

Særberetning

Bekæmpelse af svig i forbindelse med EU's udgifter: Der er behov for handling

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-X
Om denne revision	I-IV
Hvad vi konstaterede	V-VIII
Hvad vi anbefaler	IX-X
Indledning	01-09
Definition af svig	01-03
Beskyttelse af EU's finansielle interesser mod svig	04-09
Revisionens omfang og revisionsmetoden	10-13
Bemærkninger	14-128
Kommissionens viden om omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig er utilstrækkelig	14-49
Dataene om omfanget af afsløret svig er ufuldstændige	21-32
Kommissionen mangler viden om omfanget af uafsløret svig	33-37
Kommissionens analyse af svigmønstre og risici for svig er utilstrækkelig	38-46
Kommissionen har ikke analyseret årsagerne til svig	47-49
Der er svagheder i Kommissionens strategiske tilgang til håndtering af risikoen for svig	50-64
I Kommissionens forvaltningsstruktur er ansvarsopgaverne opdelt, men det overordnede tilsyn med håndteringen af risikoen for svig er utilstrækkeligt	52-57
Der er svagheder i strategierne for bekæmpelse af svig og i rapporteringen om deres effektivitet	58-64
Forebyggelse af svig har ikke fået tilstrækkelig opmærksomhed	65-88
Kommissionen indførte for nylig kontroller vedrørende svig i udgiftsreglerne på højeste niveau	66-70
En vurdering af risikoen for svig inden vedtagelse af udgiftsregler vil være et krav fra 2021	71-75
Der er behov for bedre anvendelse af data til forebyggelse af svig	76-88

OLAF's administrative undersøgelser har kun ført til retsforfølgning i under halvdelen af sagerne og til inddrivelse af under en tredjedel af midlerne 89-124

Det nuværende system til undersøgelse af svig har iboende svagheder 94-104

Den administrative inddrivelse af midler besværliggøres af utilstrækkeligt bevis 105-124

Iværksættelsen af EPPO vil kræve en koordineret indsats 125-128

Konklusioner og anbefalinger 129-142

Kommissionens viden om omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig er utilstrækkelig 131-134

Der er svagheder i Kommissionens strategiske tilgang til håndtering af risikoen for svig 135-136

Forebyggelse af svig har ikke fået tilstrækkelig opmærksomhed 137-140

OLAF's administrative undersøgelser har ført til retsforfølgning i under halvdelen af sagerne og til inddrivelse af under en tredjedel af midlerne 141-142

Bilag

Bilag I - Uddrag af relevante retsakter

Bilag II - EU-organer og organer i medlemsstaterne, der er involveret i håndteringen af risikoen for svig

Bilag III - Nyere lovgivningsinitiativer vedrørende EU's bekæmpelse af svig

Bilag IV - Hændelser, der får medlemsstaterne til at indberette sager om svig under strafferetlig efterforskning til Kommissionen

Bilag V - Roller og ansvarsopgaver i Kommissionen med hensyn til resultaterne af foranstaltninger til bekæmpelse af svig i forbindelse med EU's udgifter

Bilag VI - Referencer

Akronymer og forkortelser

Glossar

Revisionsholdet

Resumé

Om denne revision

I Svig er en betegnelse for enhver forsætlig handling eller undladelse, som har til formål at bedrage andre, og som resulterer i, at ofret lider tab, og gerningsmanden opnår en gevinst. Svig med offentlige midler hænger ofte sammen med korruption, der generelt forstås som enhver handling eller undladelse, der udgør et misbrug af officiel myndighed eller et forsøg på at påvirke til misbrug af officiel myndighed med det formål at opnå en uretmæssig fordel.

II Kommissionen og medlemsstaterne har et fælles ansvar for at beskytte EU's finansielle interesser mod svig og korruption. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) er p.t. EU's centrale svigbekæmpelsesorgan. Det bidrager til udarbejdelsen og gennemførelsen af Kommissionens politik for bekæmpelse af svig og foretager administrative undersøgelser af svig rettet mod EU's budget. Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), som har beføjelser til i 22 medlemsstater at retsforfølge lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, bliver operationel i 2020.

III Da forebyggelse og afsløring af svig har stor betydning for EU's økonomiske forvaltning, besluttede vi at foretage en forvaltningsrevision vedrørende Kommissionens håndtering af risikoen for svig i forbindelse med EU's udgifter. Vi undersøgte nærmere bestemt:

- Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig og værktøjer til forebyggelse af svig, samt om den har adgang til passende data om omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig i forbindelse med EU-udgifter
- om OLAF's administrative undersøgelser har ført til retsforfølgning og inddrivelse.

IV Vi undersøgte også foranstaltningerne vedrørende oprettelsen af EPPO og analyserede, om dette nye organ har potentiale til at afhjælpe de nuværende svagheder.

Hvad vi konstaterede

V I løbet af de seneste ti år har Kommissionen taget skridt til at bekæmpe svig rettet mod EU-budgettet. Navnlig vedtog den sin egen strategi for bekæmpelse af svig (CAFS) i 2011, og de enkelte generaldirektorater (GD'er) eller grupper af GD'er gennemfører deres egne operationelle strategier for bekæmpelse af svig. Kommissionen har også oprettet et system for tidlig afsløring og udelukkelse (EDES) og et tværinstitutionelt panel, som rådgiver om

udelukkelse af økonomiske aktører fra EU-finansiering på grund af - blandt andet - svig eller korruption. Hvert år fremlægger Kommissionen en rapport om "Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser" (BFI-rapporten) for Europa-Parlamentet og Rådet.

VI Vi konstaterede imidlertid, at Kommissionen mangler fyldestgørende oplysninger om omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig. Dens officielle statistikker om afsløret svig er ikke fuldstændige, og den har endnu ikke vurderet omfanget af uafsløret svig. Der foreligger nogle oplysninger om svigmønstre og systematisk svig i forskellige sektorer. Der findes ingen detaljerede analyser til at identificere, hvad der får nogle modtagere af EU-midler til at udvise svigagtig adfærd. Denne mangel på oplysninger reducerer den praktiske værdi af Kommissionens strategiske planer såsom CAFS, der ikke er blevet ajourført siden 2011.

VII Den nuværende tilgang, hvor OLAF iværksætter administrative undersøgelser efter at have modtaget oplysninger fra andre kilder, og hvor OLAF's undersøgelse af sager med mistanke om svig ofte efterfølges af en strafferetlig efterforskning på nationalt plan, lægger beslag på megen tid i et stort antal sager og reducerer dermed chancerne for retsforfølgning. Derfor resulterer OLAF's undersøgelser kun i retsforfølgning af mistænkte for bedrageri i ca. 45 % af sagerne. Med hensyn til inddrivelse af uretmæssigt udbetalte EU-midler mener GD'erne i en række sager ikke, at OLAF's endelige rapporter indeholder tilstrækkelige oplysninger til at kunne tjene som grundlag for inddrivelse. I sådanne sager træffer (eller outsourcer) GD'erne yderligere foranstaltninger for at afgøre, om det er muligt at inddrive det beløb, OLAF anbefaler, eller baserer sig på dokumentation fra deres egne revisioner.

VIII Vi anser oprettelsen af EPPO (med deltagelse af 22 medlemsstater) for at være et skridt i den rigtige retning, men den nuværende forordning indebærer adskillige risici. Den formentlig mest alvorlige risiko består i, at sager primært skal afsløres og undersøges af medlemsstaternes efterforskere under EPPO's autoritet. Forordningen indfører ingen mekanisme, som gør det muligt for EPPO (eller andre EU-organer) at tilskynde medlemsstaternes myndigheder til at afsætte ressourcer til det nødvendige proaktive arbejde med at efterforske svig i forbindelse med EU-udgifter eller til de sager, som behandles af de delegerede anklagere. En anden risiko består i, at den omfattende interne høring og oversættelse, som arbejdet i EPPO's afdelinger kræver, kan ende med at tage for lang tid i forbindelse med straffesager, hvor tid ofte er den mest begrænsede ressource.

Hvad vi anbefaler

IX På grundlag af disse bemærkninger mener vi, at EU bør udvise større handlekraft og mere lederskab for at gøre en reel indsats for at bekæmpe svig i forbindelse med EU-

udgifter. Vi mener derfor, at der er et klart behov for, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne optrapper sin bekæmpelse af svig i forbindelse med EU-udgifter.

X Kommissionen bør:

Anbefaling 1: etablere et solidt system til indberetning af svig, som giver oplysninger om omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig

Anbefaling 2: for at opnå bedre koordinering i håndteringen af svig træffe foranstaltninger vedrørende kommissærkollegiets ansvar for forebyggelse og afsløring af svig, som sikrer, at strategisk håndtering af risikoen for svig og forebyggelse af svig klart placeres i en bestemt kommissærs portefølje, og vedtage en ny og omfattende strategi for bekæmpelse af svig baseret på en fyldestgørende analyse af risici for svig

Anbefaling 3: intensivere sine aktiviteter til forebyggelse af svig. Navnlige bør den:

- sikre, at GD'erne anvender systemet for tidlig afsløring og udelukkelse i forbindelse med direkte og indirekte forvaltning, og opfordre medlemsstaterne til at identificere og advare om svigagtige økonomiske aktører og de privatpersoner, som er knyttet til dem
- tilskynde alle medlemsstater til at gøre aktiv brug af ARACHNE-databasen for at forebygge svigagtig og regelstridig brug af EU-midler

Anbefaling 4: genoverveje OLAF's rolle og ansvarsopgaver med hensyn til at bekæmpe svig i forbindelse med EU-udgifter i lyset af EPPO's oprettelse. Navnlige bør den foreslå Europa-Parlamentet og Rådet foranstaltninger til at give OLAF en strategisk og tilsynsførende rolle i forbindelse med EU's indsats for at bekæmpe svig.

Indledning

Definition af svig

01 Svig¹ er en generel betegnelse for enhver forsætlig handling eller undladelse, som har til formål at bedrage andre, og som resulterer i, at ofret lider tab, og gerningsmanden opnår en gevinst. Hvis f.eks. en støttemodtager bevidst forsøger at vildlede finansieringsgiveren med det formål at anmode om godtgørelse af uberettiget høje udgifter, er der tale om svig.

02 Svig med offentlige midler hænger somme tider sammen med korrupsion²³, der traditionelt forstås som enhver handling eller undladelse, der udgør et misbrug af officiel myndighed eller et forsøg på at påvirke til misbrug af officiel myndighed med det formål at opnå en uretmæssig fordel. Hvis f.eks. en støttemodtager bestikker en embedsmand til at godkende uberettiget høje udgifter, vil der være tale om både svig og korrupsion.

03 Uregelmæssighed⁴ er et bredere begreb end svig. Det betegner enhver lovovertrædelse, der skader eller kunne skade EU-budgettet. Hvis en sådan lovovertrædelse er begået forsætligt, er der tale om svig. Hvad der således adskiller svig fra andre uregelmæssigheder er gerningsmandens ondsindede hensigt.

Beskyttelse af EU's finansielle interesser mod svig

04 Artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) er retsgrundlaget for beskyttelsen af EU's finansielle interesser mod svig, korrupsion og andre ulovlige aktiviteter (***bilag I***).

05 Europa-Kommissionen skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at give rimelig sikkerhed for, at uregelmæssigheder (herunder svig) i forbindelse med anvendelsen af EU-

¹ Jf. den juridiske definition i artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (BFI-direktivet).

² Jf. betragtning 8 i BFI-direktivet.

³ Jf. den juridiske definition i artikel 4 i EU-direktiv 2017/1371 (BFI-direktivet).

⁴ Artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95.

budgettet forebygges, afsløres og korrigeres⁵. Dette ansvar deler den med medlemsstaterne på områder med delt forvaltning, f.eks. med hensyn til samhørigheds- og landbrugsudgifterne.

06 "Direktivet om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser" (BFI-direktivet)⁶ fastlægger harmoniserede definitioner af lovovertrædelser, som skader EU's finansielle interesser, samt sanktioner og forældelsesfrister vedrørende sådanne lovovertrædelser. Direktivet blev vedtaget den 5. juli 2017. Medlemsstaterne skal gennemføre det i deres nationale lovgivning senest i juli 2019⁷.

