat het belangrijk is dat OLAF zijn begroting altijd zodanig beheert dat de algemene begrotingsbeginselen van de artikelen 6 tot en met 38 van de Verordening tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, met inbegrip van de beginselen van transparantie en specialiteit, zoveel mogelijk in acht worden genomen.

2.3 *Advies nr. 3/2024 over de richtsnoeren betreffende onderzoeksprocedures (GIP's) van OLAF*

35. Op grond van Verordening (EU, Euratom) 2020/2223 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding uitgevoerde onderzoeken heeft OLAF besloten de bestaande GIP's te wijzigen om de nieuwe bepalingen van de verordening om te zetten in nieuwe interne richtsnoeren en om een duidelijk en samenhangend kader vast te stellen voor alle onderzoeks-, steun- en coördinatieactiviteiten. Krachtens artikel 17 van de OLAF-verordening worden de GIP's vastgesteld door de directeur-generaal, nadat het Comité van toezicht in de gelegenheid is gesteld zijn opmerkingen te maken. Tegen deze achtergrond heeft OLAF aan het Comité uitgelegd dat dit herzieningsproces in twee afzonderlijke fasen is uitgevoerd.

36. Tijdens de eerste fase heeft de directeur-generaal van OLAF een gedeeltelijke herziening doorgevoerd, die beperkt bleef tot wat strikt noodzakelijk was om de GIP's af te stemmen op de wijzigingen die waren ingevoerd bij Verordening (EU, Euratom) 2020/2223 en het begin van de werkzaamheden van het EOM. Die fase is afgerond en de nieuwe GIP's zijn op 11 oktober 2021 in werking getreden. In zijn opmerkingen aan de directeur-generaal van OLAF over de herziening van de GIP's van 17 augustus 2022 maakte het Comité duidelijk dat het pas een advies over de herziene GIP's zou uitbrengen als de tweede fase van het herzieningsproces was afgerond ([12]).

37. In de tweede en huidige fase van de evaluatie heeft OLAF een uitgebreider herzieningsproces uitgevoerd, dat het volgende omvatte: kwesties waarop andere interne instructies en richtsnoeren van OLAF betrekking hebben; praktijken die zijn vastgesteld in het kader van de samenwerking van OLAF met het EOM; aanbevelingen van belanghebbenden van OLAF, en kwesties die in de loop der jaren door OLAF-personeel zijn vastgesteld.

38. Op 24 november 2023 heeft OLAF de herziene definitieve versie van de ontwerp-GIP's voor formele opmerkingen bij het Comité van toezicht ingediend. In het kader van deze formele raadpleging vond een constructieve gedachtewisseling plaats tussen OLAF en het Comité, die in de tweede helft van 2023 van start ging en tijdens de verslagperiode werd voortgezet. Advies nr. 3/2024 van het Comité van toezicht over de GIP's van OLAF werd door het Comité tijdens zijn plenaire vergadering van 15 oktober 2024 goedgekeurd en op 12 november 2024 gepubliceerd ([13]).

39. In het advies heeft het Comité overeenkomstig artikel 17, lid 8, van de OLAF-verordening zijn opmerkingen en aanbevelingen aan de directeur-generaal van OLAF verstrekt voordat de GIP's werden vastgesteld.

([12]) Artikel 17, lid 8, laatste zin, van de OLAF-verordening.

([13]) Advies nr. 3/2024 van het Comité van toezicht — "OLAF Guidelines on investigation procedures", te raadplegen op: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

40. Voor het Comité is het, zoals reeds vermeld in eerdere adviezen ([14]), absoluut noodzakelijk dat de nieuwe GIP's gebaseerd zijn op een grondige en alomvattende herziening van alle andere bestaande interne richtsnoeren en instructies van OLAF. Dit is belangrijk, omdat de GIP's de enige richtsnoeren, instructies of handleiding zijn die volgens de OLAF-verordening openbaar moeten worden gemaakt ([15]), en daarmee een onmisbaar onderdeel vormen dat de vereiste mate van transparantie en rechtszekerheid ten opzichte van de onderzochte personen waarborgt.

41. In dit verband erkende het Comité de vooruitgang die is geboekt bij het verstrekken van een herziene reeks richtsnoeren aan onderzoekers, maar was het van mening dat de ingediende en onderzochte ontwerp-GIP's verder kunnen worden verbeterd. Het Comité is van mening dat alomvattende, uitgebreide en gedetailleerde onderzoeksrichtsnoeren de voordelen van de handhaving van beginselen inzake: i) de redelijke termijn en continue uitvoering van onderzoeken; ii) een duidelijk besluitvormingsproces; iii) de toepassing van procedurewaarborgen; iv) transparantie, en v) gelijke behandeling van personen in de loop van het onderzoek tastbaarder zullen maken.

42. Het Comité heeft praktische en zorgvuldig onderbouwde aanbevelingen en suggesties gedaan, met name op de volgende punten:

(i) De duur van de onderzoeken. Het Comité heeft diverse aspecten besproken, waaronder: het plannen van onderzoeken; ongerechtvaardigde perioden van inactiviteit; de continue uitvoering van onderzoeken; mechanismen om de duur van onderzoeken te toetsen; de verplichting om verslag uit te brengen aan het Comité, en een redelijke onderzoekstermijn, die in verhouding moet staan tot de complexiteit en de omstandigheden van de zaak;

(ii) De onafhankelijkheid van de directeur-generaal van OLAF en het besluitvormingsproces. De aanbevelingen hadden betrekking op het structureren van de regels en het beschrijven van de beginselen inzake transparantie, documentatie, raadpleging en samenwerking tijdens het gehele besluitvormingsproces, met bijzondere aandacht voor de delegatie van bevoegdheden en hiërarchische verantwoordelijkheden;

(iii) De reikwijdte van onderzoeken, in het licht van het recht op verdediging en het besluitvormingsproces. De aanbevelingen hebben voornamelijk betrekking op de noodzaak om elke wijziging in de reikwijdte van een onderzoek te motiveren en elke wijziging van de reikwijdte te onderwerpen aan dezelfde evaluatieregels als die welke nodig zijn voor de opening van een onderzoek;

(iv) Het begrip "voldoende ernstige verdenking" om een onderzoek in te stellen, met bijzondere aandacht voor de uiteenlopende bronnen van ontvangen informatie en de activiteiten tijdens het selectieproces;

(v) Het beginsel van gelijke behandeling bij de uitvoering voeren van het onderzoek. Dit is vooral bedoeld om het beginsel van grondig onderzoek op te nemen in de GIP's en de kwestie aan te pakken van de criteria die worden gebruikt om te bepalen of een persoon als betrokken persoon kan worden beschouwd;

(vi) Eerbiediging van ieders persoonlijke levenssfeer en telefoongesprekken;

(vii) Het recht op rechtszekerheid, met bijzondere nadruk op de indeling van onderzoeken en zaken;

(viii) De interne advies- en controleprocedure en de noodzaak om deze te versterken.

43. Het Comité heeft de directeur-generaal van OLAF ook verzocht de interne instructies en richtsnoeren ter aanvulling van de GIP's grondig te evalueren en bij te werken om de relevantie ervan, de afstemming op de GIP's en de gebruiksvriendelijkheid ervan te waarborgen, en het Comité in kennis te stellen van de resultaten van dit proces.

([14]) Opmerkingen van het Comité aan de directeur-generaal van OLAF over de herziening van de GIP's van 17 augustus 2021 en Advies nr. 2/2017 over de herziening van de OLAF-verordening.

([15]) De laatste zin van artikel 17, lid 8, van de OLAF-verordening stelt dat deze richtsnoeren "ter bekendmaking op de website van het Bureau [worden] gepubliceerd in de officiële talen van de instellingen van de Unie".

44. Voor het Comité zijn gedetailleerde en praktische richtsnoeren, zoals vereist op grond van de OLAF-verordening, van groot belang om ervoor te zorgen dat onderzoeken stroken met de kernwaarden en de operationele integriteit van OLAF.

45. Het Comité is van mening dat de GIP's zeer gebaat zouden zijn bij het opvolgen van de aanbevelingen en opmerkingen in zijn advies.

46. In maart 2025 deelde de directeur-generaal van OLAF het Comité mee dat, hoewel de herziening van de GIP's is afgerond, de vaststelling van de definitieve tekst vertraging heeft opgelopen als gevolg van de lopende besprekingen over de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU en de evaluatie van de OLAF-verordening.

47. Het Comité betreurt het dat de goedkeuring van de definitieve versie van de GIP's wordt uitgesteld en acht de vertraging ongerechtvaardigd gezien de aanzienlijke vooruitgang die OLAF reeds heeft geboekt en de aanzienlijke tijd en inspanningen die tot dusverre zijn geïnvesteerd door OLAF en alle belanghebbenden die waardevolle bijdragen aan de herziening hebben geleverd.

