EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.10.2017
COM(2017) 589 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Evaluatie van de toepassing 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

{SWD(2017) 332 final}

1 Inleiding

De Commissie voert een ambitieuze agenda uit om de financiële belangen van de Unie krachtiger te beschermen en in 2017 zijn in dat verband belangrijke stappen gezet. In juli is de richtlijn inzake de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de "PIF-richtlijn") door het Parlement en de Raad goedgekeurd[1]. Voorts wordt verwacht dat de Raad binnenkort, in het kader van nauwere samenwerking tussen 20 lidstaten, de verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM") zal aannemen[2].

Deze maatregelen vormen een aanvulling op het institutionele en wettelijke kader voor de bescherming van de begroting van de Unie, dat thans op EU-niveau steunt op de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), de Europese Rekenkamer, andere EU-instellingen, -organen, -bureaus en -agentschappen ("IBOA's") en op het niveau van de lidstaten op verschillende nationale administratieve en gerechtelijke autoriteiten. Deze instanties vervullen stuk voor stuk noodzakelijke taken ter bescherming van de Uniebegroting overeenkomstig de verplichting als vastgesteld in artikel 325 VWEU. OLAF is in 1999 door de Commissie opgericht om fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de EU administratief te onderzoeken en de lidstaten bij te staan in de strijd tegen fraude[3].

Al deze onderdelen zijn belangrijk in de aanloop naar het volgend meerjarig financieel kader. De Commissie bezint zich momenteel op de vraag welke begroting het Europa van de toekomst nodig heeft[4]. Een efficiënte en correcte besteding van de Uniebegroting is essentieel voor het vertrouwen van de burgers in de EU en voor de sterkte en de meerwaarde van het Europese project. Fraude en corruptie betekenen minder middelen die ten behoeve van de Europese burgers kunnen worden ingezet en vormen soms de voedingsbodem voor andere criminele activiteiten (zoals terrorisme en georganiseerde misdaad). Zij moeten daarom krachtig en doeltreffend worden bestreden. Het uiteindelijke doel is een hoog en gelijkwaardig niveau van bescherming van de EU-begroting op het hele grondgebied van de EU te garanderen.

Dit is de achtergrond waartegen in dit verslag de resultaten worden gepresenteerd van de bij artikel 19 vereiste evaluatie van de toepassing van Verordening nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF[5] (hierna "de verordening" genoemd). Voorts wordt in het verslag uiteengezet hoe het wettelijk kader voor OLAF-onderzoeken zo nodig kan worden aangepast

---

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

[2] Interinstitutioneel dossier: 2013/0255 (APP). Op 8-9 juni 2017 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken een algemene benadering goedgekeurd voor een verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het EOM. De ontwerpverordening is vervolgens ter instemming aan het Europees Parlement toegezonden. Alle verwijzingen in dit document naar de ontwerpverordening inzake het EOM zijn verwijzingen naar document 9941/17 (tekst van de algemene benadering), beschikbaar op http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/en/pdf

[3] Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136 van 31.5.1999, blz. 20).

[4] Europese Commissie, discussienota over de toekomst van de EU-financiën (COM(2017) 358 van 28 juni 2017).

[5] 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).

en versterkt, rekening houdend met de voornaamste resultaten van de evaluatie en met de verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie, die naar verwachting door de Raad zal worden goedgekeurd.

Dit verslag gaat vergezeld van een advies van het Comité van toezicht van OLAF over de toepassing van de verordening. Dit advies is vastgesteld krachtens artikel 19 van de verordening[6]. Het evaluatieverslag van de Commissie en het advies van het comité staan los van elkaar en zijn parallel opgesteld.

2 Evaluatie van Verordening 883/2013

De evaluatie was gericht op **vier belangrijke aspecten**: doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie, relevantie. De meerwaarde van de EU is niet geëvalueerd aangezien OLAF de bescherming van de financiële belangen van de EU, in het kader van de artikelen 317 en 325 VWEU, waarborgt door specifieke taken op EU-niveau uit te voeren die niet kunnen worden uitgevoerd op nationaal niveau. Wel behandeld zijn aspecten in verband met de doelmatigheid van de verordening in de toekomst en in verband met ontwikkelingen op het gebied van fraude en fraudebestrijdingsbeleid.