07 Der er et stort antal aktører involveret i håndteringen af risikoen for svig rettet mod EU-budgettet på både EU- og medlemsstatsniveau (***bilag II***). De vigtigste er disse:

- **Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig** (kendt under sin franske forkortelse **OLAF** (Office européen de lutte antifraude)) er p.t. EU's centrale svigbekæmpelsesorgan. Det bidrager til udarbejdelsen og gennemførelsen af Kommissionens politik for bekæmpelse af svig. Det er det eneste organ med uafhængige efterforskningsbeføjelser på EU-niveau⁸.
- **Kommissionens generaldirektorater (GD'er) og forvaltningsorganer** har ansvaret for at etablere effektive systemer til håndtering af risikoen for svig på de EU-budgettets forskellige områder.
- I forbindelse med delt forvaltning skal **medlemsstaternes programmyndigheder** gennemføre en hensigtsmæssig ramme for bekæmpelse af svig. Tilsvarende henhører den strafferetlige efterforskning og retsforfølgning helt under de **nationale retsinstansers** ansvar.

⁵ Jf. artikel 32 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (finansforordningen).

⁶ Jf. artikel 3 i BFI-direktivet.

⁷ Jf. artikel 17 i BFI-direktivet.

⁸ Artikel 1, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

- o I oktober 2017 vedtog 20 medlemsstater⁹ at oprette **Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)**. På nuværende tidspunkt deltager 22 medlemsstater i EPPO. Dette bliver et EU-organ med beføjelser til at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. I henhold til artikel 120, stk. 2, i EPPO-forordningen¹⁰ bliver organet tidligst operationelt tre år efter forordningens ikrafttrædelsesdato, dvs. ikke før udgangen af 2020.

08 Den Europæiske Revisionsret er EU's uafhængige revisor. Vi efterprøver lovligheden og den formelle rigtighed af indtægterne og udgifterne og undersøger, om den økonomiske forvaltning har været forsvarlig. Hvis vi under vores arbejde identificerer sager, hvor der er mistanke om svig, sender vi dem til OLAF med henblik på foreløbig analyse og eventuel undersøgelse¹¹.

09 Endelig skal Revisionsretten i henhold til artikel 325, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde høres før lovgivers vedtagelse af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader EU's finansielle interesser. I de seneste år har Kommissionen offentliggjort flere lovforslag med forbindelse til emnet for denne revision (***bilag III***). Vi har afgivet udtalelse om nogle af disse forslag¹².

⁹ Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Den Tjekkiske Republik, Cypern, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Spanien. Nederlandene og Malta har tilsluttet sig EPPO i løbet af 2018.

¹⁰ Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO").

¹¹ Jf. punkt 1.35 og 1.36 i vores årsberetning for 2016.

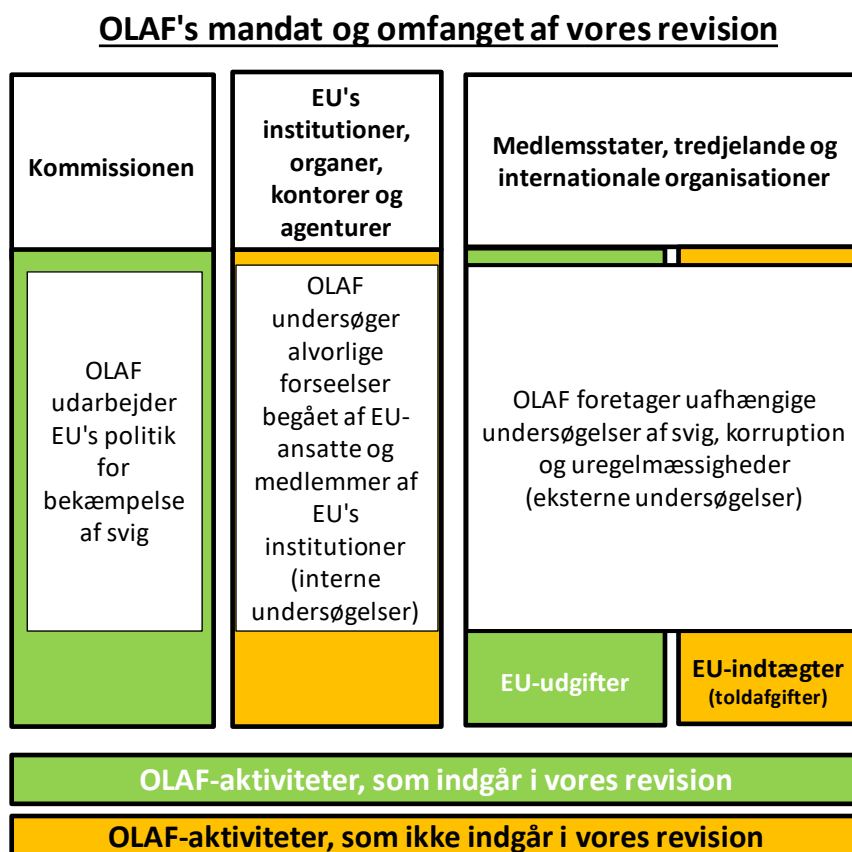
¹² Jf. Revisionsrettens udtalelse nr. 1/2018 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet af 2. maj 2018, Revisionsrettens udtalelse nr. 9/2018 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af EU-programmet for bekæmpelse af svig og Revisionsrettens udtalelse nr. 8/2018 om Kommissionens forslag om ændring af OLAF-forordningen nr. 883/2013, for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af OLAF's undersøgelser.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

10 Vi vurderede i vores revision, om Kommissionens håndtering af risikoen for svig i forbindelse med EU-udgifter er hensigtsmæssig. Nærmere bestemt undersøgte vi følgende:

- om Kommissionen foretager en hensigtsmæssig vurdering af omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig i forbindelse med EU-udgifter
- om Kommissionen har en effektiv strategisk ramme for håndtering af risikoen for svig
- om Kommissionen fokuserer tilstrækkeligt på at forebygge svig
- om OLAF's administrative undersøgelser fører til retsforfølgning og inddrivelse.

Figur 1 - Revisionens omfang vedrørende OLAF



Kilde: Revisionsretten.

11 Vi vurderede også, om EPPO kan forventes at afhjælpe de svagheder, som vi identificerede i den nuværende struktur til bekæmpelse af svig i forbindelse med EU-udgifter.

12 Vores revision fokuserede udelukkende på svig i forbindelse med EU-udgifter. Vi dækkede alle EU's største udgiftsområder (landbrug, samhørighed, forskning og foranstaltninger udadtil). Vi fokuserede primært på Kommissionens foranstaltninger til at forebygge svig og reagere på afsløret svig. Vi så ikke på OLAF's undersøgelser vedrørende EU-indtægter. Med hensyn til OLAF's eksterne undersøgelser fokuserede vi på finansielle og retslige henstillinger, da de er OLAF's vigtigste output¹³. Vi så heller ikke på interne undersøgelser af EU-tjenestemænd eller andre EU-ansatte, medlemmer af institutioner eller organer eller ledere af kontorer eller agenturer.

13 Vores bemærkninger bygger på følgende beviskilder:

- a) analyse af relevant dokumentation (dokumenter fra Kommissionen og OLAF, beretninger fra Revisionsretten, relevante undersøgelser og relevant forskning) og databaser (f.eks. IMS og ARACHNE)
- b) samtaler med embedsmænd hos OLAF og embedsmænd i syv udgiftsafholdende GD'er (GD AGRI, GD EMPL, GD REGIO, GD RTD, GD DEVCO, GD CNECT og GD HOME) samt GD'er og andre interne tjenestegrene, der spiller en vigtig rolle i forbindelse med Kommissionens tilsyn med håndteringen af risikoen for svig (OLAF-Overvågningsudvalget, Generalsekretariatet, GD BUDG og IAS)
- c) samtaler med organer uden for Kommissionen, f.eks. Europol og Eurojust
- d) besøg hos koordineringstjenesterne for bekæmpelse af svig, de offentlige anklagemyndigheder og de relevante ministerier i fire medlemsstater (Bulgarien, Tyskland (Berlin og Brandenburg), Italien (Rom og Perugia) og Polen)
- e) en rundspørge sendt til 28 medlemsstaters overordnede revisionsorganer (OR'er), hvoraf 23 svarede, og en rundspørge, som Europol i forbindelse med denne revision sendte til sine 28 nationale kontaktpunkter, hvoraf 13 svarede
- f) bidrag fra 15 eksperter (kriminologer, juridiske forskere, samfundsforskere og anklagere), der leverede input og rådgivning under revisionen og kommenterede vores foreløbige revisionsresultater.

¹³ I forbindelse med Kommissionens foranstaltninger til forebyggelse af svig undersøgte vi også OLAF's administrative henstillinger.

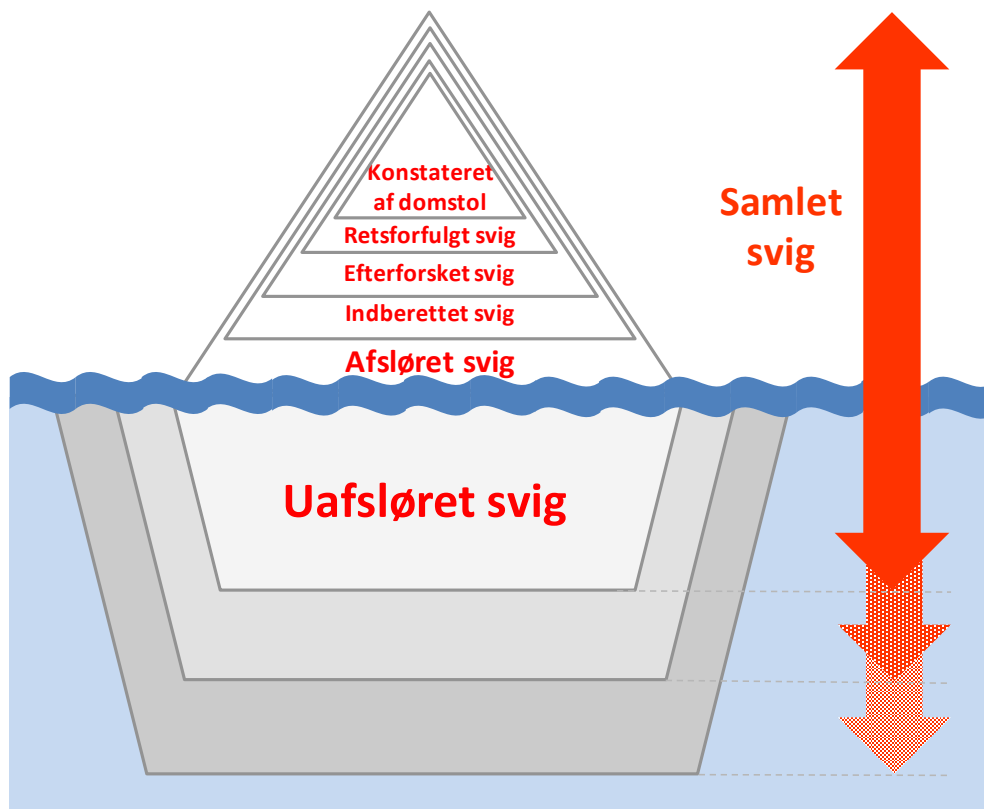
Bemærkninger

Kommissionens viden om omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig er utilstrækkelig

14 Måling af svig er det første skridt i en hensigtsmæssigt udformet og gennemført tilgang til bekæmpelse af svig. Uden gode kernedata om svig er det vanskeligere at planlægge og overvåge foranstaltninger til bekæmpelse af svig.

15 Svig med fælles administrerede midler, f.eks. EU-midler, er en skjult lovovertrædelse, hvilket vil sige, at den ikke kan opdages uden forudgående eller efterfølgende kontrol med dette specifikke formål for øje. Da sådanne kontroller ikke kan være udtømmende og ikke altid giver udbytte, bliver nogle lovovertrædelser ikke afsløret. Hertil kommer, at svig med fælles administrerede midler ikke har nogen individuelle ofre, som kan indberette sådanne lovovertrædelser til de relevante myndigheder. **Figur 2** viser uafsløret svig og faserne fra afsløringen af en sag med mistanke om svig til en domstols konstatering af svig.