48. Het Comité is van mening dat gedetailleerde en praktische richtsnoeren, zoals vereist op grond van de OLAF-verordening, van groot belang zijn om ervoor te zorgen dat de onderzoekswerkzaamheden stroken met de kernwaarden en de operationele integriteit van OLAF. Het Comité is van mening dat de lopende besprekingen over de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU en de evaluatie van de OLAF-verordening geen gevolgen mogen hebben voor de vaststelling van de reeds afgeronde GIP's.

2.4 *Advies nr. 4/2024 over de bevoegdheid van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren: het geval van leden van EU-instellingen*

49. In februari 2023 zond de directeur-generaal van OLAF het Comité de correspondentie tussen de voorzitter van het Europees Parlement en hemzelf (van maart 2020 tot september 2023) over de bevoegdheid van OLAF om een onderzoek in te stellen naar leden van het Europees Parlement. De directeur-generaal van OLAF heeft het Comité op de hoogte gebracht van bepaalde moeilijkheden die OLAF ondervond bij het onderzoeken van vermeende gevallen van ernstig wangedrag door leden van het Europees Parlement die als zodanig de financiële belangen van de EU niet hebben geschaad, waaronder problemen bij de toegang tot de kantoren van de leden en hun IT-apparatuur (laptops). Hoewel OLAF parlementaire medewerkers en andere personeelsleden van het Europees Parlement ("het Parlement") als betrokken personen kon onderzoeken, kon het zonder de toestemming van het Parlement geen onderzoeksactiviteiten uitvoeren waarbij een lid van het Europees Parlement betrokken was. Het Parlement was van mening dat de OLAF-verordening OLAF niet de bevoegdheid verleent om zaken te onderzoeken die geen verband houden met de bescherming van de financiële belangen van de EU, zoals de naleving door de leden van het Europees Parlement van de gedragscode van het Parlement.

50. Het Comité besloot daarom op grond van artikel 15 van de verordening ([16]) een advies uit te brengen ter verduidelijking van de regels die van toepassing zijn op interne onderzoeken door OLAF waarbij leden van de EU-instellingen in het algemeen en leden van het Europees Parlement in het bijzonder betrokken zijn. In zijn advies onderzocht het Comité de kernvraag of OLAF bevoegd is een onderzoek in te stellen naar ernstige strafbare feiten in verband met de uitoefening van activiteiten in dienstverband door leden van het Europees Parlement en leden van instellingen, organen en instanties van de EU (EU-IOA's) die de financiële belangen van de EU niet lijken te schaden (hierna "niet met PIF samenhangende zaken") ([17]). Het Comité heeft tevens de relevantie voor de interne onderzoeken van OLAF onderzocht van de gedragscode van het Parlement voor de leden van het Europees Parlement, het Statuut van de leden en hun immuniteit. Ten slotte werd in het advies voor de volledigheid ook beoordeeld of en in hoeverre de bevoegdheid van OLAF om dergelijke onderzoeken te verrichten, mogelijk wordt beïnvloed door het interinstitutioneel akkoord van 1999 en de besluiten die elke instelling, elk orgaan of elke instantie van de EU heeft vastgesteld op grond van artikel 4 van de OLAF-verordening over de voorwaarden waaronder OLAF onderzoeken kan verrichten naar hun personeel of hun leden.

([16]) In artikel 15 van de OLAF-verordening is bepaald dat het Comité van toezicht ook op verzoek, onder meer van de directeur-generaal van OLAF, advies kan uitbrengen.

([17]) Misdrijven tegen de financiële belangen van de Europese Unie (PIF-misdrijven, zoals gedefinieerd in Richtlijn (EU) 2017/1371, van het Franse "protection des intérêts financiers") schaden de financiële belangen van de Europese Unie en tasten ook haar reputatie en geloofwaardigheid aan. PIF-misdrijven omvatten fraude met betrekking tot de EU-begroting, grootschalige btw-fraude die twee of meer lidstaten treft, corruptie, verduistering van activa door een overheidsfunctionaris, en witwassen van geld waarbij voorwerpen betrokken zijn die afkomstig zijn van deze misdrijven.

Bevoegdheden van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren voor niet met PIF samenhangende zaken

51. Voor het Comité was het van essentieel belang om als eerste stap duidelijkheid te scheppen over de bevoegdheid van OLAF om een onderzoek in te stellen naar leden van het Europees Parlement voor aangelegenheden die de financiële belangen van de EU niet lijken te schaden. Om die reden verwees het Comité naar de jurisprudentie van de rechterlijke instanties van de EU, met name naar het arrest van het Hof in de zaak Dalli ([18]), waarin het Hof in detail de argumenten onderzocht die het Parlement onlangs in zijn correspondentie met OLAF lijkt te hebben aangevoerd om de bevoegdheid van OLAF om een onderzoek in te stellen naar leden van het Europees Parlement wegens niet met PIF samenhangende strafbare feiten, in twijfel te trekken of te beperken.

52. Het Hof stelde dat uit artikel 2, lid 1, van Besluit 1999/352/EG van de Commissie houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (die nog steeds van toepassing is) blijkt dat OLAF **niet alleen** belast is met het verrichten van administratieve onderzoeken die zijn gericht op, ten eerste, de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, **maar ook** met het onderzoeken van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van de verplichtingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie die tot tuchtrechtelijke en, eventueel, strafrechtelijke maatregelen aanleiding kan geven ([19]). Volgens het Hof is dit ook vastgelegd in overweging 5 van de eerdere OLAF-verordening nr. 1073/1999 (thans overweging 6 van de huidige OLAF-verordening), volgens welke **de verantwoordelijkheid van OLAF niet beperkt blijft tot de bescherming van de financiële belangen**, maar zich ook uitstrekt tot alle werkzaamheden ter vrijwaring van de belangen van de Unie tegen onregelmatige handelingen waartegen administratieve of strafrechtelijke vervolging kan worden ingesteld. Het Hof concludeerde dat het ontbreken van gevolgen voor de financiële belangen van de Unie **geen afbreuk doet aan de mogelijkheid voor OLAF om een onderzoek in te stellen** ([20]).

53. Het Comité merkt op dat de rechtspraak van de rechterlijke instanties zo duidelijk is dat er geen twijfel meer kan bestaan over de juiste interpretatie van artikel 1, lid 4, van de OLAF-verordening ([21]) en de bevoegdheden van OLAF om ernstige feiten in verband met de uitoefening van activiteiten in dienstverband door EU-personeel en leden van instellingen te onderzoeken die de financiële belangen van de EU niet schaden. Bovendien werd in de jurisprudentie naar aanleiding van de zaak Dalli ook verduidelijkt dat zelfs niet met PIF samenhangende strafbare feiten (zoals psychisch geweld) financiële gevolgen kunnen hebben. Het Comité merkt op dat OLAF het recht heeft dergelijke gevallen te onderzoeken, zelfs als het van oordeel is dat het wangedrag in kwestie geen financiële gevolgen heeft gehad. Het is ook duidelijk dat de bevoegdheid van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren naar leden van EU-IOA's voor niet met PIF samenhangende zaken rechtstreeks voortvloeit uit de OLAF-verordening en geen aanvullende bevoegdheid is die door de EU-IOA's vrijwillig aan OLAF is toegekend en buiten het toepassingsgebied van de OLAF-verordening ligt.

Gedragscode voor leden van het Europees Parlement

54. In zijn correspondentie met OLAF heeft het Parlement ook ernstige twijfels geuit over het feit dat OLAF parallelle interne onderzoeken zou uitvoeren naar kwesties als intimidatie, belangenconflicten of ethische schendingen waarbij leden van het Europees Parlement betrokken zijn, omdat dergelijke onderzoeken de eigen interne procedures van het Parlement, zoals vastgelegd in zijn gedragscode, in de wielen dreigen te rijden. Volgens het Parlement beperkt het beginsel van loyale samenwerking de reikwijdte van de activiteiten van OLAF waarbij het Parlement betrokken is.

55. In dit verband merkt het Comité op dat EU-IOA's interne regels kunnen vaststellen, met inbegrip van een gedragscode voor hun leden inzake ethische kwesties, maar dat dit niet verhindert en niet kan verhinderen dat OLAF een bevoegdheid uitoefent die er door de OLAF-verordening rechtstreeks aan is toegekend. Deze interne regels en gedragscodes zijn alleen bindend voor de betrokken EU-IOA. Zij kunnen derhalve niet worden gebruikt als grond om OLAF te beletten een intern onderzoek uit te voeren in overeenstemming met artikel 1, lid 4, van de OLAF-verordening.

([18]) Arrest van 6 juni 2019, Dalli/Commissie, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, bevestigd bij arrest van 25 februari 2021, Dalli/Commissie, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133 (zaak T-399/17).

([19]) Zie punt 62 van het arrest van 6 juni 2019, Dalli/Commissie, T-399/17.