De evaluatie is gebaseerd op een **brede raadpleging** van een groot aantal belanghebbenden. Als onderdeel van het evaluatieproces heeft OLAF op 1 en 2 maart 2017 een conferentie georganiseerd over de evaluatie van de verordening[7]. De bijna 250 deelnemers kwamen uit de coördinatiediensten fraudebestrijding van de lidstaten, de nationale administratieve instanties voor het beheer van de EU-middelen, wetshandhavings- en vervolgingsinstanties, justitiële autoriteiten, IBOA's, internationale organisaties, de academische wereld en niet-gouvernementele organisaties. Deze groepen belanghebbenden, alsook de personeelsleden van OLAF, werden eveneens geraadpleegd via interviews en enquêtes.

De evaluatie betreft het tijdvak 1 oktober 2013 (toen de verordening in werking trad) tot en met december 2016.

De gedetailleerde bevindingen van de evaluatie en de gebruikte methode worden beschreven in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd. Voor de voorbereiding van het werkdocument van de diensten van de Commissie werd gebruikgemaakt van een door een externe contractant opgestelde studie[8].

3 Belangrijkste bevindingen van de evaluatie

Verordening 883/2013 is de hoeksteen van het wetgevingskader voor het mandaat van OLAF, namelijk administratieve onderzoeken te verrichten betreffende fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de EU. De verordening werd na uitgebreide interinstitutionele besprekingen ter vervanging van twee verordeningen uit 1999 vastgesteld met als doel:

- de doeltreffendheid, de efficiëntie en de verantwoordingsplicht van OLAF te versterken zonder dat dit ten koste gaat van de onafhankelijkheid van OLAF;

[6] Comité van toezicht van OLAF, advies nr. 2/2017 van 28 september 2017.
[7] Alle beschikbare presentaties van de conferentie zijn beschikbaar op de website van de Commissie op https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_nl
[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Final report, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf (niet beschikbaar in het Nederlands)

- de procedurele waarborgen en de grondrechten van personen naar wie een onderzoek is ingesteld, te versterken;
- de samenwerking met de lidstaten, de IBOA's, derde landen en internationale organisaties te verbeteren, en
- de governance van OLAF te verstevigen.

Uit de evaluatie is gebleken dat deze **specifieke doelstellingen relevant** zijn en blijven voor de overkoepelende doelstelling, namelijk de financiële belangen van de Unie te beschermen. Hiertoe verricht OLAF specifieke taken op EU-niveau die niet kunnen worden uitgevoerd op nationaal niveau alleen. De toegevoegde waarde van de OLAF-onderzoeken werd bevestigd tijdens de raadpleging van belanghebbenden op nationaal en Unieniveau. De evaluatie heeft tevens bevestigd dat deze doelstellingen nog steeds relevant zijn in de context van de instelling van het Europees Openbaar Ministerie.

De verordening heeft OLAF in staat gesteld zijn mandaat te vervullen en concrete resultaten voor te leggen. Uit de evaluatie bleek duidelijk dat de **onderzoeken** als gevolg van verschillende specifieke bepalingen van de verordening **doeltreffender worden verricht**. De **samenwerking en de uitwisseling van informatie** tussen OLAF en zijn partners is versterkt door de invoering van bepalingen die gestructureerde samenwerking mogelijk maken. De oprichting van de coördinatiediensten fraudebestrijding in de lidstaten, bijvoorbeeld, werd belangrijk bevonden voor het versterken van de banden tussen OLAF en de lidstaten.

OLAF gaat dankzij de verordening, in combinatie met interne organisatorische maatregelen, aantoonbaar **veel doeltreffender te werk bij het selecteren en onderzoeken van zaken**. Dit wordt geïllustreerd door de stijging van het aantal onderzoeken dat het onderzoekspersoneel in behandeling heeft, van het aantal aanbevelingen en van de voor terugvordering aanbevolen bedragen.