Figur 2 - Niveauer af svig

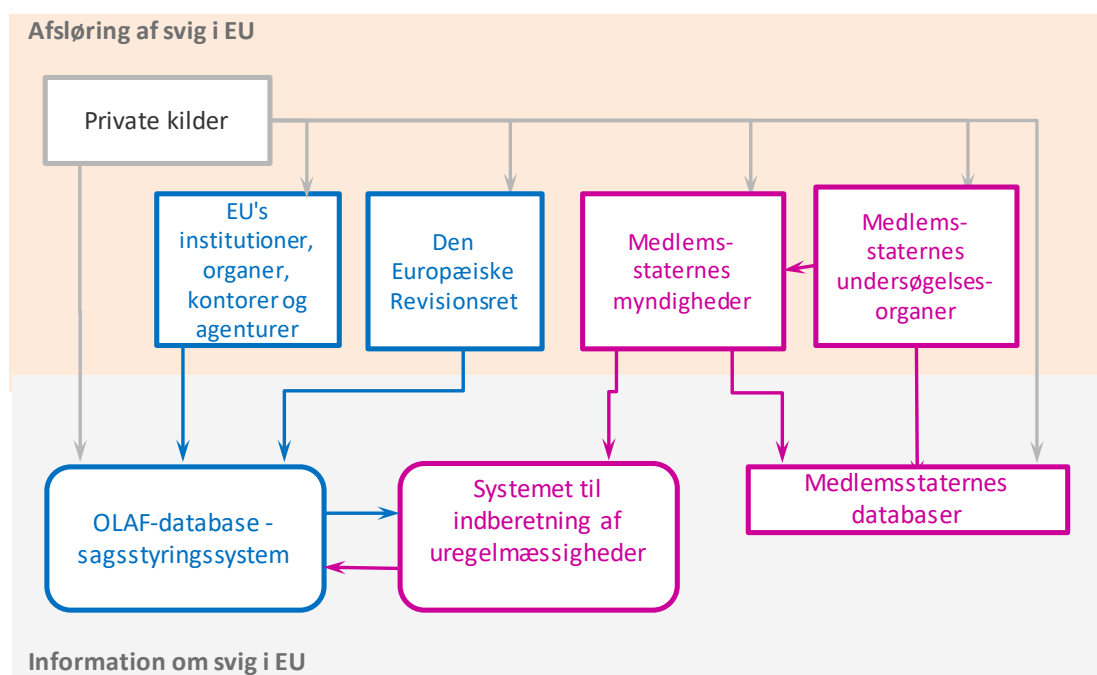


Kilde: Revisionsretten.

16 På grund af sin skjulte karakter kan svig som fænomen ikke vurderes udelukkende på basis af officielle statistikker over indberettede og efterforskede sager. Sociologiske forskningsmetoder kan bidrage med nyttige indblik i problemets omfang og karakter.

17 Med hensyn til EU's udgifter registreres information om omfanget af afsløret svig i tre forskellige databaser (**figur 3**).

Figur 3 - Information om afsløret svig



Kilde: Revisionsretten.

18 Som EU's centrale svigbekæmpelsesorgan har OLAF ansvaret for på Kommissionens vegne at indsamle og udarbejde statistikker og oplysninger om svig i forbindelse med EU-udgifter. Medlemsstaterne og kandidatlandene er juridisk¹⁴ forpligtet til at sende OLAF - som del af Kommissionen - alle de alvorlige sager om uregelmæssigheder, som de har afsløret i forbindelse med EU's indtægter (traditionelle egne indtægter) og udgifter (samhørigheds-, landbrugs- og førtiltrædelsesmidler). De er desuden forpligtet til at indberette, om uregelmæssighederne giver anledning til iværksættelse af administrativ eller retslig forfølgelse på nationalt plan for at få afgjort, om adfærden var forsætlig (mistanke om svig), eller om en domstol har fældet endelig dom for svig (konstateret svig). Derfor skal medlemsstater og kandidatlande først registrere en uregelmæssighed og dernæst angive,

¹⁴ De relevante bestemmelser er artikel 122, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013, artikel 50, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1306/2013, artikel 30, stk. 2, i forordning (EU) nr. 223/2014; artikel 5, stk. 5, i forordning (EU) nr. 514/2014 og artikel 21, stk. 1, litra d), i forordning (EU) nr. 1309/2013.

om uregelmæssigheden var svigagtig (mistanke om svig eller konstateret svig) eller ikkesvigagtig. Denne indberetning om udgifter sker via et IT-system, som kaldes "systemet til indberetning af uregelmæssigheder" (IMS). OLAF har ansvaret for dette system. Indberetningen om indtægter sker via OWNRES-systemet, som forvaltes af GD BUDG.

19 OLAF har sit eget sagsstyringssystem med information om afsluttede og igangværende undersøgelser af svig, korruption og alvorlige uregelmæssigheder i forbindelse med EU-midler. Medlemsstaternes myndigheder kan også have deres egne databaser over sager med mistanke om svig, som skader enten EU's finansielle interesser eller deres nationale budgetter.

20 I dette afsnit gennemgår vi kvaliteten af Kommissionens oplysninger om niveauerne for afsløret og uafsløret svig og den type analyse, som Kommissionen foretager for at identificere de mest typiske svigmønstre og former for systematisk svig, årsagerne til svig og EU-bedragernes profil. Vi vurderer også, hvordan Kommissionen anvender disse oplysninger i sine vurderinger af risikoen for svig.

Dataene om omfanget af afsløret svig er ufuldstændige

21 Kommissionen offentliggør hvert år omfanget af afsløret svig - med underliggende analyser - i en rapport kaldet "BFI-rapporten"¹⁵. Ifølge denne rapport beløb den afslørede svig i forbindelse med EU-udgifterne i 2017 sig til 390,7 millioner euro, svarende til 0,29 % af de samlede betalinger fra EU-budgettet (**figur 4**).

¹⁵ Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser - Bekæmpelse af svig - Årsrapport 2017, COM(2018) 553 final.

Figur 4 - EU's udgifter: Afsløret svig på de forskellige udgiftsområder (2017)

EU-udgiftsområde	Kommissionens data, medlemsstaternes og kandidatlandenes indberetninger (beløb i millioner euro)	Som % af betalingerne
Samhørighed og fiskeri*	320*	0,94 %*
Naturressourcer	60	0,11 %
Direkte udgifter	7	0,04 %
Førtiltrædelse	3	0,18 %
I alt	390	0,29 %

* Med hensyn til samhørigheds- og fiskeriudgifterne, som udelukkende er baseret på flerårige programmer, foreslår Kommissionen anvendelse af data for hele programmeringsperioder i stedet for enkelte år. For hele programmeringscyklussen 2007-2013 udgør den afslørede svig 0,44 % af betalingerne.

Kilde: Revisionsretten baseret på grundlag af BFI-rapporten for 2017 (s. 14, 22, 24 og 25) og Kommissionens arbejdsdokument SWD(2018) 386 final "Statistical evaluation of irregularities reported for 2017" (s. 47, 66, 102, 103 og 106).

22 Til beregningen af disse tal om afsløret svig anvender Kommissionen sine egne data i tilfælde, hvor den forvalter udgifterne direkte, mens den i tilfælde, hvor udgifterne er under delt forvaltning, anvender de data, som medlemsstaterne og kandidatlandene har indberettet til OLAF via IMS.

23 Baseret på vores resultaterne af vores revision, som er beskrevet i det følgende, konkluderer vi, at disse tal ikke giver et fuldstændigt billede af niveauet af afsløret svig i forbindelse med EU's udgifter. Det gælder både under delt forvaltning og andre forvaltningsmetoder.

24 Med hensyn til delt forvaltning mener Kommissionen, at hovedproblemet med manglende indberetning vedrører sager, som efterforskes af anklagemyndighederne, og som myndighederne med ansvar for gennemførelsen af det pågældende program ikke er bekendt med¹⁶. Ikke desto mindre har vi identificeret følgende yderligere årsager til, at indberetningen vedrørende omfanget af svig er mangelfuld:

¹⁶ Punkt 2.4 i Kommissionens arbejdsdokument SEC(2016) 237 final forklarer de metodologiske antagelser bag analysen af de indberettede uregelmæssigheder.

- Medlemsstaternes myndigheder indberetter ikke alle de sager, som undersøges af OLAF. Af de 20 OLAF-sager, som vi kontrollerede, var kun tre blevet registreret i IMS-systemet af medlemsstaternes myndigheder.
- Sager om svig kan også stamme fra aktiviteter udført af formidlende offentlige organer, som er involveret i gennemførelsen af et operationelt program ved projektudvælgelse eller offentligt udbud:
 - EU-lovgivningen¹⁷ kræver ikke, at medlemsstaternes myndigheder indberetter sager om svig eller andre uregelmæssigheder, hvor offentlige organer har varetaget myndighedsbeføjelser og ikke optrådt som økonomiske aktører. Vi konstaterede problemer med mangelfuld indberetning i tilfælde, hvor offentlige organer havde optrådt som økonomiske aktører.
 - Hvis der forekommer svig eller andre uregelmæssigheder ved projektudvælgelsen, før et givet projekt tildes finansiering, er det ikke altid muligt at identificere det projekt, som er berørt af uregelmæssigheder eller svig, med henblik på registrering af de nødvendige data i IMS. Vi stødte på sådanne sager i to medlemsstater.
- For at reducere den administrative byrde forpligter EU-lovgivningen kun medlemsstaternes myndigheder til at indberette sager om svig eller andre uregelmæssigheder, der involverer over 10 000 euro i EU-midler¹⁸. På landbrugsområdet og i forbindelse med Den Europæiske Socialfond er der mange betalinger, som ligger under grænsen på 10 000 euro, og de potentielt svigagtige betalinger under denne indberetningsgrænse bliver således ikke indberettet. Under vores revision identificerede vi én medlemsstat, hvor de indberettede uregelmæssigheder i IMS vedrørende Den Europæiske Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne kun udgjorde en lille andel (7 %) af alle de uregelmæssigheder, som medlemsstaten havde afsløret vedrørende disse to fonde. Af de 7 % indberettede uregelmæssigheder blev en stor andel (60 %) imidlertid angivet af medlemsstaten som sager med mistanke om svig.

¹⁷ Jf. artikel 1, stk. 2, og artikel 7 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, artikel 2, stk. 37, i forordning (EU) nr. 1303/2013, artikel 2, stk. 17, i forordning (EU) nr. 223/2014, betragtning 3 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/1971 og betragtning 3 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/1973.

¹⁸ Artikel 3, stk. 1, litra a), i de delegerede forordninger 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 og 2015/1973.

25 Kommissionen har offentliggjort adskillige retningslinjer¹⁹ for indberetning af uregelmæssigheder og angivelse af disse som sager med mistanke om svig. Men indberetningerne varierer fortsat blandt medlemsstaterne. Det skyldes primært divergerende fortolkninger af "mistanke om svig" og "første administrative eller retslige konstatering"²⁰. Definitionerne af disse begreber er vigtige for en præcis vurdering af, hvornår en uregelmæssighed skal angives som svigagtig (mistanke om svig). Af tabellen i **bilag 4** ses det, at nogle medlemsstater først angiver uregelmæssigheder som sager med mistanke om svig efter en endelig dom, mens andre gør det langt tidligere i processen.

26 For at lægge større vægt på afsløring og indberetning af svig introducerede OLAF i 2015 to nye indikatorer: "afsløringsgraden for svig", som angiver værdien af de sager med mistanke om svig eller konstateret svig, der er afsløret i en medlemsstat, som procentdel af de samlede betalinger i det pågældende land i en given periode, og "frekvensniveauet for svig", som angiver antallet af de sager med mistanke om svig eller konstateret svig, der er afsløret i en medlemsstat, som procentdel af det samlede antal uregelmæssigheder afsløret i det pågældende land i en given periode. Der blev indført tilsvarende indikatorer for ikkesvigagtige uregelmæssigheder ("afsløringsgraden for uregelmæssigheder" og "frekvensniveauet for uregelmæssigheder"). **Figur 5** viser medlemsstaternes afsløringsgrader for svig og uregelmæssigheder på samhørighedsområdet i perioden 2007-2013.

27 Disse indikatorer fremhæver, at der er markante forskelle på de niveauer af uregelmæssigheder og svig (værdi og antal sager), der afsløres og indberettes af medlemsstaterne. Ti medlemsstater indberettede f.eks. under ti sager med mistanke om svig i hele programperioden 2007-2013 og tolv medlemsstater havde afsløringsgrader for svig på under 0,1 %. Otte medlemsstater kategoriserede over 10 % af alle indberettede uregelmæssigheder som sager med mistanke om svig, mens andelen for 14 andre medlemsstater lå under 5 %.

