

Fiche 3: Mededeling herziening fraudebestrijdingsstrategie

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité, het Comité van de regio's en de Rekenkamer Fraudebestrijdingsstrategie van de commissie - herziening 2023

b) *Datum ontvangst Commissiedocumenten*

11 juli 2023

c) *Nr. Commissiedocumenten*

COM(2023) 405

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2023:405:FIN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Economische en Financiële Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft een mededeling gepubliceerd ter herziening van haar fraudebestrijdingsstrategie (CAFS: *Commission Anti Fraud Strategy*). Deze herziening is mede ingegeven door actuele ontwikkelingen zoals de Russische oorlog in Oekraïne en de voortschrijding van fraudebestrijdingstechniek en -mogelijkheden. In 2019 heeft de laatste herziening van de CAFS plaatsgevonden. De CAFS is een bindend intern beleidsdocument voor de directoraten-generaal van de Commissie en de uitvoerende agentschappen inzake de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt. De actualisatie van de CAFS vormt een aanvulling op een aantal recente of lopende beleidsinitiatieven, zoals het voorstel voor de vorming van een interinstitutioneel orgaan Ethiek¹, de richtlijn ter bestrijding van corruptie² en de herziening van het financieel regelement³.

¹ COM(2023) 311

<https://open.overheid.nl/documenten/53d02d42-3ea2-4bd4-bf50-a78a723e3a4a/file>

² COM(2023) 234 en Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bestrijding van corruptie, ter vervanging van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad

<https://open.overheid.nl/documenten/3e20a4a6-e9a6-47e8-a3e8-79f23db8d038/file>

³ COM(2022) 223

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7c7d5f21018e88d387ec44e8c05b9e4b991366b9/pdf>

De actualisatie van de CAFS is het resultaat van een intern raadplegingsproces van de Commissie, via het netwerk voor fraudepreventie en -opsporing (FPDNet), waarin alle diensten van de Commissie en uitvoerende agentschappen zijn vertegenwoordigd. Het proces werd geleid door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). De CAFS 2023 krijgt operationeel vorm in een actieplan. Dit actieplan richt zich op het verder ontwikkelen en stimuleren van het gebruik van IT-instrumenten voor fraudebestrijding, het versterken van de onderlinge samenwerking tussen de Commissie, uitvoerende agentschappen en de lidstaten en ondersteuning van de lidstaten.

Het actieplan 2023 voor de Commissie en haar uitvoerende agentschappen omvat 44 acties, verdeeld naar 7 thema's. De acties zien allereerst toe op het bevorderen van digitalisering en het gebruik van IT-instrumenten, zoals Arachne⁴, EDES⁵, SUMMA⁶ en IMS⁷ om zo fraude beter te kunnen bestrijden. Onder deze acties vallen eveneens maatregelen om de IT- en informatiebeveiliging van de Commissie verder te versterken. Daarnaast bevat het actieplan maatregelen om lidstaten te ondersteunen bij fraudebestrijding bij de uitvoering van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en de Cohesie-, landbouw- en visserijfondsen. Ook ziet een aantal acties op de bescherming van middelen onder indirect beheer en op het gebied van externe betrekkingen. Ten vierde bevat het plan acties om de EU capaciteit op fraudebestrijding bij de Douane te versterken, de EU ontvangsten te beschermen en de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU te verbeteren. Tot slot bevat het actieplan maatregelen om de governance van de Commissie op fraudebestrijding te verstevigen en om de ethiek en cultuur van de EU met betrekking tot fraudebestrijding te versterken door middel van trainingen en recruitment activiteiten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Fraude eindigt niet bij de landsgrenzen. Het kabinet is daarom een voorstander van het versterken van de internationale samenwerking om fraude krachtig te bestrijden. In het Coalitieakkoord⁸ zijn middelen beschikbaar gesteld om de internationale samenwerking te versterken zodat grensoverschrijdende netwerken opgerold worden en vroegtijdig nieuwe ontwikkelingen in criminaliteit gesignaleerd worden. Controles om fraude en corruptie aan te pakken worden hierbij verscherpt. De ontwikkelingen op het gebied van datamining en data-analyse maken het mogelijk dat grote beschikbare data beter verwerkt en geanalyseerd kan worden. Het is echter van

⁴ Arachne is een geïntegreerd IT-instrument voor risicoscores, datamining en gegevensverrijking, ontwikkeld om beheersautoriteiten te ondersteunen bij hun administratieve controles en beheerscontroles op het gebied van de structuurfondsen. Arachne kan worden gebruikt om risico's te scoren, met name in verband met dubbele financiering en belangenverstrengeling.