([20]) Zie punt 62 van het arrest van 6 juni 2019, Dalli/Commissie, T-399/17.

([21]) Artikel 1, lid 4, luidt: "Binnen de instellingen, organen en instanties opgericht bij de Verdragen of op basis daarvan ("instellingen, organen en instanties"), verricht het Bureau [OLAF] administratieve onderzoeken met het oog op het bestrijden van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Daartoe spoort het ernstige feiten op in verband met de uitoefening van activiteiten in dienstverband die onverenigbaar kunnen zijn met de plichten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie en aanleiding kunnen geven tot disciplinaire en, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties, dan wel onverenigbaar kunnen zijn met de analoge verplichtingen van de leden van instellingen, organen en instanties, de hoofden van instanties of personeelsleden van instellingen, organen en instanties die niet vallen onder het Ambtenarenstatuut (tezamen "de ambtenaren, andere personeelsleden, leden van instellingen of organen, hoofden van instanties of personeelsleden")."

56. Wat het beginsel van loyale samenwerking betreft, verwijst het Comité naar de jurisprudentie van de Europese rechterlijke instanties volgens welke in artikel 13, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) ([22]) "het **beginsel** van institutioneel evenwicht tot uitdrukking [komt], dat kenmerkend is voor de institutionele structuur van de Unie en **dat gebiedt dat elk van de instellingen bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen eerbiedigt**" ([23]). Wat OLAF betreft, heeft het Hof in dit verband geoordeeld dat de verplichting tot loyale samenwerking van OLAF niet tot gevolg kan hebben dat de in de OLAF-verordening voorziene verdeling van taken en verantwoordelijkheden wordt gewijzigd ([24]).

57. Aangezien de bevoegdheid om interne onderzoeken uit te voeren geen gedeelde bevoegdheid is, maar door de OLAF-verordening alleen aan OLAF is toegekend, kan geen enkele instelling, waaronder het Parlement, zich op het beginsel van loyale samenwerking tussen instellingen beroepen om OLAF te beletten zijn onderzoeksbevoegdheid uit te oefenen ten aanzien van leden van EU-IOA's. Het beginsel van loyale samenwerking is immers verankerd in artikel 5, lid 3, van de OLAF-verordening, waarin is bepaald dat "wanneer het Bureau [OLAF] een intern onderzoek verricht, […] de instellingen, organen en instanties in kwestie geen parallel onderzoek naar dezelfde feiten [openen], tenzij anderszins met het Bureau is overeengekomen".

Statuut en Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie ([25])

58. Het Comité heeft ook de relevantie onderzocht van het Statuut en van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, waarin het statuut en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van het ambt van lid van het Europees Parlement zijn vastgesteld en waarbij wettelijke bescherming wordt geboden voor hun vrijheid en onafhankelijkheid. Het Comité merkt op dat artikel 1, lid 3, van de OLAF-verordening, waarin is bepaald dat deze geldt onverminderd a) Protocol nr. 7 inzake voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, en b) het Statuut van de leden van het Europees Parlement, geen beperking inhoudt van de aan OLAF toegekende bevoegdheid om ernstige feiten op te sporen in verband met de uitoefening van activiteiten in dienstverband door leden van EU-IOA's. Het maakt alleen duidelijk dat deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend zonder het verkiezingsmandaat van de leden van het Europees Parlement of hun vrijheid om hun rol als gekozen vertegenwoordiger te vervullen, te beperken of aan te tasten.

59. Volgens de rechtspraak hebben de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie die zijn erkend in Protocol nr. 7 en, bij uitbreiding, de immuniteit van de leden van het Europees Parlement, uitsluitend een functioneel karakter; zij zijn bedoeld om te voorkomen dat de Europese Unie in haar werking en onafhankelijkheid wordt belemmerd. Bijgevolg worden deze voorrechten en immuniteiten uitsluitend in het belang van de Europese Unie verleend. Volgens het Hof heeft deze immuniteit tot doel "te voorkomen dat de goede werking van de instelling waarvan zij lid zijn, en bijgevolg de uitoefening van de bevoegdheden van die instelling, worden belemmerd" ([26]). Hieruit volgt dat, voor zover de onderzoeken van OLAF naar handelingen van de leden van het Europees Parlement geen afbreuk doen aan "de mening of de stem, die zij in de uitoefening van hun ambt hebben uitgebracht", zij de voorrechten en immuniteiten van de leden van het Europees Parlement uit hoofde van Protocol nr. 7 en/of hun Statuut onverlet laten ([27]).

Interinstitutioneel akkoord van 1999 en besluiten van elke instelling, elk orgaan of elke instantie van de EU betreffende de interne onderzoeken van OLAF

60. In zijn correspondentie met OLAF heeft het Parlement ook aangevoerd dat, aangezien OLAF op grond van de OLAF-verordening niet bevoegd is om door leden van het Europees Parlement begane, niet met PIF samenhangende handelingen te onderzoeken, dergelijke onderzoeken uitsluitend kunnen worden uitgevoerd op basis van het

([22]) Artikel 13, lid 2, VEU luidt: "Iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. De instellingen werken loyaal samen."
([23]) Arrest van 6 oktober 2015, zaak C-73/14, Raad van de Europese Unie/Europese Commissie, ECLI:EU:C:2015:663.
([24]) Arrest van 5 september 2024, zaak C-494/22 P, Commissie/Tsjechische Republiek, punt 149, ECLI:EU:C:2024:684.
([25]) Besluit van het Europees Parlement van 28 september 2005 houdende aanneming van het Statuut van de leden van het Europees Parlement, PB L 262 van 7.10.2005, blz. 1, te raadplegen op http://data.europa.eu/eli/dec/2005/684/oj.
([26]) Arrest van 27 april 2022, Roos e.a./Parlement, gevoegde zaken T-710/21, T-722/21 en T-723/21, punt 132.
([27]) Zie ook Advies nr. 2/2011 van het Comité van toezicht — "Powers of OLAF for the independent conduct of internal investigations within the EU institutions", https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

interinstitutioneel akkoord van 25 mei 1999 tussen het Parlement, de Raad en de Europese Commissie betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF). Het Parlement is van mening dat, aangezien in overweging 6 van dit akkoord staat dat de onderzoeken van OLAF moeten worden uitgevoerd zonder dat "afbreuk [wordt gedaan] aan de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen", de onderzoeken van OLAF naar leden van het Europees Parlement moeten worden uitgevoerd met volledige inachtneming van het Reglement van het Parlement inzake de handhaving van de gedragscode voor de leden van het Europees Parlement. Volgens deze regels is bijvoorbeeld alleen de voorzitter van het Parlement bevoegd om, na raadpleging van het raadgevend comité voor het gedrag van de leden, definitieve besluiten te nemen over schendingen van de gedragscode door leden van het Europees Parlement. Indien OLAF parallelle onderzoeken naar dergelijke aangelegenheden zou verrichten, zou de bevoegdheid van de voorzitter van het Parlement en van het raadgevend comité worden aangetast.

61. In dit verband merkt het Comité, in navolging van de jurisprudentie van de rechterlijke instanties van de EU, op dat de bevoegdheid van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren naar leden van EU-IOA's voor niet met PIF samenhangende zaken rechtstreeks voortvloeit uit de OLAF-verordening zelf. Dit is dus geen bevoegdheid die de ondertekenende instellingen van het interinstitutioneel akkoord van 1999 "vrijwillig" aan OLAF hebben verleend. Als er al beperkingen zouden worden opgelegd aan de bevoegdheid van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren naar leden van EU-IOA's, zou zulks alleen mogelijk zijn op grond van de OLAF-verordening zelf, en niet op basis van een institutioneel akkoord, aangezien een akkoord of overeenkomst geen wetgevingshandeling is waarmee de OLAF-verordening kan worden ingetrokken, gewijzigd of vervangen.

62. Bovendien is het Comité van mening dat, indien het klopt dat "[o]nderzoeken binnen de instellingen, organen en instanties op de […] terreinen worden verricht overeenkomstig deze verordening en de besluiten van de instelling, het orgaan of de instantie" (artikel 4, lid 1, van de OLAF-verordening), dit verwijst naar de uitvoeringsbepalingen die EU-IOA's door middel van interne administratieve besluiten moeten invoeren. Deze besluiten bevatten praktische regelingen waarmee OLAF rekening moet houden bij het verrichten van onderzoeksactiviteiten (inspectie en verzameling van bewijsmateriaal ter plaatse, uitwisseling van informatie, gesprekken met personeelsleden en leden enz.), maar hebben geen invloed op het bestaan van de onderzoeksbevoegdheden van OLAF en de uitoefening daarvan door OLAF, en kunnen daarop ook geen invloed hebben.