28 Kommissionen mener, at de væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til indberetning af svig og uregelmæssigheder kan være forbundet med indretningen af de nationale systemer til bekæmpelse af svig, og ikke blot skyldes den ikkeharmoniserede

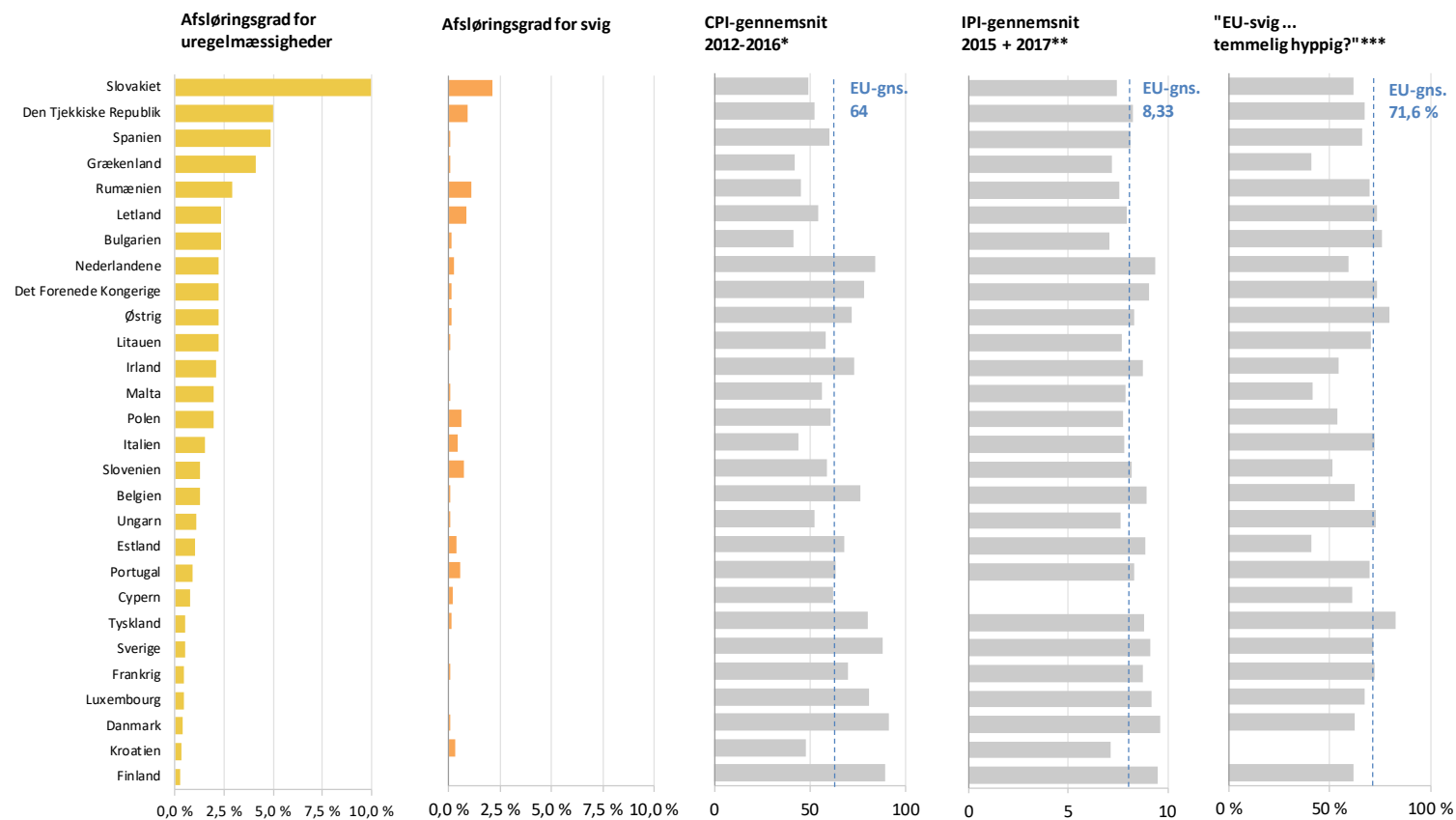
¹⁹ "Handbook on the requirement to report irregularities", COCOLAF/23-05-17/8.2/EN, og artikel 2, litra b), i Kommissionens delegerede forordninger (EU) 2015/1970, 2015/1971 og 2015/1973.

²⁰ Artikel 2, litra b), i Kommissionens delegerede forordninger (EU) 2015/1970, 2015/1971 og 2015/1973 definerer "første administrative eller retslige konstatering". Disse delegerede forordninger (EU) er vedtaget på grundlag af de beføjelser, der tildeles i de relevante basisretsakter, herunder forordningen om fælles bestemmelser (artikel 122).

indberetning. Kommissionen kunne ikke fremlægge en mere udførlig analyse af de underliggende årsager til disse forskelle.

29 En yderligere indikation af problemer med indberetningen eller afsløringen af svig er, at korrelationen mellem de officielle statistikker over indberettede afsløringsgrader for svig og resultaterne vedrørende indikatorer for korruptionsrisici er svag (**figur 5**): Nogle lande med dårlige placeringer på Transparency Internationals indeks for iagttaget korruption (CPI) eller Index of Public Integrity (IPI), som derfor anses for at være mindre gennemsigtige, indberetter meget få eller ingen sager om svig.

Figur 5 - Medlemsstaternes afsløringsgrader for uregelmæssigheder og svig sammenholdt med CPI-, IPI- og Eurobarometer-resultaterne



* Transparency internationals **indeks for iagttaget korruption (CPI)** rangerer lande efter opfattelsen af korruption i dem, som vurderet af eksperter og i opinionsmålinger. Indekset går fra 100 (uden korruption) til 0 (meget korruption).

** **Index of Public Integrity (IPI)** er et sammensat indeks, som består af seks komponenter: retslig uafhængighed, administrativ byrde, handelsåbenhed, budgetgennemsigtighed, e-borgerskab og pressefrihed. Formålet med dette indeks er at give et objektivt og fuldstændigt billede af korruptionskontrollen i 109 lande. Indekset går fra 1 (lav korruptionskontrol) til 10 (høj korruptionskontrol).

*** **Eurobarometer-undersøgelsen fra 2015** måler opfattelsen blandt EU-borgere. Spørgsmål 1_B. Svindel med EU-budgettet: Er det et temmelig hyppigt problem?

30 Kommissionen foretager ikke omfattende kontrol af kvaliteten af de data, der indberettes i IMS, og den beder heller ikke medlemsstaternes myndigheder om at garantere pålideligheden af de indberettede data. Delvis kontrol af, om indberetningskravene er overholdt, foretages i forbindelse med systemrevisioner.

31 Hverken OLAF eller andre organer i Kommissionen indhenter oplysninger om straffesager med relation til EU's finansielle interesser, som efterforskes af nationale myndigheder. Medlemsstaterne har deres egne systemer til registrering af sager under efterforskning, og næsten halvdelen af dem skelner ikke mellem kriminalitet, som skader nationale interesser, og økonomisk kriminalitet, som skader EU's interesser. Derfor har hverken Kommissionen eller disse medlemsstater data om svig i forbindelse med EU-udgifter som en særskilt kategori.

32 På udgiftsområder, der forvaltes direkte af Kommissionen, beregnes omfanget af den formodede svig med udgifter på grundlag af de beløb, der er angivet som svigagtige og registreret i Kommissionens regnskabssystem. Vi konstaterede, at nogle data ikke er medtaget i beregningen af den formodede svig med udgifter. I nogle tilfælde inddriver Kommissionen midler opnået på svigagtig vis ved at modregne dem i forbindelse fremtidige betalingsanmodninger uden at udstede en formel inddrivelsesordre. Disse sager bliver ikke altid angivet som svig, selv om Kommissionens retningslinjer kræver det. Nogle sager med mistanke om svig kræver desuden ikke en OLAF-undersøgelse, men følges op af GD'erne ved hjælp af revisioner. Disse sager bliver ikke altid medtaget i beregningen af den formodede svig med udgifter. Kommissionen har endnu ikke fastlagt klare retningslinjer for udarbejdelsen af disse data.

Kommissionen mangler viden om omfanget af uafsløret svig

33 Kommissionen foretager ikke skøn over uafsløret svig. Den har heller aldrig foretaget undersøgelser rettet mod ofre eller vidner med fokus på svig i forbindelse med EU-udgifter. Kommissionen meddelte os, at den ikke anså undersøgelser rettet mod ofre eller vidner eller opfattelsesundersøgelser som egnede værktøjer til at opnå større viden om det samlede omfang af svig med EU-støtte, fordi en offerundersøgelse af svig i forbindelse med EU's budget ville indebære betydelige omkostninger, og det ikke står klart, hvem sådanne sociologiske spørgsmål skulle rettes til.

34 Opfattelsesundersøgelser og erfaringsbaserede undersøgelser er imidlertid blevet brugt til at måle korruption, som også er en skjult lovovertrædelse. Bredt anerkendte korruptionsindikatorer omfatter bl.a. Transparency Internationals korruptionsindeks Corruption Perception Index (CPI) og Verdensbankens korruptionsindikator Control of

Corruption Indicator (WB-CCI). Disse indekser bygger på resultaterne af opfattelsesbaserede undersøgelser. Sådanne undersøgelser foretages ikke som erstatning for officiel statistik, men snarere som et supplement hertil.

35 Ud over opfattelsesbaserede undersøgelser har der også været nylige undersøgelser, hvor omfanget af korruptionsrisikoen eller -kontrollen blev anslået ved hjælp af objektive administrative data²¹.

36 På samhørighedsområdet har GD REGIO iværksat en undersøgelse for at undersøge forvaltningskvaliteten på regionalt niveau ved hjælp af udbudsdata. En af de målte resultatindikatorer var kontrol af korruptionsrisici (**tekstboks 1**). Et overblik over regionale eller sektorbaserede forskelle på dette punkt er afgørende for at forstå korruptionsrisici og håndtere dem effektivt.

Tekstboks 1

Undersøgelse af forvaltningskvaliteten på regionalt niveau ved hjælp af udbudsdata

I 2017 iværksatte GD REGIO en undersøgelse af udbudsresultater på regionalt niveau i EU's medlemsstater og anvendte en innovativ indikator for korruptionsrisici udviklet af DIGIWHIST-forskningsprojektet på University of Cambridge. Denne metode anvender big data fra store, offentlige udbudsdata-baser (Tender Electronic Daily), selskabsregistreringsdata og data om økonomi og ejerskab²².

Denne metode til måling af korruption indikerer, at forskellen mellem regioner eller sektorer er større end forskellen mellem lande, da sammenligninger af forskelle mellem lande skjuler en lang række forskelle i selve landene.

37 Disse eksempler viser, at det faktisk er muligt at opnå viden om omfanget af uafsløret svig eller korruption.

²¹ Fazekas, M. og Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. og King, P. L., (2016); Golden, M. og Picci, L. (2005). Centre for Counter Fraud Studies ved University of Portsmouth har udviklet metoden Fraud Loss Measurement (FLM), som anvendes til måling af svig. Jf. Button, M. og Gee, J. (2015).

²² Fazekas, M. og Kocsis, G. (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. og King, P. L. (2016), s. 369-397.

Kommissionens analyse af svigmønstre og risici for svig er utilstrækkelig

38 Kendskab til svigmønstre bidrager til mere præcise og ajourførte vurderinger af risikoen for svig og hjælper med at identificere og anvende de relevante kontrolforanstaltninger til at forebygge og afsløre svig.

39 Kommissionen analyserer de forskellige typer svig for at overholde:

- sin årlige forpligtelse til at fremlægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om de foranstaltninger, som den og medlemsstaterne træffer for at bekæmpe svig, og resultatet af disse foranstaltninger (BFI-rapporten), samt sine forpligtelser i henhold til den sektorspecifikke lovgivning
- sine rammer for intern kontrol, som kræver en vurdering af risikoen for svig.

40 I BFI-rapporten for 2016 er der et afsnit om de typer af uregelmæssigheder, der indberettes som svig vedrørende både fondene på landbrugsområdet og det prioriterede område "forskning og teknologisk udvikling" (F&TU) under strukturfondene i perioden 2007-2013. Rapportens analyse af fremgangsmåder omfatter forskellige typer af uregelmæssigheder, der indberettes som svig²³.