⁵ EDES is het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting, dat is ontwikkeld om te voorkomen dat onbetrouwbare personen en entiteiten EU-middelen ontvangen in direct en indirect beheer.

⁶ SUMMA is het centrale financiële systeem van de Europese Commissie.

⁷ IMS, het beheerssysteem voor onregelmatigheden, dat is ontwikkeld om de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten in staat te stellen te voldoen aan hun wettelijke verplichting om onregelmatigheden in verband met uitgaven aan de Commissie te melden. Op basis van gegevens in het IMS voert de Commissie operationele en strategische analyses uit en publiceert zij het jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie.

⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/pdf>

essentieel belang dat de functionaliteit van de gehanteerde dataminings- en data-analysesystemen en de bescherming van de persoonsgegevens te allen tijde gegarandeerd zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet kan de in de mededeling weergegeven strategie en bijbehorend actieplan steunen. De overkoepelende doelstelling van CAFS 2019 blijft overeind en het kabinet ziet de voorgestelde acties van CAFS 2023 als aanvulling hierop. Fraude schaadt niet enkel de financiële belangen van de EU, maar kan ook het vertrouwen van burgers in de EU schaden. Het kabinet is een voorstander van het daadkrachtig aanpakken van fraude met Europese middelen.

Fraudebestrijding anno 2023 vergt een integrale geautomatiseerde grensoverschrijdende aanpak. Nederland ziet het bevorderen van digitalisering, het gebruik van IT-instrumenten en het delen van informatie als noodzakelijk in de strijd tegen fraude. Hierbij is het kabinet van mening dat de fundamentele rechten van haar burgers te allen tijde geborgd dienen te blijven. De verwerking van persoonsgegevens die voortvloeit uit de acties die in deze mededeling worden aangekondigd dient plaats te vinden in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming⁹ (AVG), de richtlijn gegevensbescherming¹⁰, opsporing en vervolging en met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens (respectievelijk artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹¹). Het kabinet geeft nadrukkelijk aandacht aan de wijze waarop de uitvoering van de voorstellen van de Commissie zich verhouden tot de genoemde wetgeving en jurisprudentie.

De toenemende digitalisering heeft de samenleving ingrijpend veranderd. Digitalisering verbetert de gebruikersmogelijkheden en versnelt de interactie tussen EU-instanties, -agentschappen en -lidstaten. De verregaande automatisering en integratie van IT-systemen en het delen van privacygevoelige gegevens ten behoeve van het fraudebeheer van de EU, vergt sterke cybersecurity. Zo bevat CAFS 2023 voor het directoraat-generaal Informatica van de Commissie een actie om de cybersecurity te versterken. Voor de structurele beveiliging van de bij fraudebestrijding gehanteerde IT-systemen en data, onderschrijft het kabinet de noodzaak dat deze systemen en data onder de paraplu van de EU-strategie inzake cyberbeveiliging voor het digitale tijdperk¹² uitgevoerd worden. Niet enkel als afzonderlijk onderdeel van het herziene actieplan. Naast cybersecurity vindt het kabinet het belangrijk dat bij de uitwerking van de acties, rekening wordt gehouden met een redelijke implementatietermijn, waarbinnen IT-aanpassingen zorgvuldig en afgewogen verricht kunnen worden.

Het kabinet steunt alle maatregelen die helpen om fraude te voorkomen. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat deze maatregelen effectief de fraude bestrijden zonder disproportionele extra administratieve lasten en zij niet strijdig zijn met nationale wet- en regelgeving. Uit hoofde hiervan verzoekt het kabinet de Commissie om een actie op te nemen om onderzoek te doen naar een zo efficiënt en effectief mogelijk fraudebeheer binnen de EU, waarbij tevens wordt onderzocht welke bestaande maatregelen, procedures, rapportages en externe controles overbodig worden door

⁹ [wetten.overheid.nl/Algemene Verordening Gegevensbescherming](https://wetten.overheid.nl/Algemene-Verordening-Gegevensbescherming)

¹⁰ [eur-lex.europa.eu/Richtlijn gegevensbescherming](https://eur-lex.europa.eu/Richtlijn-gegevensbescherming)

¹¹ [eur-lex.europa.eu/ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie](https://eur-lex.europa.eu/Handvest-van-de-grondrechten-van-de-Europese-Unie)