63. Concluderend is het Comité van oordeel dat er na het arrest Dalli geen twijfel over bestaat dat OLAF bevoegd is om ernstige strafbare feiten in verband met de uitoefening van activiteiten in dienstverband door leden van het Europees Parlement en leden van EU-IOA's op te sporen waardoor de financiële belangen van de Unie al dan niet worden geschaad. Het Comité is voorts van mening dat de komende herziening van de OLAF-verordening een geschikt moment zou zijn om artikel 1, lid 4, van de OLAF-verordening volledig in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof in de zaak Dalli. Dit zou meer duidelijkheid verschaffen en twijfels wegnemen over de bevoegdheid van OLAF om interne onderzoeken uit te voeren naar leden van EU-IOA's die de financiële belangen van de EU niet schaden.

2.5 *Ontwerpadvies over de interne onderzoeken van OLAF naar intimidatie binnen de instellingen, organen en instanties van de EU (EU-IOA's)*

64. In 2022 heeft de directeur-generaal van OLAF het Comité van toezicht op de hoogte gebracht van bepaalde moeilijkheden die OLAF ondervond in een aantal zaken in verband met interne onderzoeken naar intimidatie die zijn onafhankelijkheid in gevaar zouden kunnen brengen.

65. Op basis van de informatie die het van OLAF ontving, achtte het Comité het belangrijk een advies uit te brengen om de rol en bevoegdheden van OLAF bij het onderzoeken van ongepast gedrag en intimidatie binnen EU-IOA's te verduidelijken, en de toegevoegde waarde van deze onderzoeken voor de bestrijding van intimidatie en ander soortgelijk ongepast gedrag van EU-ambtenaren en leden van EU-IOA's in detail te onderzoeken. Aangezien het Comité zich echter niet mengt in de uitvoering van lopende onderzoeken, heeft het besloten de kwestie pas te onderzoeken nadat de directeur-generaal van OLAF de gerapporteerde zaken had afgesloten.

66. In december 2024 keurde het Comité zijn ontwerpadvies goed, dat vervolgens in januari 2025 formeel werd vastgesteld ([28]). Het Comité onderzocht twintig gevallen van intimidatie die OLAF de afgelopen vijf jaar (2018-2023) had afgewezen (geen onderzoeken geopend) en negen onderzoeken naar intimidatie die in dezelfde periode werden afgerond.

([28]) Zie Advies nr. 1/2025 op: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

67. In zijn advies merkte het Comité in de eerste plaats op dat het naar aanleiding van het arrest Dalli nu vaststaat dat OLAF bevoegd is interne onderzoeken uit te voeren naar ernstige feiten in verband met de uitoefening van activiteiten in dienstverband door personeelsleden en leden van EU-IOA's, ongeacht of deze de financiële belangen van de EU schaden, en dat deze bevoegdheid rechtstreeks voortvloeit uit artikel 1, lid 4, van de OLAF-verordening. Dit is geen aanvullende bevoegdheid die door de EU-IOA's vrijwillig aan OLAF is toegekend en buiten het toepassingsgebied van de OLAF-verordening ligt ([29]). OLAF is derhalve bevoegd om interne onderzoeken te verrichten naar intimidatie, zoals die in de rechtspraak zijn verduidelijkt, zelfs als er geen gevolgen zijn voor de financiële belangen van de EU.

68. Uit de analyse van het Comité bleek echter dat OLAF normaal gesproken geen onderzoek naar dergelijke zaken zou instellen in gevallen waarin a) de beschuldigingen betrekking hebben op intimidatie gepleegd door ambtenaren en andere personeelsleden of personen in middenkaderfuncties, en b) de betrokken EU-IOA over de capaciteit en de nodige deskundigheid beschikt en in staat is haar eigen interne onderzoek op efficiënte en onafhankelijke wijze uit te voeren, zonder dat de tussenkomst van OLAF nodig is. In dergelijke gevallen is OLAF van oordeel dat het openen van zijn eigen onderzoek geen evenredig of efficiënt gebruik van zijn middelen zou zijn, noch enige toegevoegde waarde zou opleveren. In die gevallen zou de directeur-generaal de zaak afwijzen en de relevante informatie aan de betrokken EU-IOA toezenden, zodat passende actie kan worden ondernomen overeenkomstig artikel 5, lid 6, van de OLAF-verordening.

69. OLAF zou het echter passend en noodzakelijk achten om zijn eigen onderzoeken in te stellen wanneer de beschuldigingen van intimidatie worden geuit tegen hooggeplaatste en hogere leidinggevende ambtenaren en leden van EU-IOA's, waarbij alleen OLAF de vereiste mate van onafhankelijkheid zou kunnen waarborgen bij het uitvoeren van die onderzoeken.

70. Het Comité stelde vast dat de aanpak van OLAF bij de behandeling van klachten over intimidatie in overeenstemming is met de toepasselijke regels en met zijn mandaat. Bovendien was het Comité van oordeel dat in gevallen van intimidatie door hooggeplaatste en hoge ambtenaren een onderzoek van OLAF een reële toegevoegde waarde biedt wat betreft onafhankelijkheid en onpartijdigheid bij het uitvoeren van dergelijke onderzoeken.

71. In dit verband merkt het Comité op dat een intern onderzoek door de betrokken EU-IOA mogelijk niet objectief, onafhankelijk en onpartijdig is, gezien de hoge positie binnen de EU-IOA in kwestie en het hoge niveau van verantwoordelijkheid dat is toegekend aan een aantal hogere ambtenaren van de EU of leden van EU-IOA's. In sommige gevallen beschikken EU-IOA's mogelijk niet eens over de nodige middelen om een gespecialiseerd intern team aan te wijzen dat belast is met het uitvoeren van een administratief onderzoek. Tot slot kunnen beschuldigingen van intimidatie door hoge ambtenaren en leden van EU-IOA's die door hun eigen instelling, orgaan of instantie worden onderzocht, het imago en de reputatie van de EU-IOA in kwestie ernstig schaden.

72. Het Comité merkte ook op dat, hoewel de EU-IOA's in de meeste geanalyseerde gevallen hun medewerking verleenden en zich niet bemoeiden met het onderzoek van OLAF, de EU-IOA's in twee gevallen een duidelijk gebrek aan medewerking vertoonden en de bevoegdheid van OLAF om dergelijke interne onderzoeken uit te voeren in twijfel trokken. Dit leidde tot verdere vertragingen bij de onderzoeken van OLAF en had een negatief effect op de doeltreffendheid van zijn optreden.

73. Het Comité stelde dan ook vast dat wanneer de directeur-generaal een onderzoek instelt naar zaken die onder de bevoegdheid van OLAF vallen, de verplichting van de EU-IOA om met OLAF samen te werken en zich van parallelle onderzoeken te onthouden, onvoorwaardelijk is. In dit verband is het Comité van oordeel dat wanneer een EU-IOA niet positief reageert op de verzoeken van OLAF om geen parallel onderzoek te verrichten naar zaken die reeds door OLAF worden onderzocht of weigert informatie te verstrekken die relevant is voor de onderzoeken van OLAF, die EU-IOA in feite niet handelt in overeenstemming met de OLAF-verordening en het beginsel van loyale samenwerking. Dergelijk gedrag heeft een negatief effect op de doeltreffendheid en consistentie van het werk van OLAF en vormt uiteindelijk een belemmering voor de autonomie en onafhankelijkheid van OLAF bij de uitvoering van de onderzoeken binnen zijn mandaat.

([29]) Het Comité van toezicht heeft zich reeds over dit onderwerp uitgesproken in zijn Advies nr. 4/2024 getiteld "OLAF's power to conduct internal investigation: the case of Members of the EU institutions".

2.6 ***Toezicht op de duur van OLAF-onderzoeken***

74. Artikel 7, lid 8, van de OLAF-verordening verplicht het Comité ertoe een analyse per zaak te verrichten van onderzoeken die langer duren dan twaalf maanden om te waarborgen dat OLAF-onderzoeken op continue wijze worden uitgevoerd en gedurende een periode die in verhouding staat tot de omstandigheden en complexiteit ervan.

75. Door de duur van de onderzoeken van OLAF en van de redenen voor eventuele onnodige vertraging regelmatig te controleren streeft het Comité ernaar te verifiëren dat er geen externe of interne inmenging in de onpartijdige uitvoering van een onderzoek heeft plaatsgevonden. Een onderzoek dat ongerechtvaardigd lang duurt, kan ernstige negatieve gevolgen hebben voor: i) de rechten op verdediging van de betrokken persoon of personen, en/of ii) de follow-up van het onderzoek. Door toezicht te houden op de duur van onderzoeken verifieert het Comité ook of de aan OLAF toegewezen personele en financiële middelen op efficiënte wijze zijn gebruikt.