De beoordeling heeft echter ook een aantal tekortkomingen in **het verrichten van de onderzoeken** aan het licht gebracht die van invloed zijn op de doeltreffende en efficiënte toepassing van de verordening.

(1) De onderzoeksbevoegdheden van OLAF vloeien voort uit verschillende rechtshandelingen van de Unie, waaronder de verordening. In een aantal gevallen bepalen deze rechtshandelingen echter dat **de uitoefening van deze bevoegdheden onderworpen is aan nationaalrechtelijke voorwaarden**, met name wat betreft controles en verificaties ter plaatse van marktdeelnemers en digitaal forensisch onderzoek op het grondgebied van de lidstaten. Uit de evaluatie blijkt dat niet helemaal duidelijk is in welke mate Verordening 883/2013 het nationale recht toepasselijk maakt. Verschillen in de interpretatie van de relevante bepalingen en in het nationale recht leiden tot versnippering bij de uitoefening van de bevoegdheden van OLAF in de lidstaten en maken het voor OLAF in sommige gevallen moeilijk om een degelijk onderzoek te verrichten en om overeenkomstig de in het Verdrag vastgestelde doelstelling de financiële belangen in de gehele Unie doeltreffend te beschermen.

(2) De verordening stelt OLAF geen **handhavingsinstrumenten** ter beschikking om de uitoefening van zijn bevoegdheden af te dwingen ingeval van weigering of obstructie door bij een onderzoek betrokken personen en getuigen. Hierdoor kan de doeltreffendheid van de OLAF-onderzoeken worden beperkt. De mate waarin dat gebeurt, verschilt van lidstaat tot lidstaat en hangt af van het vermogen van de bevoegde nationale autoriteiten om OLAF met hun eigen handhavingsinstrumenten te ondersteunen, en tevens van het toepasselijke nationale recht.

(3) De evaluatie wees op de noodzaak om, uitgaande van de bijdragen van sommige belanghebbenden, te overwegen de onderzoeksbevoegdheden van OLAF op bepaalde punten te wijzigen. Er moet worden onderzocht in hoeverre het noodzakelijk en mogelijk is de toegang tot **informatie over bankrekeningen** onder passende voorwaarden te verbeteren. Dit zou een centrale rol kunnen spelen in het opsporen van talrijke gevallen van fraude of onregelmatigheden. Deze bevoegdheid houdt ook verband met de onderzoeksmogelijkheden op het gebied van **btw**, waar het mandaat van OLAF, zo blijkt uit de evaluatie, verduidelijking en versterking behoeft.

(4) Wat **interne onderzoeken** betreft, is de verordening van toepassing in samenhang met de interne besluiten die door elke IBOA worden vastgesteld, met als gevolg dat OLAF verschillende mogelijkheden heeft om op te treden. Uit de evaluatie bleek dat wanneer de verordening meer duidelijkheid zou verschaffen over de voorwaarden voor het verrichten van interne onderzoeken die in alle IBOA's van toepassing zijn, zij betere waarborgen voor een uniforme bescherming zou bieden en als kader zou kunnen fungeren voor het beoordelen van specifieke, in de interne besluiten vastgelegde regelingen. Bovendien zouden de regels voor interne en externe onderzoeken beter op elkaar kunnen worden afgestemd (wanneer uiteenlopende regels niet gerechtvaardigd zijn) om te zorgen voor een coherenter onderzoekskader.

(5) Volgens de evaluatie kan OLAF meer gebruikmaken van de mogelijkheden om **in een vroege fase informatie** aan andere IBOA's **door te geven** wanneer de feiten in een nog lopend onderzoek al gedeeltelijk vaststaan en eventueel onmiddellijk voorzorgsmaatregelen vereisen nog voordat het onderzoek wordt afgerond.