41 Ud over BFI-rapporten har OLAF også udarbejdet en række analyser (kaldet sagskompendier), som dækker de vigtigste svigmønstre, sårbarheder og "røde flag". Disse sagskompendier indeholder lister over anonymiserede sager baseret på OLAF's undersøgende arbejde samt data fra medlemsstaterne.

42 Ovennævnte er gode eksempler på, at OLAF's undersøgelsesviden og andre oplysninger kan anvendes til at levere rettidig information om de vigtigste trusler med hensyn til svig i forbindelse med EU-budgettet. Disse kompendier er imidlertid ad hoc-dokumenter, der ikke ajourføres løbende. OLAF har udarbejdet fire sådanne sagskompendier om svig²⁴, offentliggjort i henholdsvis 2010, 2011, 2012 og 2013, men har ikke offentliggjort nogen ajourføringer siden. Eksempelvis vedrører det seneste sagskompendium om strukturfondene (offentliggjort i 2011) programperioderne 1994-1999 og 2000-2006.

43 Vurderinger af risici for svig foretages p.t. på GD-plan. Der foretages ingen central vurdering af risikoen for svig i Kommissionen som helhed, og der er intet fælles register over

²³ Jf. f.eks. Kommissionens arbejdsdokument SWD(2017) 266 final, del 2/2, tabel CP16, s. 64, som er vedlagt BFI-rapporten fra 2016.

²⁴ I 2017 offentliggjorde OLAF et femte sagskompendium om interne undersøgelser.

risici for svig. Sådanne oplysninger burde anvendes i forbindelse med Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig (CAFS). CAFS, som blev vedtaget i 2011, indeholder hverken information om, hvorvidt der foreligger analyser af risici for svig, eller om resultaterne af sådanne analyser.

44 Vi gennemgik de vurderinger af risikoen for svig, som syv GD'er i Kommissionen havde foretaget. Disse vurderinger af risikoen for svig er udelukkende baseret på analyser af afsløret svig og samler information fra forskellige interne kilder (f.eks. IMS og OLAF samt GD'ernes Revisionsrettens revisionsresultater). Analyserne af risikoen for svig suppleres ikke med anden information fra eksterne kilder, f.eks. nationale kriminalstatistikker, officielle regeringsrapporter, analyser og rapporter fra NGO'er, indikatorer for korruptionsrisici eller undersøgelser af korruptionsrisici. Derfor er konklusionen fra fem af de syv udgiftsafholdende GD'er om, at risikoen for svig er lav, ikke baseret på en udtømmende analyse af alle de nødvendige elementer²⁵.

45 Oplysningerne i det globale register over svig, som er oprettet af Chartered Institute of Public Finance and Accountancy i samarbejde med revisionsfirmaet Moore Stephens, antyder, at risikoen for svig kan være høj i forbindelse med tilskudsudgifter (som udgør en stor andel af EU's udgifter). Dette register er baseret på en global spørgeundersøgelse, som blev foretaget blandt mere end 150 fagpersoner, som arbejder med revision og risici for svig i 37 forskellige lande, med det formål at vurdere, hvilke områder der globalt set er forbundet med de største risici. Respondenterne tog stilling til 18 forskellige typer risiko for svig og bestikkelse og gav dem point fra 1 (lavest risiko) til 5 (højest risiko). Næsten halvdelen (48 %) af respondenterne svarede, at svig med tilskud udgør en høj eller meget høj risiko, hvilket placerer denne type svig som nummer ét i registret²⁶.

46 Nogle af de eksperter, vi konsulterede, mener, at det med henblik på at få større viden om risikoen for samt omfanget og karakteren af svig i forbindelse med EU-udgifter er vigtigt at bruge flere forskellige metoder, som er skræddersyet til de relevante typer udgifter. Hvis man som eksempel tager den fælles landbrugspolitik, hvor finansieringen hovedsagelig ydes på grundlag af betalingsrettigheder, og der er begrænsede skønsbeføjelser med hensyn til, hvordan EU-midlerne tildeles, kunne en mulig metode til at måle omfanget af svig med udgifterne bestå i at måle tab som følge af svig. I forbindelse med investeringsprojekter kunne man måske fastslå risikoen for svig og korruption ved at analysere administrative datasæt (big data), f.eks. offentlige udbuds- og kontraktdata, samt tilskudsansøgninger

²⁵ GD EMPL, GD REGIO, GD AGRI, GD RTD og GD HOME.

²⁶ <https://www.moorestephens.co.uk/services/governance-risk-and-assurance/rhiza-risk-management-tool/global-fraud-risk-register#>.

og -afgørelser. Spørgeundersøgelser blandt EU-støttemodtagere eller organer, som forvalter EU-midler, kunne give supplerende oplysninger.

Kommissionen har ikke analyseret årsagerne til svig

47 Hverken OLAF eller Kommissionens GD'er har foretaget en detaljeret analyse af hovedårsagerne til svig eller af, hvad der kendetegner de personer, som udøver svig. Kommissionen mener ikke, at identificering af bedragerens motivation vil give væsentlig merværdi til dens bekæmpelse af svig.

48 Den hyppigste type formodet svig, som vi identificerer i vores revisioner, består i, at støttemodtagere skaber kunstige forudsætninger for at få adgang til EU-midler. Denne fremgangsmåde viser, at bedragerer ikke altid er organiserede forbrydere, men kan være enkeltpersoner (modtagere af EU-midler), som forsætligt bryder reglerne for at få EU-midler, som de mener, de har ret til. Nogle af eksperterne fremhævede muligheden for, at der er en årsagssammenhæng mellem komplekse regler og svig. **Tekstboks 2** viser et eksempel, som vi rapporterede i vores årsberetning for 2014²⁷.

Tekstboks 2

Skabelse af kunstige forudsætninger for at opnå støtte til udvikling af landdistrikter

Et antal grupper af personer (som var del af den samme familie eller den samme økonomiske koncern) oprettede flere enheder med henblik på at opnå støttebetalinger, som oversteg det loft, der var tilladt i henhold til investeringsforanstaltningens betingelser. Støttemodtagerne erklærede, at disse enheder blev drevet uafhængigt, men det var ikke tilfældet i praksis, da de var beregnet til at fungere sammen. De var reelt del af den samme økonomiske koncern med samme forretningssted, personale, kunder, leverandører og finansieringskilder.

49 En undersøgelse af korrupsionsrisici i EU-medlemsstaterne antyder, at muligheden for at afholde skønsmæssigt baserede udgifter uden tilstrækkelig kontrol øger risikoen for korrupsion²⁸. Nogle af eksperterne fremhævede lignende risici. Derfor ville det være hensigtsmæssigt, at OLAF eller Kommissionens GD'er analyserede, hvordan skønsmæssige udgifter i EU-medfinansierede programmer påvirker risikoen for svig på et givet udgiftsområde. Det gælder især på områder med delt forvaltning (f.eks. de europæiske

²⁷ Den Europæiske Revisionsret, årsberetningen for 2014, s. 229.

²⁸ Mungiu-Pippidi, A. (2013), s. 10-11.

struktur- og investeringsfonde), hvor de organer i medlemsstaterne, som fordeler midlerne, skønsmæssigt kan fastsætte kriterier og betingelser for støtteberettigelse.

Der er svagheder i Kommissionens strategiske tilgang til håndtering af risikoen for svig

50 Svig er et tværgående problem. Derfor kræver en vellykket reduktion af problemet, at en lang række parter træffer mange forskellige foranstaltninger. Der er imidlertid normalt ingen driftsenhed i en organisation, der har bekæmpelse af svig som sin kerneaktivitet. Derfor er det god praksis at udpege en enhed eller én topchef til at lede og føre tilsyn med organisationens aktiviteter til bekæmpelse af svig²⁹. Desuden er det nødvendigt med klare definitioner af rollerne og ansvarsopgaverne i de involverede driftsenheder, da det er den eneste mulighed for at sikre, at overlappende roller undgås, og at den faktiske effekt af de enkelte aktørers indsats kan vurderes.

51 Vi undersøgte, om Kommissionen har et klart lederskab samt klare roller og ansvarsopgaver, og om der føres behørigt tilsyn med håndteringen af risikoen for svig. Vi vurderede også, om Kommissionen har en veludformet strategi for bekæmpelse af svig, der kan fungere som rettesnor for dens daglige foranstaltninger til bekæmpelse af svig, og om den foretager en hensigtsmæssig måling af disse foranstaltningers output.

I Kommissionens forvaltningsstruktur er ansvarsopgaverne opdelt, men det overordnede tilsyn med håndteringen af risikoen for svig er utilstrækkeligt

52 Vi analyserede de forskellige organers typiske (hyppigste) roller og ansvar med hensyn til de vigtigste svigrelaterede resultater i hver af faserne ved bekæmpelse af svig, nemlig planlægning, gennemførelse og rapportering (***bilag V***).

53 I Kommissionens forvaltningsstruktur er rollerne og ansvarsopgaverne for de afdelinger, der er involveret i foranstaltninger til bekæmpelse af svig, opdelt. Det overordnede tilsyn er imidlertid utilstrækkeligt. De fleste organer har en rådgivende rolle. Hovedaktørerne med ansvar for foranstaltninger til bekæmpelse af svig er kommissærkollegiet, GD'erne og medlemsstaternes myndigheder.

²⁹ A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes, GAO, juli 2015, GAO-15-593SP, s. 10.

54 Kommissionens formand fastlægger de enkelte kommissærers ansvarsopgaver i individuelle opgavebeskrivelser. Han pålægger alle kommissærer at sørge for forsvarlig økonomisk forvaltning af de programmer, de har ansvar for, herunder beskytte EU-budgettet mod svig. Kommissæren for budget og menneskelige ressourcer, som har ansvaret for OLAF, pålægges i sin opgavebeskrivelse at fokusere på at styrke efterforskningen af svig rettet mod EU-budgettet, korruption og alvorlige forseelser i de europæiske institutioner ved at støtte det arbejde, der udføres af OLAF, hvis efterforskningsmæssige uafhængighed skal bevares. Strategisk håndtering af risikoen for svig og forebyggelse af svig nævnes ikke specifikt i denne kommissærs portefølje eller i nogen andens.

55 OLAF er EU's centrale organ til bekæmpelse af svig og skal ifølge forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 ("OLAF-forordningen") medvirke til udarbejdelse af Kommissionens politik for bekæmpelse af svig. Men hverken OLAF eller andre tjenestegrene i Kommissionen spiller en væsentlig rolle med hensyn til planlægningen og gennemførelsen af Kommissionens foranstaltninger til bekæmpelse af svig og rapporteringen om output. På grund af Kommissionens forvaltningsstruktur er OLAF ikke selv ansvarlig for beslutninger, der påvirker de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede eller medlemsstaterne. OLAF giver vejledning og anbefalinger til dem, der ansvarlige for de forskellige foranstaltninger til bekæmpelse af svig (**bilag V**).

56 På udgiftsområderne samhörighed og landbrug er ansvaret for at beskytte EU's finansielle interesser mod svig delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Kommissionen har p.t. ingen faste procedurer for undersøgelse af, hvor godt medlemsstaterne følger op på sager med mistanke om svig. Den har heller ikke en effektiv mekanisme, der giver den mulighed for at tilskynde medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger mod svig eller for at overvåge eller påvirke sådanne foranstaltninger.

57 Flere øvrige internationale organisationer har indset behovet for sådanne overvågningsmekanismer. Som eksempel kan nævnes OECD's arbejdsgruppe om bestikkelse (WGB) - hvis medlemmer kommer fra medlemsstaternes retshåndhævende og retslige myndigheder - som er ansvarlig for og fører tilsyn med gennemførelsen og håndhævelsen af OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse³⁰. WGB har udarbejdet adskillige procedurer og praksis, som gør det muligt for den og OECD-medlemslandene at udøve gensidig indflydelse med det formål at styrke deres kapacitet til at gennemføre konventionen (**tekstboks 3**).

³⁰ OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner.