76. Het Comité beschouwt de duur van onderzoeken als een belangrijke indicator voor de doeltreffendheid van het optreden van OLAF en heeft in de loop der jaren bijzondere aandacht besteed aan dit onderwerp. In zijn laatste advies over dit onderwerp, Advies nr. 5/2021, heeft het Comité een uitgebreide beoordeling gemaakt van OLAF-onderzoeken die in 2019 langer dan 36 maanden duurden. Het Comité heeft bepaalde tekortkomingen vastgesteld die aanleiding waren voor een aantal aanbevelingen aan de directeur-generaal van OLAF.

77. In zijn recente Advies nr. 3/2024 over het ontwerp van nieuwe GIP's toonde het Comité zich ingenomen met de vooruitgang die OLAF heeft geboekt bij het beheer van de duur van zijn onderzoeken en erkende het dat sommige aanbevelingen van het Comité in het herziene ontwerp van de GIP's zijn opgenomen. Het Comité benadrukte echter ook dat het belangrijk is dat de GIP's onderzoekers duidelijke richtsnoeren bieden om ongerechtvaardigde perioden van inactiviteit tijdens het onderzoeksproces te voorkomen. In dit verband heeft het Comité diverse aanbevelingen ingediend bij de directeur-generaal van OLAF over wijzigingen van de GIP's die OLAF zouden helpen het probleem van buitensporig lange onderzoeken te boven te komen. Het Comité vertrouwt erop dat deze aanbevelingen door de directeur-generaal van OLAF in de definitieve versie van de GIP's zullen worden goedgekeurd. Zoals hierboven vermeld, maakt het Comité zich echter zorgen over het feit dat de vaststelling van de GIP's zonder concreet tijdschema is uitgesteld.

78. Tijdens het verslagjaar heeft het Comité, zoals elk jaar, van OLAF informatie ontvangen over onderzoeken die langer dan twaalf maanden duren. Om beter te begrijpen hoe OLAF de duur van zijn onderzoeken in 2024 heeft beheerd en hoe het heeft voldaan aan het algemene beginsel van evenredigheid van de duur van het OLAF-onderzoek, heeft het Comité, mede in het licht van eerder geformuleerde aanbevelingen, een beoordeling uitgevoerd die gericht was op onderzoeken die langer dan 36 maanden duurden (zie punt 2.6.2).

2.6.1 *Door het Comité in 2024 ontvangen verslagen van onderzoeken die langer dan twaalf maanden duurden*

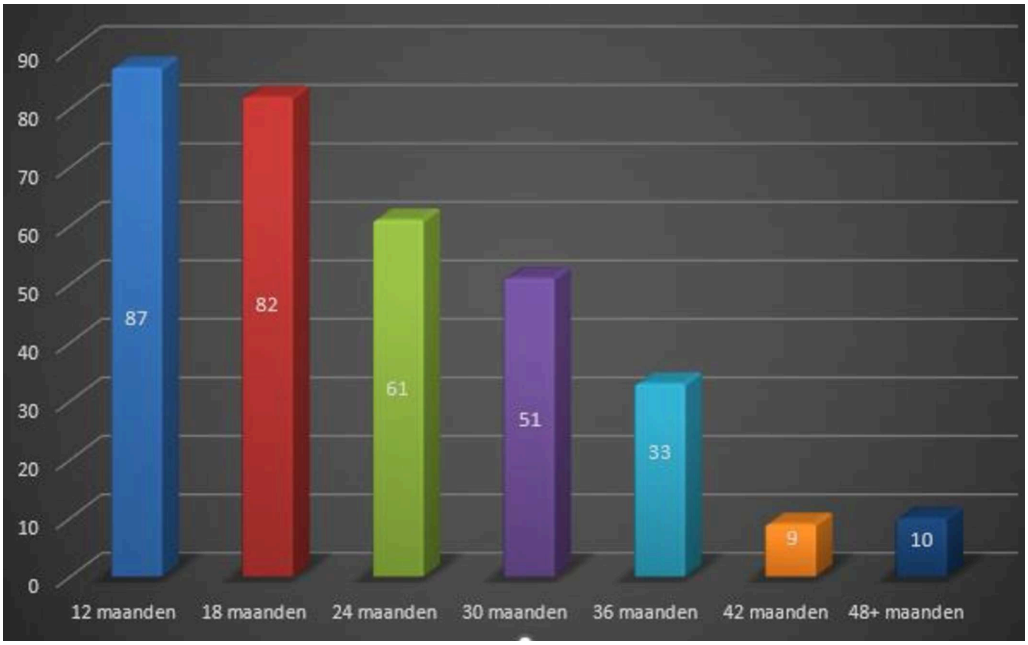
79. Indien een onderzoek niet kan worden afgesloten binnen twaalf maanden nadat het is geopend, is de directeur-generaal van OLAF krachtens artikel 7, lid 8, van de OLAF-verordening ([30]) verplicht om na het verstrijken van die twaalf maanden en vervolgens om de zes maanden formeel verslag uit te brengen aan het Comité. In deze verslagen vermeldt OLAF de redenen waarom het onderzoek nog openstaat en, waar passend ([31]), de corrigerende maatregelen die moeten worden genomen om het onderzoek sneller te doen verlopen en de verwachte termijn voor de afronding.

80. In 2024 ontving het Comité 490 verslagen van OLAF over 333 lopende afzonderlijke onderzoeken die langer dan twaalf maanden duurden. Daarvan duurde 49 % langer dan 24 maanden en 16 % langer dan 36 maanden (figuur 1). De naar sector uitgesplitste OLAF-onderzoeken worden in figuur 2 weergegeven.

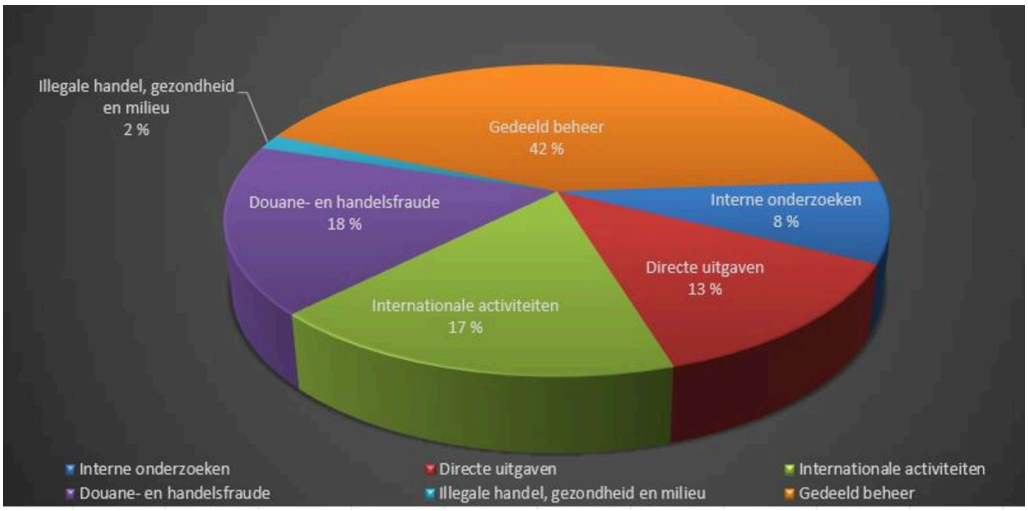
([30]) Artikel 7, lid 8, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 luidt: "Indien een onderzoek niet kan worden afgesloten binnen twaalf maanden nadat het is geopend, brengt de directeur-generaal, na het verstrijken van die twaalf maanden, en vervolgens om de zes maanden, verslag uit aan het Comité van toezicht, onder vermelding van de redenen die het oponthoud veroorzaken en, waar passend, de beoogde maatregelen om het onderzoek sneller te doen verlopen.".

([31]) De woorden "waar passend" werden bij Wijzigingsverordening (EU, Euratom) 2020/2223 toegevoegd aan de tekst van artikel 7, lid 8, van de OLAF-verordening.

Figuur 1: 333 langdurige zaken gemeld in 2024



Figuur 2: Uitsplitsing naar sector van de in 2024 gemelde langdurige gevallen



2.6.2 *Toezicht op OLAF-onderzoeken in 2024 die langer dan 36 maanden duurden*

81. In 2024 heeft het Comité de duur van OLAF-onderzoeken regelmatig gecontroleerd, met bijzondere aandacht voor onderzoeken die langer dan 36 maanden duurden. De controle vond plaats in twee fasen. Eerst analyseerde het Comité zaken waarin het onderzoek tussen 1 januari en 31 augustus 2024 langer dan 36 maanden had geduurd (39 zaken). Vervolgens onderzocht het Comité nieuwe zaken waarin het onderzoek tussen 1 september en 31 december 2024 langer dan 36 maanden duurde (13 nieuwe zaken). Tijdens deze laatste fase heeft het Comité ook de vooruitgang onderzocht met betrekking tot de 39 zaken die eerder in het jaar werden geanalyseerd.