Wat betreft de **follow-up van de onderzoeken**, zijn er grote verschillen tussen de geadresseerden van de OLAF-aanbevelingen en gaapt er soms een grote kloof tussen de aanbevelingen en de follow-up. Volgens de evaluatie hebben kwaliteit en tijdigheid van de eindverslagen van OLAF een invloed op de mate waarin gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen en zijn er, ten aanzien van de financiële aanbevelingen, verschillen tussen OLAF en de IBOA's wat de beoordeling van de schade aan de EU-begroting betreft.

De belangrijkste tekortkoming in de follow-up van de aanbevelingen heeft echter betrekking op de regels inzake de **toelaatbaarheid van door OLAF verzameld bewijsmateriaal in nationale gerechtelijke procedures**. Krachtens de verordening zijn de verslagen van OLAF toelaatbare bewijsmiddelen, op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als de door de nationale administratieve controleurs opgestelde administratieve verslagen. Uit de evaluatie komt naar voren dat deze regel de doeltreffendheid van de werkzaamheden van OLAF in sommige lidstaten onvoldoende waarborgt.

De in 2013 ingevoerde **nieuwe bepaling inzake procedurewaarborgen** werd tijdens de evaluatie algemeen aangemerkt als een verbetering op het gebied van de bescherming van de rechten van personen tegen wie een OLAF-onderzoek is ingesteld. De bij de verordening ingevoerde **wettigheidstoetsing** en de **nieuwe interne klachtenprocedure** hebben de procedurewaarborgen voor personen tegen wie een onderzoek is ingesteld, verder versterkt. Sommige geraadpleegde belanghebbenden hadden twijfels bij de toegevoegde waarde van de nieuwe bepalingen, anderen beschouwden het evenwicht tussen de bevoegdheden van OLAF en de procedurerechten als passend, weer anderen pleitten voor een versterking van de procedurele rechten. Uit de evaluatie komt niet naar voren dat de procedurewaarborgen in de verordening ontoereikend zijn in de context van de bestaande onderzoeksbevoegdheden en -instrumenten van OLAF. Wat de bepalingen van de verordening inzake **toezicht en controle** betreft, wijst de evaluatie erop dat het werk van het Comité van toezicht en de samenwerking tussen het comité en OLAF gevolgen hebben ondervonden van de verschillende standpunten

en praktijken ten aanzien van deze bepalingen, met name wat betreft de rol en het mandaat van het comité en de toegang van het comité tot informatie over zaken die in het bezit is van OLAF.

De evaluatie heeft ook de vinger gelegd op enkele kwesties die te maken hebben met de **interne en externe samenhang** van de verordening.

(1) De verordening voorziet OLAF van een rechtsgrondslag om de lidstaten bijstand te verlenen bij het organiseren van een nauwe, regelmatige samenwerking tussen hun bevoegde autoriteiten met het oog op coördinatie van hun maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de EU. Dit is een essentieel onderdeel van de opdracht van OLAF om grensoverschrijdende samenwerking tussen de lidstaten te ondersteunen. De verordening bevat echter geen nadere bepalingen over coördinatiemethoden of de procedures voor deze zogenaamde "**coördinatiezaken**". Dit leidt tot een gebrek aan rechtszekerheid voor OLAF en de lidstaten die gebruikmaken van de bijstand van OLAF. De restrictieve gevolgen hiervan zijn vooral voelbaar op beleidsterreinen (zoals de structuurfondsen) waarvoor geen andere rechtshandelingen van de Unie zijn vastgesteld die voorzien in een ondersteunende en coördinerende rol voor OLAF. Op beleidsterreinen waar zulke bepalingen wel bestaan (bijvoorbeeld op het gebied van douane en intellectuele eigendom)[9], kan de verhouding tussen Verordening 883/2013 en deze andere rechtshandelingen aanleiding geven tot praktische moeilijkheden bij de toepassing.