Tekstboks 3

Overvågningsmekanismer anvendt af OECD's arbejdsgruppe om bestikkelse

WGB's primære værktøj er en peerevaluering, hvor eksterne eksperter vurderer hvert enkelt OECD-medlemslands lovgivning og indsats for at gennemføre den. Landeovervågningsrapporterne indeholder desuden anbefalinger, som nøje opfølges efterfølgende. WGB overvåger desuden løbende de strafferetlige efterforskninger, som er iværksat af medlemslande, udarbejder undersøgelser og bløde lovgivningsforanstaltninger rettet mod at styrke integriteten i den offentlige sektor og forbedre medlemslandenes kapacitet til at afsløre og efterforske grænseoverskridende korruption. Dette system med gensidig læring og tilsyn har motiveret og hjulpet OECD's medlemslande til at forbedre deres gennemførelse af konventionen.

Der er svagheder i strategierne for bekæmpelse af svig og i rapporteringen om deres effektivitet

58 Den strategiske ramme for Kommissionens foranstaltninger til bekæmpelse af svig omfatter både strategien for institutionen som helhed (CAFS), der blev vedtaget i 2011, og strategier for bekæmpelse af svig på GD- og/eller sektorplan, som er udarbejdet af individuelle GD'er eller grupper af GD'er, som har de samme risici for svig, f.eks. i samhørighedspolitikken eller i forskningsprogrammer. Kommissionens begrundelse for at have individuelle og sektorspecifikke strategier for bekæmpelse af svig er, at en standardløsning ikke er den mest effektive metode til håndtering af risikoen for svig, og at de forskellige aktørers ansvarsopgaver varierer afhængigt af forvaltningsmetode og politikområde.

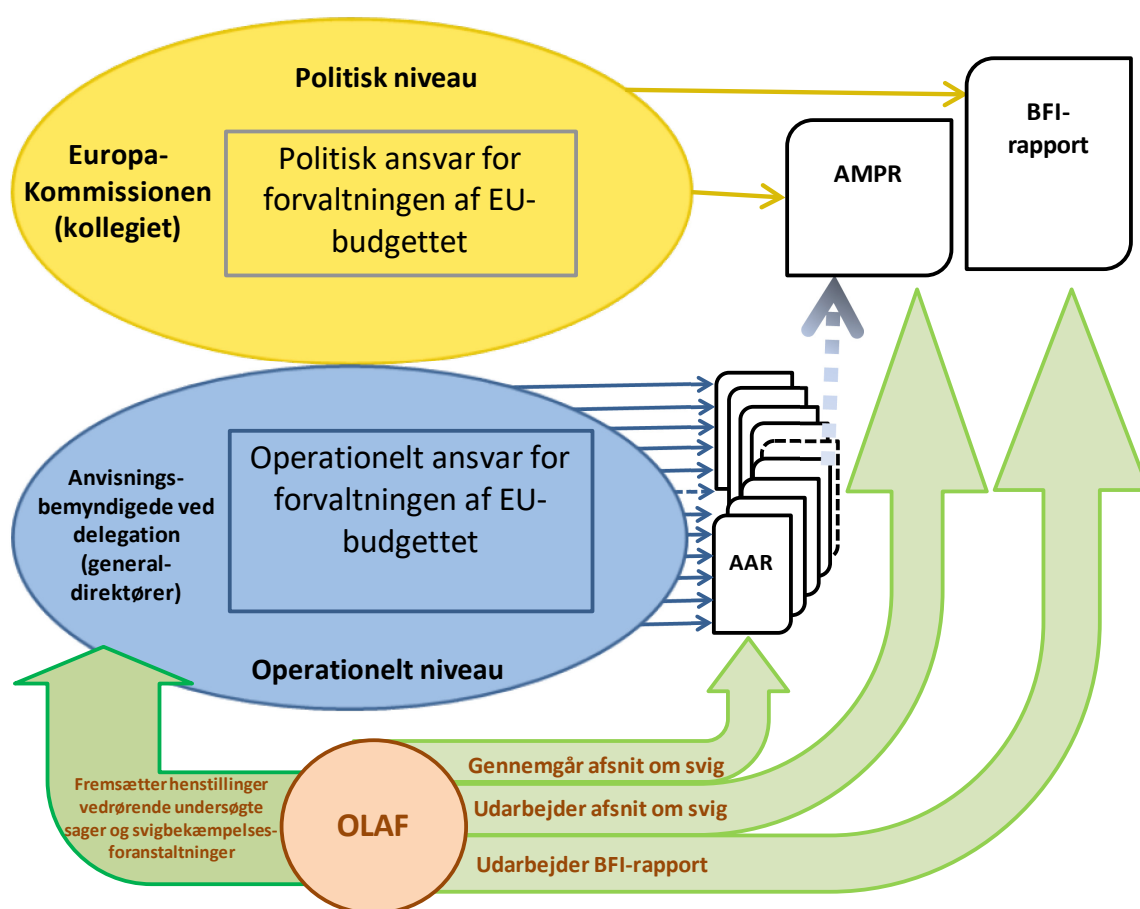
59 CAFS skulle være gennemført ved udgangen af 2014, men nogle af foranstaltningerne er stadig i gang. Eftersom Kommissionen ikke har ajourført CAFS, siden den blev vedtaget i 2011, sætter vi spørgsmålstegn ved, om den i praksis er velegnet som grundlag for Kommissionens aktiviteter til bekæmpelse af svig. Kommissionen fortalte os, at en ajourføring af CAFS er under udarbejdelse og snart vil blive vedtaget.

60 Vi undersøgte syv udgiftsafholdende GD'ers strategier for bekæmpelse af svig på alle store udgiftsområder: GD AGRI, GD CNECT, GD DEVCO, GD EMPL, GD HOME, GD REGIO og GD RTD. Disse strategier indeholdt et antal outputindikatorer eller individuelle output, der understøttede de opstillede målsætninger. Målsætningerne er imidlertid generelle og kan for de flestes vedkommende ikke måles. Af de 29 målsætninger, som vi analyserede, omtaler

18 "styrkelse", "forøgelse", "fremme", "udbygning" og "forbedring" af aktiviteter til bekæmpelse af svig uden at angive udgangspunktet (referenceværdien) og målværdien.

61 De tre hovedrapporter med information om Kommissionens foranstaltninger til bekæmpelse af svig er BFI-rapporten, den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport og GD'ernes årlige aktivitetsrapporter. Kommissærkollegiet har ansvaret for de første to, og de enkelte GD'er for de sidstnævnte (*figur 6*).

Figur 6 - Kommissionens rapporter med information om foranstaltninger til bekæmpelse af svig



Kilde: Revisionsretten.

62 I den årlige BFI-rapport fremlægges resultaterne af Kommissionens og medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af svig (f.eks. ændrede forordninger, strategier, direktiver eller oplysningskurser om svig), men rapporten vurderer kun i begrænset omfang deres effektivitet med hensyn til faktisk forebyggelse, afsløring, inddrivelse eller afskrækkelse. BFI-rapporten opfylder bestemmelsen i artikel 325, stk. 5, i TEUF, som fastsætter, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne årligt skal aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om de foranstaltninger, der er truffet for at gennemføre denne artikel.

63 Heller ikke den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport, som er et af Kommissionens primære ansvarlighedsværktøjer, indeholder information om de faktiske resultater af institutionens foranstaltninger til bekæmpelse af svig.

64 I deres årlige aktivitetsrapporter skal GD'erne indberette resultaterne af deres foranstaltninger til bekæmpelse af svig baseret på indikatorer, som er defineret i årlige forvaltningsplaner. De GD'er, som vi analyserede, havde ikke rapporteret om effektiviteten af de foranstaltninger til bekæmpelse af svig, som udsprang af deres strategier for bekæmpelse af svig. Det var kun GD EMPL og GD REGIO, som i deres årsberetninger for 2016 informerede om resultaterne af deres anvendelse af ARACHNE³¹-værktøjet til risikoberegning og deres overvågning af medlemsstaternes gennemførelse af risikobaserede foranstaltninger til bekæmpelse af svig.

Forebyggelse af svig har ikke fået tilstrækkelig opmærksomhed

65 Forebyggelse af svig er et centralt element i en effektiv ramme for bekæmpelse af svig. Vi undersøgte Kommissionens primære foranstaltninger til forebyggelse af svig og så navnlig på, hvordan Kommissionen vurderer risikoen for svig, inden den vedtager udgiftsregler og udformer og gennemfører hensigtsmæssige kontroller vedrørende svig. Vi analyserede også, hvordan Kommissionen anvender data med det formål at forebygge svig.

Kommissionen indførte for nylig kontroller vedrørende svig i udgiftsreglerne på højeste niveau

66 Kommissionens aktiviteter til sikring mod svig blev påbegyndt i 2000, da Kommissionen besluttede at gøre sin beskyttelse af lovgivningen mod svig mere effektiv³². Der blev oprettet en særlig enhed i OLAF til sikring mod svig, der specifikt fik til opgave at sikre, at udgiftsordningerne havde specifikke lovbestemmelser, som foreskrev hensigtsmæssige kontroller vedrørende svig.

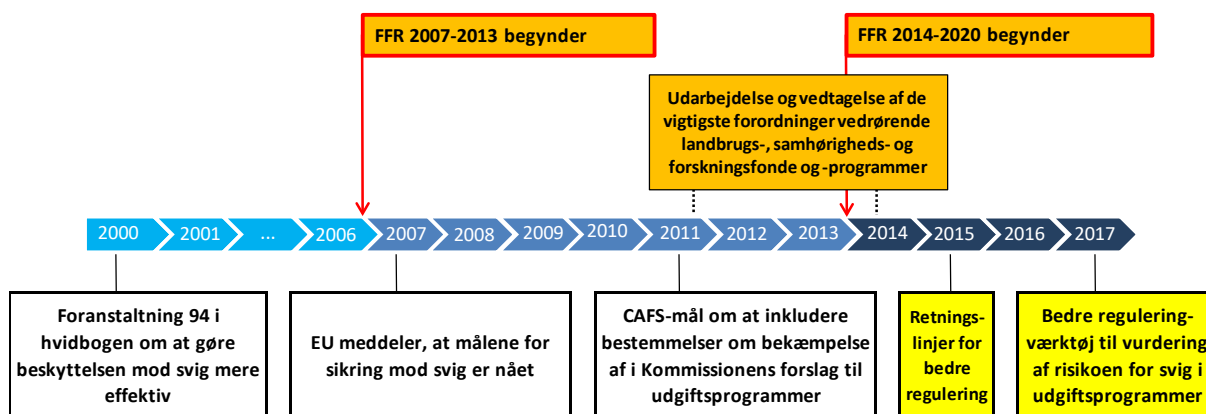
³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPagId=3587&langId=da>.

³² COM (2000)200 final/2 - Reformen af Kommissionen - En hvidbog - Del II - Handlingsplan, foranstaltning 94.

67 I 2007 meddelte Kommissionen, at den havde nået målene med sine procedurer for sikring mod svig³³, og at der i udgiftsreglerne indgik standardbestemmelser til beskyttelse mod svig. I 2011 gjorde Kommissionen sikring mod svig til den højest prioriterede foranstaltning i CAFS. De centrale udgiftsregler for perioden 2007-2013 var imidlertid allerede vedtaget i 2011. Først fra begyndelsen af perioden 2014-2020 har udgiftsreglerne på områderne samhørighed, landbrug og forskning omfattet krav om gennemførelse af effektive og proportionale kontroller vedrørende svig inden afholdelsen af udgifter (**figur 7**). Tidligere var der nogle kontroller vedrørende svig på ikkelovgivningsmæssigt niveau inden for forskning, f.eks. i modelkontrakter og -aftaler.

68 På samhørighedsområdet har GD REGIO besluttet at anvende et eksternt privatfirma til at vurdere, hvordan medlemsstaterne overholder kravet om at gennemføre effektive og rimelige foranstaltninger til bekæmpelse af svig i programperioden 2014-2020. I december 2016 underskrev Kommissionen en kontrakt med et konsulentfirma om at undersøge de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at forebygge og afsløre svig og korruption i forbindelse med de europæiske struktur- og investeringsfonde. Resultaterne skulle have foreligget ultimo 2017, men der har været forsinkelser. Der er ikke planlagt en sådan vurdering på landbrugsområdet.

Figur 7 - Tidslinje for Kommissionens foranstaltninger til sikring mod svig



¹ Fra oprindelige forslag til vedtagelse.

Kilde: Revisionsretten.