¹² [eur-lex.europa.eu/EU-strategie inzake cyberveiligheid voor het digitale tijdperk](https://eur-lex.europa.eu/EU-strategie-inzake-cyberveiligheid-voor-het-digitale-tijdperk)

nieuwe instrumenten, zoals bijvoorbeeld datamining. Deze inzet draagt het kabinet ook uit in de behandeling van het Commissievoorstel voor de herziening van het financieel reglement¹³. Het kabinet staat in principe positief tegenover een geïntegreerd IT-systeem op EU-niveau dat onder andere helpt in het tegengaan van dubbele financiering, en het kabinet is bereid om constructief mee te werken aan een goede uitwerking hiervan. Ten aanzien van Arachne heeft het kabinet nog twijfels over de functionaliteit, toepasbaarheid en databescherming alvorens het gebruik verplicht te stellen, zoals de Commissie voorstelt. Daarnaast staat het kabinet open voor het gebruik van EDES in gedeelde fondsen als dit de financiële belangen van zowel lidstaten als de Commissie kan beschermen. Hierbij hecht het kabinet waarde aan de gebruiksvriendelijkheid van het systeem en wil zij dat de administratieve lasten voor de betreffende fondsen beperkt blijven en geen onevenredige belasting vormen voor relatief kleine fondsen in gedeeld beheer.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De actualisatie van de CAFS heeft met name bij de bevordering van digitalisering raakvlakken met voorstellen die gedaan zijn bij de herziening van het financieel reglement van de Unie. Zowel de Commissie als het Europees Parlement zetten in op verdergaande digitalisering, waarin Arachne, EDES en de totstandkoming van een geïntegreerd IT-systeem, een belangrijke rol spelen. Enkele lidstaten, waaronder Nederland, hebben reeds aan de Commissie aangegeven meer behoefte te hebben aan duiding wat de acties met betrekking tot digitalisering van het fraudebeheer en een geïntegreerd IT-systeem op EU-niveau, tevens opgenomen in het actieplan behorend bij de CAFS 2023, betekenen voor de toename van de administratieve lasten en impact op de geldende privacy wet- en regelgeving.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op fraudebestrijding. Volgens artikel 325, eerste lid, VWEU moeten zowel de EU als de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, bestrijden.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Het doel van het voorstel is om een gericht en impactvol actieplan op te stellen om de toegenomen uitdagingen waarmee de EU op het gebied van fraudebestrijding wordt geconfronteerd, aan te pakken en tegelijkertijd voort te bouwen op de werkzaamheden die in het kader van het actieplan behorend bij CAFS 2019 zijn verricht. Gezien het grensoverschrijdend karakter van fraude met Europese middelen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak

¹³ Kamerstukken II 2022-2023, 22 112 nr. 3471.

nodig. Door de CAFS 2023 wordt het gelijk speelveld op het terrein van fraudebeheer verbeterd. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het doel van het voorstel is om een gericht en impactvol actieplan op te stellen om de toegenomen uitdagingen waarmee de EU op het gebied van fraudebestrijding wordt geconfronteerd, aan te pakken en tegelijkertijd voort te bouwen op de werkzaamheden die in het kader van het actieplan van 2019 zijn verricht. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de verscheidenheid aan voorgestelde acties als geheel een effectief middel vormen om de toegenomen uitdagingen op het gebied van fraudebestrijding aan te pakken. De herziening van het actieplan die in de mededeling wordt gepresenteerd gaat volgens het kabinet niet verder dan noodzakelijk is om de fraudebestrijdingsstrategie (CAFS) van de Commissie aan te passen aan de toegenomen uitdagingen waarmee de EU op het gebied van fraude te maken heeft. Daarbij neemt het kabinet ook in overweging dat de maatregelen die daarin voor de lidstaten worden voorzien niet nieuw zijn en in evenredige verhouding staan tot de genoemde doelstelling.

d) Financiële gevolgen

In het voorstel zijn geen budgettaire implicaties voor de EU-begroting opgenomen. Daarom zal het kabinet de Commissie vragen de budgettaire consequenties nader uit te werken en deze af te zetten tegenover de effectiviteit van de strategie. Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling betreft een strategie- en actieplan, gericht op de werkzaamheden van de Commissie. Het actieplan heeft dan ook geen directe consequenties voor de regeldruk en administratieve lasten voor Nederland. Ook hebben de in de mededeling benoemde acties geen gevolgen voor de concurrentiekracht, noch kennen ze geopolitieke aspecten.