(2) Verordening 883/2013 is van toepassing in samenhang met andere rechtshandelingen van de Unie, waarop de daadwerkelijke uitoefening van het mandaat van OLAF berust. De **verordeningen 2185/96 en 2988/95**, waarop een van de belangrijkste onderzoeksinstrumenten van OLAF – de controles en verificaties ter plaatse – is gebaseerd, dateren van vóór de vaststelling van Verordening 883/2013 en de voorgangers daarvan uit 1999. De evaluatie heeft een aantal incoherenties tussen deze nauw met elkaar verbonden rechtshandelingen aan het licht gebracht, die in sommige gevallen aanleiding kunnen geven tot onzekerheid en uiteenlopende interpretaties.

Ten slotte wordt in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd, en in het verslag van de externe contractant aangegeven welke bepalingen van de verordening **verduidelijkt of vereenvoudigd** zouden kunnen worden in de verordening zelf of **beter ten uitvoer** zouden worden **gelegd** in het kader van uitvoeringsmaatregelen. In punt 5.3 worden er enkele vermeld die bijzondere aandacht verdienen.

Mogelijke verdere stappen met betrekking tot de follow-up van de evaluatie worden nader toegelicht in punt 5. Deze moeten enerzijds gebaseerd zijn op de ervaring die met de toepassing van de verordening wordt opgedaan en die beoordeeld wordt in het kader van de evaluatie. Anderzijds moet ook rekening worden houden met de toekomstige instelling van het Europees Openbaar Ministerie, dat de mechanismen om de financiële belangen van de EU op EU-niveau te beschermen, substantieel zal versterken en veranderen.

[9] Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2015/1525 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 en Verordening (EU) nr. 608/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1383/2003 van de Raad (PB L 181 van 29.6.2013, blz. 15).

4 De oprichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en de gevolgen ervan voor het mandaat en de onderzoeken van OLAF

De oprichting van het EOM is een van de belangrijkste prioriteiten van de Commissie op het gebied van het strafrecht en maakt deel uit van de algemene strategie ter bestrijding van fraude ten koste van de EU-begroting. Tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 8 juni 2017 hebben twintig lidstaten een algemene benadering goedgekeurd voor de verordening tot instelling van het EOM in het kader van nauwere samenwerking. Het EOM zal het eerste EU-orgaan worden dat de bevoegdheid krijgt om in de PIF-richtlijn omschreven strafbare feiten te vervolgen die de EU-begroting schaden, zoals fraude, corruptie of ernstige grensoverschrijdende btw-fraude. Verwacht wordt dat het EOM zal zorgen voor een coherenter en doeltreffender vervolgingsbeleid voor strafbare feiten die de EU-begroting schaden, wat zich zal vertalen in een groter aantal vervolgingen en veroordelingen en in een toename van het percentage teruggevorderde EU-middelen die door fraude verloren waren gegaan. Het kan tevens een oplossing bieden voor bepaalde tekortkomingen die bij de evaluatie zijn geconstateerd wat de deelnemende lidstaten betreft.

De Commissie heeft in het verleden reeds benadrukt dat fraude ten nadele van de begroting van de Unie krachtiger moet worden bestreden door middel van een geïntegreerd beleid inzake strafrechtelijke en administratieve onderzoeken[10]. Dit geldt ook nu nog. Dankzij de oprichting van het EOM zal de Unie beschikken over instanties die beide soorten onderzoek kunnen verrichten en worden de mogelijkheden voor optreden op EU-niveau dus versterkt, ter aanvulling en intensivering van de maatregelen die de lidstaten in het kader van hun eigen verantwoordelijkheid nemen om de EU-begroting te beschermen.

OLAF behoudt na de instelling van het EOM weliswaar hetzelfde algemene mandaat, maar zal zijn werking op verschillende punten moeten aanpassen aan het bestaan van het EOM.

OLAF zal bevoegd blijven voor het administratieve onderzoek van vermoedelijk frauduleuze en niet-frauduleuze onregelmatigheden in de IBOA's en in alle lidstaten, met als doel aanbevelingen uit te vaardigen om gerechtelijke, disciplinaire, financiële of administratieve procedures in te leiden.