69 Kommissionen indførte således omfattende bestemmelser om bekæmpelse af svig i alle udgiftsregler på højeste niveau i 2014. I programmeringsperioden 2007-2013 var dette ikke altid tilfældet.

³³ Forebyggelse af svig på grundlag af operationelle resultater: en dynamisk strategi for "fraud-proofing" SEK(2007) 1676.

70 Baseret på sine undersøgelser fremsætter OLAF også administrative henstillinger til GD'erne med fokus på svagheder i deres foranstaltninger til at forebygge og afsløre svig. Mellem 2014 og 2016 fremsatte OLAF 113 sådanne henstillinger til forskellige tjenestegrene i Kommissionen. Det er ikke muligt at vurdere effekten af disse henstillinger, da hverken OLAF eller GD'erne følger op på, om de er blevet gennemført.

En vurdering af risikoen for svig inden vedtagelse af udgiftsregler vil være et krav fra 2021

71 Kommissionen foretager konsekvensanalyser med sigte på at indsamle bevismateriale for at vurdere, om fremtidige lovgivningsmæssige eller ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger fra EU's side er berettigede, og hvordan sådanne foranstaltninger bedst kan udformes for at opnå de ønskede politiske mål. På baggrund af COSO-rammen³⁴ ville vi forvente, at Kommissionen vurderede risikoen for svig i forbindelse med disse analyser.

72 Retningslinjerne for udførelse af konsekvensanalyser vedrørende udgiftsregler ("Better Regulation Guidelines") blev ajourført i 2015. Ved ajourføringen blev der imidlertid ikke indført krav om, at risikoen for svig skal vurderes som led i en konsekvensanalyse³⁵. Disse retningslinjer fik ikke tilføjet et specifikt værktøj til forebyggelse af svig før juli 2017 (**figur 7**).

73 Derfor vil dette nye krav først gælde for den næste generation af økonomiske programmer (fra og med 2021). Ud over dette krav er der ingen udtrykkelige krav om at vurdere risikoen for svig, inden der fastlægges udførlige gennemførelsesregler for flerårige økonomiske programmer (f.eks. partnerskabsaftaler og operationelle programmer på samhørighedsområdet eller programmer til udvikling af landdistrikter på landbrugsområdet).

74 Vi analyserede også den information, vi modtog fra OLAF om dets rolle i forbindelse med tværtjenstlige høringer i Kommissionen, inden der vedtages foreslåede regler. OLAF skal afgive udtalelse om, hvorvidt foreslået lovgivning tager behørigt højde for risikoen for svig. I perioden 2014-2016 modtog OLAF 2 160 tværtjenstlige høringsanmodninger fra forskellige tjenestegrene i Kommissionen. OLAF afgav positiv udtalelse i 1 716 tilfælde (79 %) og positiv udtalelse med kommentarer i 304 tilfælde (14 %). I disse tilfælde var OLAF tilfreds med de foreslåede regler eller foreslåede forbedringer. OLAF afgav negativ udtalelse i 2

³⁴ Ifølge princip 8 i den integrerede ramme for intern kontrol, der i 2013 blev fastlagt af COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), skal organisationer tage potentialet for svig i betragtning, når de vurderer risiciene vedrørende opnåelsen af deres mål.

³⁵ "Bedre regulering for bedre resultater - En EU-dagsorden", COM(2015) 215 final.

tilfælde (0,1 %) og nåede ikke at afgive udtalelse i de resterende tilfælde (6,9 %). **Tekstboks 4** giver et eksempel, hvor input fra OLAF førte til en regelændring.

Tekstboks 4

Eksempel på input fra OLAF, som førte til en regelændring

Da partnerskabsaftalerne for programperioden 2014-2020 blev udarbejdet, omtalte disse aftaler ikke kravet til medlemsstaternes myndigheder om at gennemføre hensigtsmæssige kontroller vedrørende svig. Som følge af OLAF's input blev der indføjet en særskilt artikel i alle aftaler med krav til medlemsstaterne om at iværksætte risikobaserede, effektive og rimelige foranstaltninger til forebyggelse af svig i medfør af artikel 125, stk. 4, litra c), i forordning (EU) nr. 1303/2013 (forordningen om fælles bestemmelser).

75 Ud over de nævnte output fandt vi ingen specifikke evalueringer fra Kommissionen, med angivelse af, hvilke EU-love der var blevet sikret mod svig, eller indeholdt hensigtsmæssige bestemmelser om analyse af risiko for svig eller bekæmpelse af svig. Der er heller ikke som angivet i Kommissionens meddelelse fra 2007 blevet foretaget en analyse af Kommissionens nye tilgang til sikring mod svig.

Der er behov for bedre anvendelse af data til forebyggelse af svig

76 Data om aktører, der er i risiko for at begå svig, kan anvendes til at forhindre tildeling af EU-midler til potentielle bedragere:

- I forbindelse med direkte og indirekte forvaltning betragter Kommissionen systemet for tidlig afsløring og udelukkelse (EDES) - et system til sortlistning - som sit primære værktøj til at forhindre tildeling af EU-midler til insolvente, irregulære, upålidelige eller svigagtige økonomiske aktører.
- ARACHNE er et integreret IT-værktøj til datamining og databerigelse, som er udviklet af Europa-Kommissionen. På samhørighedsområdet betragter GD REGIO og GD EMPL ARACHNE-værktøjet til risikoberegning som et vigtigt værktøj til at forebygge svig. Ifølge disse GD'er kan ARACHNE hjælpe medlemsstaternes myndigheder til at identificere de mest risikable projekter og støttemodtagere ved forudgående og efterfølgende kontroller.

77 Vi analyserede dataene i disse to værktøjer.

På grund af juridiske begrænsninger kunne Kommissionen ikke udelukke økonomiske aktører på grund af svig eller korruption begået før 2016

78 Udelukkelse som værktøj fået stor betydning i Den Europæiske Union. Det skyldes, at offentlige kontrakter i henhold til EU's udbudsdirektiver ikke må tildeles økonomiske aktører, som har været involveret i strafbare forhold eller er dømt for bl.a. korruption og svig, der skader EU's finansielle interesser.

79 EU's udelukkelsessystem er fra 2008. Med virkning fra 1. januar 2016 udskiftede Kommissionen sit tidligere system til udelukkelse og hurtig varsling med EDES. Generaldirektører kan stadig anmode om varsler om tidlig afsløring, men når det gælder udelukkelse, er det vigtigste nye element i dette system et centralt panel, der vurderer udelukkelsesanmodninger fra de relevante GD'ers generaldirektører og giver anbefalinger vedrørende udelukkelse og mulige finansielle sanktioner. Det er den enkelte generaldirektør, som i sidste ende beslutter, om en økonomisk aktør skal udelukkes.

80 Alle EU's institutioner og organer kan indsende en udelukkelsesanmodning baseret på oplysninger fremsendt i forbindelse med administrativ eller retslig forfølgelse, rapporter fra OLAF, Den Europæiske Revisionsret eller Kommissionens interne revisorer, beslutninger truffet af Den Europæiske Centralbank, Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Investeringsfond eller andre internationale organisationer, eller baseret på sager om svig eller uregelmæssigheder, som er afgjort af nationale myndigheder i forbindelse med delt forvaltning eller af delegerede enheder i forbindelse med indirekte forvaltning. Revisioner udført af anvisningsbemyndigede eller revisorer i den private sektor er også en værdifuld informationskilde. Medlemsstaternes myndigheder har fået adgang til beslutninger om udelukkelse, men er ikke forpligtet til at tage disse i betragtning i forbindelse med finansieringsafgørelser under delt forvaltning, som involverer EU-midler.

81 Det er en langvarig proces at udelukke en økonomisk aktør. Den 30. juni 2018, dvs. to et halvt år efter indførelsen af EDES, havde Kommissionen som helhed udelukket 19 økonomiske aktører og offentliggjort sanktioner mod otte. På området med delt forvaltning indberettede medlemsstaternes myndigheder 820 sager med mistanke om svig i IMS, og OLAF afsluttede ca. 60 undersøgelser med henstillinger alene i 2016³⁶, men finansforordningen giver ikke Kommissionen nogen beføjelser til at handle, medmindre medlemsstaternes myndigheder selv har taget initiativ til at udelukke en upålidelig økonomisk aktør. Derfor indgav ingen af de tre GD'er, som primært forvalter disse udgifter (REGIO, EMPL og AGRI), anmodninger om udelukkelse af nationale økonomiske aktører.

³⁶ BFI-rapporten for 2016, COM(2017) 383 final.

82 Med hensyn til udelukkelse baseret på forhold fra før 2016 var hovedårsagerne alvorlige overtrædelser af kontraktlige bestemmelser og alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af et erhverv. Det skyldes, at lovgivningen på daværende tidspunkt ikke tillod udelukkelse på grund af svig, hvis der ikke forelå en endelig dom. Indtil videre er kun to økonomiske aktører blevet udelukket på grund af svig eller korrupsion, hvilket begrænser dette systems præventive effekt.

83 EDES-systemet giver mulighed for at registrere oplysninger om personer, som kontrollerer, repræsenterer eller har beslutningskompetence i svigagtige virksomheder. Det er imidlertid kun på grundlag af forhold fra og med 2016, at lovgivningen tillader udelukkelse af en økonomisk aktør, hvis en person, som er medlem af aktørens administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan eller har repræsentations-, beslutnings- eller kontrolbeføjelser over aktøren, selv er udelukket. Tidligere kunne kun økonomiske aktører, som havde et kontraktligt forhold til den udbydende myndighed/den anvisningsberettigede, faktisk udelukkes. Der har tidligere været sager, hvor privatpersonerne bag en svigagtig virksomhed, som var involveret i et kontraktligt forhold til Kommissionen, allerede havde opløst virksomheden og oprettet en ny på det tidspunkt, hvor muligheden for at udelukke den pågældende økonomiske operatør opstod.

84 Verdensbanken og andre internationale finansielle institutioner har for nylig optrappet indsatsen for at sikre, at svigagtige økonomiske aktører stoppes og ikke blot dukker op igen under andre navne (**tekstboks 5**).

Tekstboks 5

Verdensbankens suspensions- og udelukkelsessystem

Verdensbanken har et suspensions- og udelukkelsessystem til bekæmpelse af korruption og svig. Verdensbanken kan suspendere og udelukke både virksomheder og privatpersoner, så de ikke kan opnå nye kontrakter i forbindelse med projekter, der finansieres af Verdensbanken. Alle sanktioner offentliggøres. I 2017 suspendede Verdensbanken midlertidigt 22 firmaer og personer og indførte sanktioner over for 60³⁷. I januar 2018 var der 414 firmaer og personer på udelukkelseslisten³⁸. Verdensbanksystemet har eksisteret i over ti år og har færre juridiske begrænsninger end EDES. F.eks. er der ingen ekstern domstolskontrol af Verdensbankens afgørelser, og offentliggørelsesreglerne er mindre strenge.

Medlemsstaterne udnytter ikke ARACHNE's potentiale med hensyn til at forebygge svig

85 ARACHNE kan hjælpe medlemsstaternes myndigheder til at identificere risikable økonomiske aktører ved deres kontrol før eller efter betaling. Anvendeligheden af dette værktøj afhænger af, hvor mange data medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder registrerer i det, og om det bruges systematisk. Det er gratis for medlemsstaternes myndigheder at bruge værktøjet, men det er ikke obligatorisk på nuværende tidspunkt.

86 I vores særberetning fra 2015 om, hvordan Kommissionen og medlemsstaterne tackler problemerne med offentlige indkøb i relation til EU's samhørighedsudgifter³⁹, konstaterede vi, at kun 17 af de 28 medlemsstater enten anvendte værktøjet eller gav udtryk for, at de ville. Derfor anbefalede vi i vores beretning fra 2015, at Kommissionen og medlemsstaterne yderligere fremmede anvendelsen af sådanne dataminingværktøjer. Tre år efter vores anbefaling anvendes ARACHNE stadig i forbindelse med ca. 170 af de i alt 429 operationelle programmer i 21 medlemsstater (**figur 8**).