82. Overeenkomstig artikel 10 van de werkafspraken die tussen OLAF en het Comité zijn overeengekomen ([32]) had het Comité toegang tot de dossiers van de bovengenoemde 52 onderzoeken. Eind december 2024 had OLAF 44 van deze zaken afgesloten, terwijl er nog 8 liepen.

([32]) De werkafspraken die tussen OLAF en het Comité zijn overeengekomen, bieden het Comité gedeeltelijk rechtstreekse toegang tot met zaken verband houdende en in het casemanagementsysteem van OLAF geregistreerde informatie. De werkafspraken kunnen worden geraadpleegd op: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf.

83. Bij zijn onderzoek keek het Comité naar de volgende indicatoren.

Continuïteit van de onderzoeksactiviteiten: De intensiteit van de onderzoeksactiviteiten werd tijdens de gehele duur van elke zaak zorgvuldig geëvalueerd. Het Comité verifieerde de redenen die OLAF in zijn twaalfmaandenverslagen had verstrekt aan de hand van de dossiers en analyseerde de continuïteit van de activiteiten tussen de verslagperioden. Bijzondere aandacht werd besteed aan onderbrekingen in de onderzoeksactiviteiten die langer dan drie maanden duren. Er werd gezocht naar een motivering in het dossier (uitdrukkelijk vermeld of anderszins af te leiden) ([33]). Het Comité richtte zich ook op de beoordeling van de continuïteit van onderzoeken door het evaluatieteam van OLAF ([34]).

Onderzoeksplanning en operationele prioritering: Het Comité heeft de interne praktijk van OLAF voor het beheer van de duur van onderzoeken geëvalueerd, met bijzondere nadruk op planning en operationele prioritering. Het Comité heeft beoordeeld of voor alle OLAF-eenheden een consistente en uniforme aanpak is gevolgd ([35]). Het Comité heeft tevens onderzocht of het bestuur van OLAF operationele prioriteit had gegeven aan onderzoeken die langer dan 36 maanden duurden, met als duidelijke doelstelling de afronding ervan te bespoedigen ([36]).

Evenredigheid en doeltreffendheid: Het Comité heeft ook een voorlopige beoordeling uitgevoerd van de evenredigheid van de duur van elk onderzoek, waarbij het heeft geëvalueerd of de duur gerechtvaardigd was op basis van de omstandigheden van de zaak. Voorts heeft het Comité van toezicht beoordeeld of de voorgestelde corrigerende maatregelen zinvol en geschikt waren om de redenen aan te pakken waarom de onderzoeken nog niet waren afgerond.

84. De analyse die het Comité in 2024 heeft uitgevoerd, kan als volgt worden samengevat.

Verslaglegging

85. Het Comité merkte op dat de complexiteit van de zaak de reden was die door OLAF het meest werd aangevoerd om de duur van een onderzoek te rechtvaardigen (in 85 % van de zaken). De omstandigheden waarin een onderzoek als complex kan worden beschouwd, kunnen van per zaak verschillen, afhankelijk van het onderwerp en de specifieke omstandigheden. OLAF beroept zich doorgaans op de complexiteit wanneer de documenten talrijk zijn en zich vanwege hun formaat, volume en taal moeilijk laten onderzoeken. De complexiteit wordt ook genoemd wanneer zich problemen voordoen tussen rechtsgebieden en andere juridische kwesties, wanneer de zaak betrekking heeft of kan hebben op een groot aantal personen ([37]) en/of landen, wanneer de reikwijdte van het onderzoek ruim is of wanneer transacties moeilijk te analyseren zijn.

86. Andere redenen die OLAF heeft opgegeven om de duur te rechtvaardigen, zijn interne omstandigheden (bv. personeelskwesties zoals lange afwezigheid van een hoofdonderzoeker of reorganisatie van een onderzoeksteam), of externe omstandigheden waarover het OLAF geen controle had (bv. moeilijkheden bij de samenwerking met belanghebbenden, wachten op input van Europese instellingen, nationale autoriteiten of andere belanghebbenden, of de gevolgen van de COVID-19-pandemie).

87. Het Comité heeft de inhoud van de twaalfmaandenverslagen van OLAF beoordeeld aan de hand van alle beschikbare gegevens in elke zaak en daarbij geen discrepanties vastgesteld. Meer in het algemeen is het Comité van mening dat het model voor de verslaglegging aan het Comité, indien correct ingevuld, een betrouwbaar overzicht van de zaak kan bieden. Het is belangrijk de informatie daarin om de zes maanden bij te werken, met bijzondere aandacht voor de corrigerende maatregelen die tijdens de verslagperiode zijn genomen en de doeltreffendheid ervan. Het Comité heeft er reeds op gewezen ([38]) dat wanneer een onderzoek wordt afgerond tijdens het opstellen van het twaalfmaandenverslag, dit OLAF niet ontslaat van zijn verplichting om het Comité in kennis te stellen van de corrigerende maatregelen die tijdens het onderzoek zijn genomen.

([33]) Zie Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, aanbeveling 1b.
([34]) Zie Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, aanbeveling 2.
([35]) Zie Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, aanbeveling 3.
([36]) Zie Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, aanbeveling 4c.
([37]) De geanalyseerde zaken betroffen een reeks natuurlijke personen/rechtspersonen, uiteenlopend van 1 tot 29.
([38]) Zie Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, punten 38 en 39.

Continuïteit van de onderzoeken

a. *Onderbrekingen in de onderzoeksactiviteiten*

88. Het Comité heeft de intensiteit van de onderzoeksactiviteiten tijdens de gehele duur van elke zaak zorgvuldig onderzocht en perioden van inactiviteit vastgesteld in de levenscyclus van het merendeel van de geanalyseerde zaken (47 zaken) ([39]). Bij de meeste zaken traden meerdere perioden van inactiviteit op. Bij 44 zaken constateerde het Comité onderbrekingen van 3-8 maanden ([40]). Bij 12 zaken duurden de onderbrekingen 9-15 maanden ([41]). Bij 4 zaken constateerde het Comité langere perioden van inactiviteit, van 16 tot 23 maanden ([42]). Het Comité erkent, zoals reeds vermeld in eerdere adviezen, dat de analyse van de duur niet uitsluitend mag worden gebaseerd op het aantal activiteiten in het kader van een onderzoek en de duur daarvan, en dat bij elke analyse rekening moet worden gehouden met het gehele onderzoeksdossier en, overeenkomstig artikel 7, lid 5, van de OLAF-verordening, met de specifieke omstandigheden en complexiteit van elke zaak.

89. Het Comité herhaalt ([43]) dat perioden van inactiviteit naar behoren moeten worden geregistreerd en gemotiveerd in het dossier, en dat obstakels of vertragingen waarmee het caseteam tijdens de levenscyclus van een onderzoek wordt geconfronteerd, altijd moeten worden geregistreerd en traceerbaar moeten zijn in het OCM (bv. in de vorm van een notitie in het dossier). Dit zou het bestuur van OLAF in staat stellen de voortgang van een onderzoek doeltreffend te controleren en de vereiste mate van transparantie en verantwoordingsplicht te waarborgen.

90. In zijn eerdere analyse van de duur merkte het Comité op dat OLAF in de meeste gevallen de omstandigheden achter perioden van inactiviteit in het OCM niet naar behoren had geregistreerd ([44]). De in 2024 uitgevoerde analyse laat een verbetering zien op dit gebied, aangezien OLAF regelmatig onderbrekingen van meer dan drie maanden heeft geboekstaafd, zodat het Comité de redenen voor dergelijke perioden van inactiviteit kon begrijpen. In slechts een minderheid van de gevallen heeft het Comité ongedocumenteerde onderbrekingen ontdekt ([45]).

91. In dit verband prijst het Comité de praktijk om de geleidelijke voortgang van de gegevensanalyse van OLAF in nota's over processtukken te boekstaven en eventuele procedurele obstakels voor het onderzoeksteam te registreren ([46]).

92. Het Comité merkte ook op dat OLAF in de meeste gevallen documenten op tijd registreerde, maar dat dit bij enkele zaken met enige vertraging gebeurde (bv. e-mailuitwisselingen daterend van enige tijd voordat zij in het OCM werden ingevoerd) ([47]). Deze praktijk wijkt af van de behoefte aan duidelijkheid en transparantie in het OCM, dat op zijn beurt van groot belang is voor de gestroomlijnde uitvoering van onderzoeken, het toezicht op het beheer en de controle door het Comité. Het Comité benadrukt dan ook dat alle relevante documenten onverwijld in het OCM moeten worden ingevoerd.

b. *Adviezen van het evaluatieteam*

93. In alle 44 afgesloten zaken analyseerde het Comité ook de adviezen die het evaluatieteam had afgegeven vóór de afsluiting ervan (advies over afsluiting). Het Comité constateerde een zekere heterogeniteit in de door het evaluatieteam uitgevoerde analyses van de continuïteit van onderzoeken: in sommige gevallen verwees het advies van het evaluatieteam naar perioden van inactiviteit of de complexiteit van de zaak, zonder toelichting of aanvullende bijzonderheden te verstrekken ter ondersteuning van zijn beoordeling ([48]); in andere gevallen werd in het advies eenvoudigweg gesteld dat er geen aanwijzingen voor onnodige vertragingen waren gevonden, hoewel men dat uit de inhoud van het dossier mogelijk wel zou kunnen opmaken ([49]).