Op het gebied van vermoedelijke fraude zullen het EOM en OLAF nauw moeten samenwerken. Momenteel is het zo dat, wanneer uit een OLAF-onderzoek blijkt dat sprake kan zijn van een strafbaar feit, OLAF samenwerkt met de nationale wetshandhavings- en vervolgingsinstanties. Nu op EU-niveau voor het eerst een instantie voor strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen wordt opgericht, moeten sterke synergieën tot stand worden gebracht tussen het EOM en OLAF zodat beide hun taken zo efficiënt en productief mogelijk kunnen uitvoeren en snel en doeltreffend kan worden gereageerd op gevallen van vermoedelijke fraude in de hele EU.

In dit verband zal moeten worden overwogen het kader voor de OLAF-onderzoeken aan te passen om elk risico van overlappende onderzoeken naar dezelfde feiten te voorkomen en om te voorzien in de mechanismen die OLAF nodig heeft om zijn operationeel ondersteunende rol te spelen.

In verschillende gevallen zal geen coördinatie van de activiteiten van OLAF en het EOM vereist zijn vanwege het specifieke karakter van ieders mandaat. Voor het EOM bestaat dit in het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken; voor OLAF, in het verrichten van op

[10] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, via het strafrecht en door administratieve onderzoeken – Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen" (COM(2011) 293 final van 26.5.2011).

financiële, disciplinaire en administratieve follow-up gerichte administratieve onderzoeken. OLAF zal voortgaan met zijn onderzoeken in de lidstaten die in deze fase niet deelnemen aan het EOM. In deze lidstaten zouden zowel de nationale autoriteiten als OLAF moeten bijdragen tot het creëren van de voorwaarden om een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming van de financiële belangen van de Unie in de gehele EU te waarborgen. De instelling van het EOM mag er in geen geval toe leiden dat de begroting in lidstaten die niet deelnemen aan het EOM, op ondoeltreffende wijze wordt beschermd.

5. Verdere stappen

Verordening 883/2013 heeft OLAF in staat gesteld concrete resultaten te blijven boeken op het gebied van de bescherming van de EU-begroting. De wijzigingen uit 2013 hebben geleid tot duidelijke verbeteringen wat het verloop van de onderzoeken, de samenwerking met de partners en de rechten van de betrokkenen betreft. Anderzijds heeft de evaluatie de aandacht gevestigd op een aantal tekortkomingen die gevolgen hebben voor de doeltreffendheid en efficiëntie van de onderzoeken. Bovendien komen de kaarten door de oprichting van het EOM anders te liggen en zal de werking van OLAF bijgevolg snel moeten worden aangepast met het oog op synergieën en een efficiënt gebruik van middelen op het niveau van de EU.

Als reactie hierop zal de Commissie in overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving een beoordeling voorbereiden die eventueel kan uitmonden in een voorstel tot wijziging van Verordening 883/2013 in de eerste helft van 2018. Om een naadloze overgang naar het nieuwe institutionele kader te waarborgen, zou de gewijzigde verordening van kracht moeten zijn wanneer het EOM operationeel wordt[11]. Bij deze beoordeling zal ook rekening worden gehouden met het advies van het Comité van toezicht van OLAF, dat bij dit verslag is gevoegd.

De beoordeling zal zich toespitsen op wijzigingen in de rol en de werking van OLAF als gevolg van de oprichting van het EOM. Zo nodig kunnen aanvullende gerichte wijzigingen in de beoordeling worden meegenomen, op basis van de meest ondubbelzinnige bevindingen van de evaluatie. Met een aldus verstevigd kader voor onderzoeken kan OLAF krachtig en volledig blijven functioneren en de strafrechtelijke aanpak van het EOM complementeren met administratieve onderzoeken.

De beoordeling zal overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving dienen om het voorstel dat eventueel in 2018 zal worden ingediend, en andere uit de evaluatie voortvloeiende maatregelen voor te bereiden. Met name de onderstaande thema's zullen erin worden behandeld.

5.1 Aanpassing aan de instelling van het EOM

De belangrijkste beginselen voor de toekomstige relatie tussen het EOM en OLAF zijn al vastgelegd in de ontwerpverordening inzake het EOM en komen erop neer dat de organen elkaar moeten aanvullen om ervoor te zorgen dat alle beschikbare middelen worden ingezet ter bescherming van de financiële belangen van de Unie[12]. In de beoordeling zal worden nagegaan hoe deze beginselen in Verordening 883/2013 kunnen worden omgezet, onder de vorm van concrete procedures voor samenwerking en werkregelingen.

[11] Artikel 120, lid 2, van de EOM-ontwerpverordening. Het EOM neemt de taken op het gebied van onderzoek en strafvervolging op op een door de Commissie bij besluit bepaalde datum, maar niet eerder dan drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de EOM-verordening.
[12] Artikel 101, lid 1, van de EOM-ontwerpverordening.

Een van de aspecten die aan de orde kunnen worden gesteld, is de **behandeling van ontvangen informatie door OLAF** en de **snelle doorgifte van informatie aan het EOM**, wanneer die informatie betrekking heeft op strafbare gedragingen ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid kan uitoefenen[13]. Gelet op zijn mandaat zal OLAF een belangrijke bron van informatie zijn voor het EOM. Wat de **selectie van zaken** bij OLAF betreft, moeten de desbetreffende bepalingen voorkomen dat OLAF en het EOM parallel hetzelfde onderzoek verrichten. OLAF dient af te zien van een administratief onderzoek zodra het EOM een strafrechtelijk onderzoek voert met betrekking tot dezelfde feiten[14].

Een ander onderwerp voor analyse is **de manier waarop OLAF zaken behandelt die door het EOM zijn verwezen** voor administratieve follow-up[15].

Tot slot zal worden beoordeeld hoe uitvoering kan worden gegeven aan de bepaling in de EOM-ontwerpverordening, op grond waarvan **het EOM OLAF om operationele ondersteuning kan vragen**[16]. In dit verband kan worden onderzocht volgens welke procedures de verzoeken moeten worden behandeld en welke procedures OLAF bij het uitvoeren van de taken moet volgen om ervoor te zorgen dat de resultaten bruikbaar zijn voor het onderzoek van het EOM en voor eventueel later gebruik als bewijsmateriaal.

5.2 Versterking van de onderzoekstaak van OLAF

De Commissie zal ook onderzoeken hoe bepaalde tekortkomingen die bij de evaluatie zijn geconstateerd, kunnen worden verholpen. De nadruk moet hierbij liggen op gerichte wijzigingen die de doeltreffendheid van de onderzoeken verbeteren. Met name de volgende onderwerpen zullen in de beoordeling aan de orde worden gesteld.

Bekeken zal worden hoe de **onderzoeksinstrumenten** die OLAF ter beschikking staan, over alle lidstaten en IBOA's genomen, **coherenter** kunnen worden **ingezet**, zodat in de hele Unie een consistent niveau van bescherming wordt gewaarborgd. De huidige verwijzingen naar het nationale recht moeten in dit licht worden bezien, net als de bepalingen over interne onderzoeken.

Er moet worden nagedacht over eventuele wijzigingen in de regels over de **toelaatbaarheid van OLAF-verslagen als bewijsmiddel** in gerechtelijke procedures in de lidstaten – om de doelmatigheid van de regels te waarborgen en om inefficiëntie als gevolg van parallelle onderzoeken te voorkomen.

De Commissie zal ook nagaan hoe de **handhaving van de bestaande bevoegdheden van OLAF** kan worden versterkt. In samenhang hiermee kan worden geanalyseerd of een herziening van de in de verordening vastgelegde **samenwerkingsplicht** aan de orde is om te waarborgen dat de verschillende fasen van een onderzoek zich afspelen in een coherent en doeltreffend kader.

Voorts zal worden bekeken welke de mogelijkheden zijn om het mandaat en de onderzoeksinstrumenten van OLAF op het gebied van **btw** te verduidelijken, en in hoeverre het noodzakelijk en mogelijk is de toegang tot informatie over **bankrekeningen** te verbeteren.