([39]) [Bij vijf zaken werden geen perioden van inactiviteit vastgesteld — vertrouwelijk].
([40]) [Vertrouwelijk].
([41]) [Vertrouwelijk].
([42]) [Vertrouwelijk].
([43]) Zie Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, punt 44.
([44]) Zie Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, punten 45 en volgende.
([45]) [Vertrouwelijk].
([46]) [Vertrouwelijk].
([47]) [Vertrouwelijk].
([48]) [Vertrouwelijk].
([49]) [Vertrouwelijk].

94. Het Comité sluit zich aan bij zijn eerder geformuleerde standpunt ([50]) dat de aan het einde van het onderzoek uitgevoerde beoordeling van zeer groot belang is voor het toezicht op de efficiëntie van de activiteiten van OLAF. Daarom is het belangrijk dat in de adviezen van het evaluatieteam de exacte perioden van inactiviteit worden vastgesteld en duidelijke en goed onderbouwde conclusies worden getrokken.

Onderzoeksplanning en prioritering

95. In het kader van de laatste actualisering van de GIP's heeft OLAF artikel 9, lid 1, gewijzigd om daarin de eis voor de onderzoekseenheden op te nemen om "een initieel werkplan uit te stippelen". Het Comité verheugt zich over deze ontwikkeling en is erkentelijk voor de inspanningen van de directeur-generaal van OLAF bij de uitvoering van aanbeveling 3 van Advies nr. 5/2021.

96. Uit de uitgevoerde analyse bleek echter dat bij 60 % van de zaken geen initieel werkplan was opgesteld. Bij de overige 40 % van de zaken werd wel een initieel werkplan opgesteld, maar in slechts drie zaken werd het initiële werkplan geactualiseerd ([51]). Het Comité erkent dat de overgrote meerderheid van de geanalyseerde onderzoeken werd geopend voordat de GIP's in oktober 2021 werden bijgewerkt. Het Comité herhaalt echter zijn standpunt ([52]) dat een consistentere aanpak de activiteiten van OLAF ten goede zou komen. Door aan het begin van een onderzoek werkplannen op te stellen en zo nodig te actualiseren beschikt het bestuur van OLAF over een concreet instrument om de duur en de voortgang van de onderzoeken te controleren en optimaal gebruik te maken van zijn personele middelen.

97. Uit de analyse van het Comité bleek ook een zekere mate van heterogeniteit bij de toewijzing van operationele prioriteit aan zaken. Aan slechts 8 onderzoeken die langer dan 36 maanden duurden werd uitdrukkelijk prioriteit toegekend ([53]). Uit de analyse bleek echter ook dat 30 zaken kort na het verstrijken van een duur van meer dan 36 maanden ([54]) werden afgesloten, hoewel daaraan niet uitdrukkelijk operationele prioriteit was toegekend.

98. In dit verband verwelkomt het Comité — als een positieve ontwikkeling die voldoet aan aanbeveling 4c van Advies nr. 5/2021 — het feit dat OLAF automatisch prioriteit heeft toegekend aan het merendeel van de onderzoeken met een looptijd van meer dan 36 maanden. Niettemin benadrukt het Comité ook dat besluiten om prioriteit te verlenen aan een onderzoek in het dossier moeten worden geregistreerd en dat eventuele latere wijzigingen van die besluiten moeten worden geboekstaafd.

99. De in 2024 door het Comité uitgevoerde analyse van zaken met een looptijd van meer dan 36 maanden leverde meer duidelijkheid op over een aantal kwesties. Ten eerste was er sprake van een lichte toename van deze zaken ten opzichte van 2019 (van 10 % tot 16 % van alle gerapporteerde zaken in 2024). Dit cijfer lijkt te sporen met de daling van het aantal OLAF-personeelsleden de afgelopen vijf jaar en de toenemende complexiteit van de door OLAF verrichte onderzoeken ([55]). Uit de analyse bleek echter dat de meeste onderzoeken na een duur van 36 maanden werden versneld, waardoor de meeste zaken na 36 tot 42 maanden werden afgesloten.

100. Wat de continuïteit van de onderzoeken betreft, stelde het Comité vast dat bij bijna 70 % van de zaken de vastgestelde onderbrekingen inderdaad gerechtvaardigd waren ([56]). Bij de resterende 30 % stelde het Comité vast dat de langdurige afwezigheid van de hoofdonderzoeker en/of de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de samenstelling van het caseteam een terugkerend element was dat de duur beïnvloedde ([57]). Ten slotte geeft een beperkt aantal geanalyseerde zaken ([58]) volgens het Comité aanleiding tot bezorgdheid over het evenredige karakter van de duur ervan; het Comité is van mening dat de onderzoeken van OLAF in deze gevallen niet continu waren en dat de onderbrekingen niet gerechtvaardigd waren. In het licht van bovenstaande overwegingen benadrukt het Comité dat het belangrijk is om onderzoeksonderbrekingen tot een minimum te beperken. Het Comité benadrukt ook dat dergelijke perioden van inactiviteit in het dossier duidelijk moeten worden gemotiveerd.

([50]) Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, aanbeveling 2.
([51]) [Vertrouwelijk].
([52]) Advies nr. 5/2021 van het Comité van toezicht, aanbeveling 3.
([53]) [Vertrouwelijk].
([54]) [Zaken die na 36 tot 42 maanden werden afgesloten — vertrouwelijk].
([55]) In 2019 voerde OLAF "complexiteit van de zaak" aan als reden voor de duur van het onderzoek bij 43 % van de zaken, terwijl dit in het verslagjaar voor 85 % van de zaken gold.
([56]) [Vertrouwelijk].
([57]) [Vertrouwelijk].
([58]) [Vertrouwelijk].

101. Uit de analyse bleek verder dat, hoewel het opstellen van werkplannen vereist is op grond van artikel 9, lid 1, van de huidige GIP's, onderzoekseenheden nog niet stelselmatig werkplannen opstellen. Het Comité vertrouwt erop dat artikel 9, lid 1, van de GIP's in de toekomst consistenter zal worden toegepast.

2.7 *Toezicht door het Comité op individuele klachten die bij OLAF werden ingediend*

102. Net als elk jaar ontving het Comité halfjaarlijkse verslagen en relevante documenten over individuele klachten die door OLAF werden behandeld. In 2024 liet de directeur-generaal het Comité weten dat OLAF in totaal drie klachten had behandeld. De directeur-generaal gaf ook een overzicht van de klachten die door de Europese Ombudsman waren behandeld. OLAF verschafte automatische toegang tot de betreffende zaken in het casemanagementsysteem van OLAF, waarin alle relevante documenten en informatie zijn opgenomen ([59]). Het Comité richtte zich op de drie klachten die OLAF in 2024 rechtstreeks behandelde op basis van artikel 90 bis van het Statuut ([60]).

103. Op grond van artikel 90 bis van het Statuut kunnen EU-ambtenaren en andere personeelsleden bij de directeur-generaal van OLAF verzoeken indienen met betrekking tot hun rechten en de wijze waarop zij worden behandeld in het kader van onderzoeken van OLAF. Zij kunnen ook klachten indienen tegen een in het kader van onderzoeken door OLAF verrichte handeling waardoor zij zich bezwaard achten.

104. Het Comité merkt op dat bij twee klachten, die werden ingediend door bij OLAF-onderzoeken betrokken personen, verzoeken om schadevergoeding werden ingediend wegens vermeende inbreuk op procedurewaarborgen. Beide klachten werden ingediend nadat de OLAF-onderzoeken waren afgesloten. De resterende klacht werd ingediend door een informant en betrof een "afgewezen zaak" waarin OLAF besloot geen onderzoek in te stellen.

105. Het Comité is van oordeel dat OLAF in de bovengenoemde klachten alle klagers voldoende uitleg heeft verschaft en heeft gehandeld in overeenstemming met zijn verplichting krachtens artikel 41, lid 2, punt c), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie inzake "de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden".

3 **Samenwerking**

3.1 *Samenwerking met OLAF*

106. In 2024 consolideerde het Comité zijn succesvolle samenwerking met OLAF door een open en zinvolle dialoog te blijven voeren met de directeur-generaal van OLAF en zijn team.

107. Het Comité heeft de praktijk voortgezet om de directeur-generaal van OLAF en diens medewerkers uit te nodigen voor zijn maandelijkse vergaderingen om onderwerpen die voor het Comité en de werkzaamheden van OLAF belangrijk zijn, te bespreken en hierover te worden geïnformeerd. De leden van het Comité en het secretariaat hielden ook formele en informele vergaderingen met het bestuur en personeel van OLAF in het kader van de voorbereiding van de werkzaamheden van het Comité.

108. Het Comité ontving de volgende verslagen van OLAF, in lijn met de bepalingen van de OLAF-verordening en de vastgestelde werkpraktijken: i) verslagen over onderzoeken die langer dan twaalf maanden duurden; ii) verslagen over de aanbevelingen die OLAF sinds 1 oktober 2013 heeft gedaan maar waaraan geen gevolg was gegeven, en waarvoor OLAF in het kader van de jaarlijkse controle van 2023 antwoorden van de betrokken autoriteiten heeft ontvangen; iii) verslagen over bij OLAF ingediende klachten over procedurewaarborgen in het kader van lopende OLAF-onderzoeken; iv) verslagen over zaken waarin informatie werd doorgestuurd naar de nationale gerechtelijke autoriteiten, en v) verslagen over uitstel op grond van artikel 4, lid 6, van de OLAF-verordening.

([59]) Overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de werkafspraken tussen OLAF en het Comité van toezicht.

([60]) Verordening nr. 31 (EEG), nr. 11 (EGA), tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie: EUR-Lex — 01962R0031-20140501 — NL — EUR-Lex.

3.2 *Betrekkingen met belanghebbenden*

109. Het Comité moet verantwoording afleggen aan de instellingen die zijn leden hebben benoemd en is ook een dialoogpartner van de EU-instellingen. Het Comité brengt verslag uit aan de EU-instellingen over zijn activiteiten, kan op verzoek van de instellingen adviezen uitbrengen, stelt verslagen op inzake onderzoeksaangelegenheden en wisselt op politiek niveau van gedachten met de instellingen ([61]).

110. Het Comité acht het van belang om regelmatig contact te onderhouden met de EU-instellingen en de partners en belanghebbenden van OLAF teneinde de informatiestroom te verbeteren en feedback te verkrijgen over de prestaties van OLAF. Het Comité en zijn secretariaat hebben contact gehad met: i) de Europese Ombudsman (deelname aan de plenaire vergadering van het Comité van 9 juli 2024); ii) de Groep fraudebestrijding (GAF) van de Raad (presentatie op 18 juli 2024 van het jaarverslag 2023 door de voorzitter); iii) de Commissie begrotingscontrole (CONT) van het Europees Parlement (presentatie van het jaarverslag 2023 van het Comité door de voorzitter op 5 september 2024). Daarnaast heeft de voorzitter van het Comité deelgenomen aan de conferentie van OLAF en het EOM van 22 april 2024 en heeft de rapporteur van de fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) deelgenomen aan de AFCOS-conferentie 2024 van OLAF op 16 oktober 2024.

111. Het Comité heeft ook deelgenomen aan de jaarlijkse interinstitutionele gedachtewisseling over OLAF, die plaatsvond op 3 december 2024 en gericht was op het gebruik van artificiële intelligentie (AI) door fraudebestrijdingsactoren in de EU. Het Comité nam actief deel aan de bijeenkomst en erkende de potentiële voordelen van het gebruik van automatische algoritmen bij het opsporen van fraude en het stroomlijnen van onderzoeken. Met AI in zijn eenvoudigste toepassing kunnen repetitieve taken worden geautomatiseerd en kan OLAF-personeel worden ondersteund bij het beoordelen en begrijpen van de verschillende nationale rechtskaders. In meer geavanceerde gevallen vergroot het gebruik van AI de mogelijkheden om grote hoeveelheden gegevens efficiënter en nauwkeuriger te verwerken dan voorheen. In overeenstemming met zijn specifieke bevoegdheid benadrukte het Comité dat het gebruik van AI ook de naleving van de door het rechtskader opgelegde beperkingen, de jurisprudentie en ethische normen moet omvatten. Daarnaast werd gewezen op de aan het gebruik van AI verbonden risico's wat betreft transparantie, subjectiviteit en verklaarbaarheid, alsook op de kwestie van de kosten en de daaruit voortvloeiende behoefte aan toereikende financiering.

4 **Administratie en middelen**

4.1 *Werkmethoden Comité van toezicht*

112. In 2024 hield het Comité elf plenaire vergaderingen, in hybride of fysieke vorm ([62]). Voor elk belangrijk onderzocht onderwerp werd door het Comité een rapporteur aangewezen. De rapporteurs werkten samen met het secretariaat bij de voorbereiding van ontwerpverslagen die werden opgesteld voor bespreking tijdens de plenaire vergaderingen, en hielden ook informele en formele vergaderingen met het relevante OLAF-personeel en het secretariaat over het opstellen van adviezen. Ook de voorzitter, de rapporteurs en de leden van het secretariaat kwamen regelmatig bijeen om aan bepaalde punten te werken.

113. Na de terugtrekking uit zijn functie van de heer Cretin in juli 2024 is het Comité tot het einde van het jaar met vier leden blijven werken. Het lid dat de heer Cretin vervangt voor de verdere duur van zijn ambtstermijn, zal worden benoemd uit de reservelijst die is opgenomen in het op 28 maart 2022 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie vastgestelde besluit tot benoeming van de leden van het Comité van toezicht van OLAF ([63]).

([61]) Artikel 15, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013: "Het Comité van toezicht voorziet de directeur-generaal van adviezen, die in voorkomend geval vergezeld gaan van aanbevelingen, onder meer betreffende de middelen die nodig zijn om de onderzoekstaak van het Bureau [OLAF] uit te voeren, alsook betreffende onderzoeksprioriteiten van het Bureau en betreffende de duur van de onderzoeken. Die adviezen kunnen worden uitgebracht op eigen initiatief, op verzoek van de directeur-generaal of op **verzoek van een instelling, orgaan of instantie**, maar mogen geen inmenging in de verrichting van lopende onderzoeken vormen. […]
[…] De instellingen, organen of instanties ontvangen een kopie van de overeenkomstig de derde alinea gegeven adviezen."

([62]) Van januari tot en met december 2024.

([63]) Besluit (EU, Euratom) 2022/521 van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 28 maart 2022 betreffende de benoeming van de leden van het Comité van toezicht van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

4.2 ***Het secretariaat***

114. Tijdens 2024 bleef het secretariaat de leden van het Comité ondersteunen bij de efficiënte uitvoering van hun taken, hetgeen heeft bijgedragen tot een versterking van de onafhankelijkheid van OLAF. Het Comité wijst er, net als in het vorige verslag ([64]), op dat het secretariaat over voldoende middelen moet beschikken om zowel het Comité van toezicht als de toezichthouder op de procedurewaarborgen te ondersteunen en de noodzakelijke scheiding van taken tussen beide organen te waarborgen. Na de gedachtewisseling van vorig jaar tussen het Comité en de secretaris-generaal van de Europese Commissie over deze kwestie verzekerde de secretaris-generaal het Comité dat de gevraagde steun zal worden verleend.

115. In de loop van de verslagperiode heeft het secretariaat twee aanwervingsprocedures in gang gezet. Naar verwachting zullen in het eerste kwartaal van 2025 twee mensen het secretariaat komen versterken.

116. Het Comité werd bij deze aanwervingsprocedures betrokken. Ambtenaren die in het secretariaat tewerkgesteld zijn, vragen noch aanvaarden van welk(e) regering, instelling, orgaan, instantie of agentschap dan ook instructies voor de vervulling van de toezichthoudende taken van het Comité. De betrokkenheid van het Comité bij deze aanwervingen waarborgt en garandeert het onafhankelijke karakter van de selectieprocedure.

117. Het secretariaat bleef het hele jaar, net als de rest van de Commissie, zijn werkzaamheden op een hybride wijze fysiek en online verrichten en voerde het werkprogramma uit zoals met het Comité was overeengekomen.

118. Het secretariaat blijft (sinds maart 2017) administratief verbonden met het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) van de Europese Commissie, hoewel het zich in een andere beveiligingszone op het terrein van OLAF bevindt. Het Comité heeft bij veel gelegenheden in het verleden zijn zorgen geuit over de vraag of de “hybride” band tussen zijn secretariaat en het PMO de best passende optie is.

4.3 ***Begrotingsvraagstukken***

119. De begroting van het Comité voor 2024 bedroeg 200 000 EUR. Het daadwerkelijk uitbetaalde bedrag aan het einde van 2024 was 160 580,99 EUR, wat ongeveer 80 % van het totale bedrag is.

120. De gesubdelegeerd ordonnateur die verantwoordelijk is voor de uitgaven, is de directeur van het PMO.

([64]) Jaarverslag 2023 van het Comité van toezicht, punt 49.