Tot slot kan een beoordeling worden verricht van nieuwe regels voor het verloop van **coördinatiezaken**, om de huidige lacune in de verordening op te vullen.

[13] Artikel 24, lid 1, van de EOM-ontwerpverordening.
[14] Artikel 101, lid 2, van de EOM-ontwerpverordening.
[15] Artikel 39, lid 4, en artikel 101, lid 4, van de EOM-ontwerpverordening.
[16] Artikel 101, lid 3, van de EOM-ontwerpverordening.

5.3 Overige evaluatieresultaten

Naast de hierboven genoemde punten kwamen uit de evaluatie nog een aantal kwesties naar voren die hetzij in de verordening zelf verder moeten worden verduidelijkt of vereenvoudigd, hetzij moeten worden aangepakt aan de hand van wetgevingsmaatregelen of een betere toepassing van de verordening.

Meer bepaald zal de Commissie zich buigen over een betere aanpak van praktische problemen die voortvloeien uit meningsverschillen over de bepalingen inzake de rol en het mandaat van het **Comité van toezicht**. In dit verband beveelt de Commissie aan om spoedig regelingen vast te stellen voor de werkverdeling tussen OLAF en het Comité van toezicht.

Andere bepalingen van de verordening die volgens de evaluatie in aanmerking kunnen komen voor verduidelijking, betreffen de **interne onderzoeken** (in het bijzonder de verificaties ter plaatse), **digitaal forensisch onderzoek** en de doorgifte van informatie aan **derde landen en internationale organisaties**. Met gerichte wijzigingen zou het tevens mogelijk zijn geconstateerde inconsistenties weg te werken en de regels voor interne en externe onderzoeken op elkaar af te stemmen (waar geen goede reden bestaat voor onderlinge verschillen).

Voorts kan de Commissie maatregelen onderzoeken om nauwere samenwerking tussen OLAF en de IBOA's te waarborgen wat betreft eventuele **vroege doorgifte van informatie door OLAF** in gevallen waarin mogelijk voorzorgsmaatregelen moeten worden vastgesteld, alsook maatregelen om de verschillen in de follow-up van **financiële aanbevelingen** te beperken.

De Commissie adviseert OLAF om interne maatregelen te nemen die borg staan voor consistentie in de **kwaliteit van de eindverslagen en aanbevelingen**, en om te overwegen of de **richtsnoeren betreffende de onderzoeksprocedures** dienen te worden herzien teneinde eventuele inconsistenties met de verordening weg te werken.

5.4 Vooruitzichten

Zoals reeds vermeld, is het mogelijk dat in 2018 een voorstel wordt gepresenteerd, eventueel in een later stadium gevolgd door een verregaandere modernisering van het kader voor OLAF-onderzoeken, dat, wat de kernelementen betreft, dateert van de oprichting van OLAF in 1999 (en zelfs vroeger). Dat zou een goede gelegenheid zijn om zich, op basis van de ervaring met de samenwerking tussen het EOM en OLAF, te beraden op meer fundamentele wijzigingen in het licht van de tendensen die zich in de 21e eeuw op fraudegebied aftekenen. Bovendien zou de aandacht dan kunnen worden toegespitst op andere aspecten van het rechtskader die wellicht verdere reflectie en discussie behoeven, zoals de institutionele governance van OLAF en de controles op de activiteiten van OLAF. Uit de evaluatie is niet gebleken dat er een duidelijke behoefte bestaat aan een grondige herziening van de desbetreffende bepalingen van de verordening in dit stadium. Ook dient te worden opgemerkt dat het voorstel van de Commissie inzake de aanstelling van een toezichthouder op de procedurewaarborgen[17] hangende is en nog niet verder in behandeling is genomen door de medewetgever. Onderwerpen van bredere strekking die in de evaluatie naar voren zijn gekomen en die verband houden met de algemene samenhang van het EU-rechtskader voor fraudebestrijding en het bestek van verordening 883/2013 te buiten gaan, zouden eveneens kunnen worden meegenomen in deze tweede fase van de mogelijke herziening van het rechtskader.

[17] COM(2014) 340 final.