87 Dette system giver på nuværende tidspunkt ikke mulighed for at identificere, om en økonomisk aktør er blevet udelukket fra Kommissionens system. Uden for

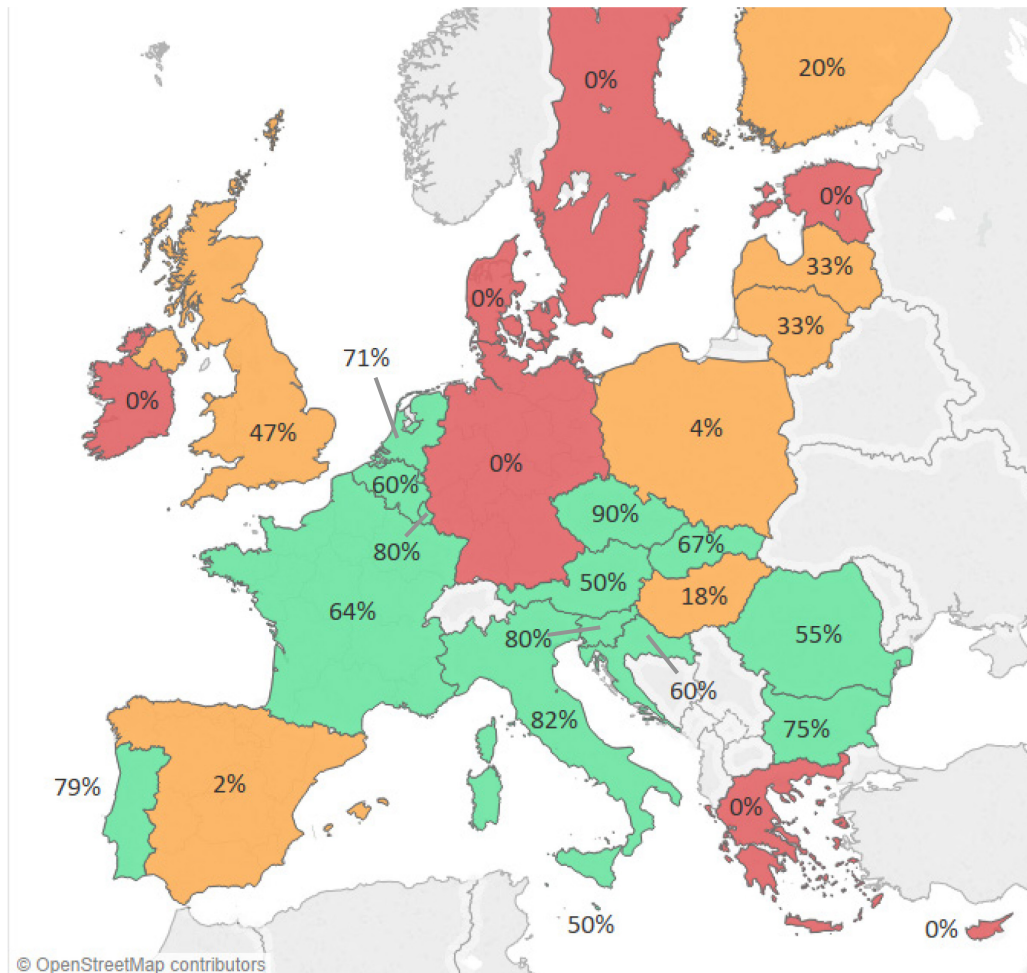
³⁷ "World Bank Annual Update, Integrity Vice-Presidency", s. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

³⁸ <http://web.worldbank.org>.

³⁹ Jf. Den Europæiske Revisionsrets særberetning 10/2015 - Bestræbelserne på at afhjælpe problemerne med offentlige indkøb i relation til EU's samhørighedsudgifter bør intensiveres.

samhørighedsområdet råder forvalterne på EU's andre udgiftsområder ikke over tilsvarende værktøjer til risikoberegning.

Figur 8 - Anvendelsen af ARACHNE i medlemsstaterne*



* Medlemsstaternes operationelle programmer for 2014-2020 under ARACHNE som procentdel af det samlede antal operationelle programmer for 2014-2020.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af tal fra Kommissionen.

88 Ifølge vores analyse er effekten af Kommissionens udelukkelses- og sanktionssystem begrænset. Desuden gælder udelukkelsen kun udgifter, der forvaltes direkte og indirekte af Kommissionen, hvilket betyder, at udelukkede firmaer f.eks. stadig kan modtage samhørighedsmidler. Selv om ARACHNE har potentiale til at blive et effektivt værktøj til forebyggelse af svig, indeholder det stadig kun en begrænset datamængde her fem år efter, at det blev lanceret.

OLAF's administrative undersøgelser har kun ført til retsforfølgning i under halvdelen af sagerne og til inddrivelse af under en tredjedel af midlerne

89 Inden for EU's nuværende retlige ramme har medlemsstaterne hovedansvaret for at håndhæve lovgivningen om bekæmpelse af svig, fordi det kun er nationale myndigheder, som kan foretage strafferetlig efterforskning og tiltale personer for lovovertrædelser. Ansvaret for inddrivelse af svigagtigt opnåede EU-midler afhænger af EU-udgiftsområdet.

90 OLAF er det eneste organ med uafhængige undersøgelsesbeføjelser på EU-plan. I overensstemmelse med sit mandat undersøger OLAF svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter til skade for EU's finansielle interesser⁴⁰. Baseret på sine administrative undersøgelser kan OLAF fremsætte retslige, økonomiske, administrative eller disciplinære henstillinger⁴¹. OLAF kan også anbefale forebyggende foranstaltninger til at forhindre stigninger i uregelmæssighederne.

91 Retlige henstillinger rettes til de kompetente nationale retsmyndigheder og indeholder hovedsagelig forslag om indledning af en strafferetlig efterforskning af den person, som mistænkes (af OLAF) for at have begået svig, eller om fortsættelse af den strafferetlige efterforskning i lyset af OLAF's konstateringer og henstillinger. OLAF's undersøgelser skal gøre det nemmere for medlemsstaternes myndigheder at rejse tiltale i specifikke sager.

92 Finansielle henstillinger rettes til de ansvarlige GD'er med forslag om inddrivelse af et bestemt beløb eller om forebyggelse af, at penge bliver brugt uretmæssigt. Fordi sådanne henstillinger ikke er bindende for GD'erne, gør OLAF det nemmere for GD'erne at udarbejde inddrivelsesordrer og at anmode om udelukkelse af upålidelige økonomiske aktører fra at opnå yderligere EU-midler gennem EDES⁴².

⁴⁰ Artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

⁴¹ I ca. 21 % af de undersøgelser, OLAF afsluttede med en finansiell henstilling mellem 2012 og 2016, fremsatte det samtidig en retslig henstilling.

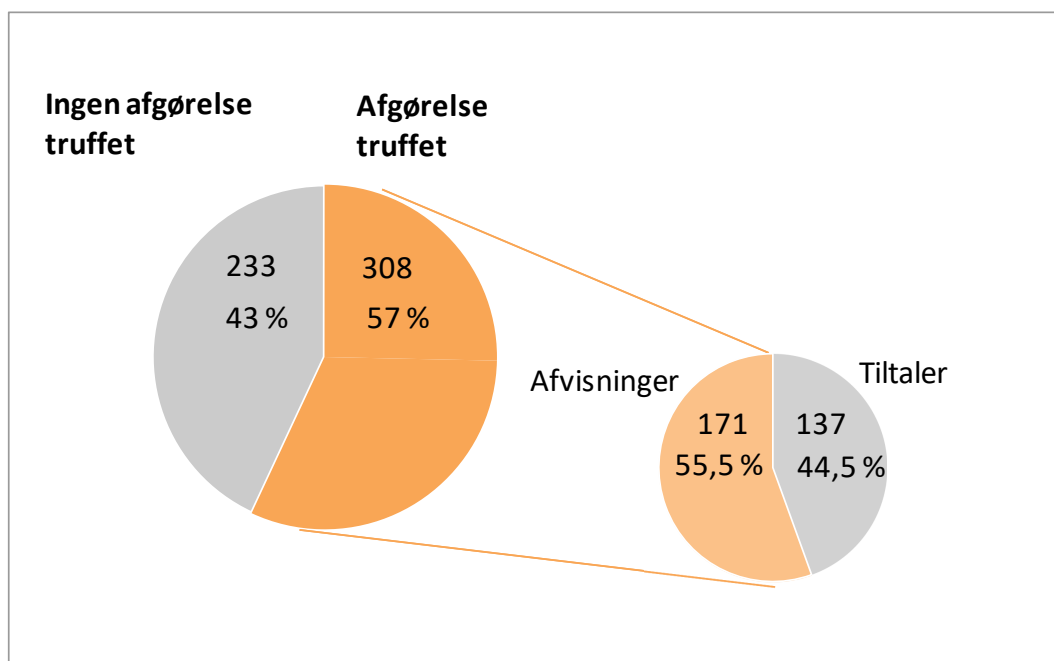
⁴² Ud over eksterne undersøgelser kan OLAF også foretage interne undersøgelser i EU's institutioner. Vi vurderede ikke denne særlige OLAF-opgave i forbindelse med denne revision. Jf. punkt 72 vedrørende administrative henstillinger.

93 På EU-udgiftsområder under direkte eller indirekte forvaltning afgøres det af det GD, der oprindeligt besluttede at foretage betalingen, om midlerne skal inddrives fra en svigagtig modtager. På EU-udgiftsområder under delt forvaltning inddriver det ansvarlige GD midlerne fra den relevante medlemsstat ved hjælp af finansielle korrektioner. Derefter er de nationale myndigheder ansvarlige for at inddrive EU-midlerne fra den faktiske modtager. I dette afsnit gennemgår vi effekten af OLAF's administrative undersøgelser på retsforfølgningen af bedragerere og på den administrative procedure for inddrivelse af svigagtigt anvendte EU-midler.

Det nuværende system til undersøgelse af svig har iboende svagheder

94 Mellem 2009 og 2016 fremsatte OLAF i alt 541 retslige henstillinger. Indtil videre har medlemsstaternes myndigheder truffet afgørelser på basis af 308 af disse henstillinger, idet de har rejst tiltale i 137 sager (44,5 %) og afvist 171 sager (55,5 %). Der foreligger ingen oplysninger om antallet af domfældelser. Indtil videre har medlemsstaternes retslige myndigheder rejst ca. 17 tiltaler om året som følge af sager indledt af OLAF (**figur 9**).

Figur 9 - OLAF's retslige henstillinger i perioden 2009-2016



Kilde: OLAF-rapporten for 2016, s. 33.

95 Fordi der ikke foreligger pålidelige data om det samlede antal sager om EU-svig, hvor der er rejst tiltale i medlemsstaterne, kan vi ikke sige noget præcist om, hvor stor en andel af de nationale anklagemyndigheders tiltaler, der skyldes OLAF's retslige henstillinger. Offentligt tilgængelig information og oplysninger, som vi har modtaget fra de nationale myndigheder, vi besøgte, viser, at antallet af retslige henstillinger fra OLAF, der har ført til

tiltaler, udgør en lille del af det samlede antal tiltaler rejst af medlemsstaternes offentlige anklagemyndigheder i relation til sager om svig i forbindelse med EU-udgifter (**tekstboks 6**).

Tekstboks 6

Retsforfølgning af svig med EU-midler i fem medlemsstater

I Polen blev der rejst tiltale i 446 sager, mens 50 sager førte til betinget afvisning i perioden 2013-2016 (dvs. 124 tiltaler om året).

I Bulgarien blev 72 personer tiltalt for svig med EU-midler i 67 sager i 2016.

I Estland blev 50 fysiske personer og 22 juridiske personer tiltalt for svig med EU-midler i 15 sager i 2016.

I Ungarn blev der ifølge indenrigsministeriets kriminalstatistik rejst 18 tiltaler i 2013, 16 i 2014, 6 i 2015, 7 i 2016 og 1 i 2017 (i alt 48 i perioden 2013-2017)⁴³.

I Rumænien rejste anklagemyndighederne 30 tiltaler i 2016 på baggrund af 39 sager, som oprindeligt blev efterforsket af DLAF⁴⁴. Som følge heraf kom 115 fysiske personer og 47 juridiske personer for retten, og i fire sager blev der indgået i alt seks aftaler om erkendt skyld.

96 **Figur 9** viser, at over halvdelen af de sager, hvor medlemsstaten traf afgørelse, blev afvist. Ifølge OLAF's egen analyse af de oplysninger, som medlemsstaterne har indsamlet om de retslige henstillinger, var der følgende hovedårsager til afvisningerne (**figur 10**):

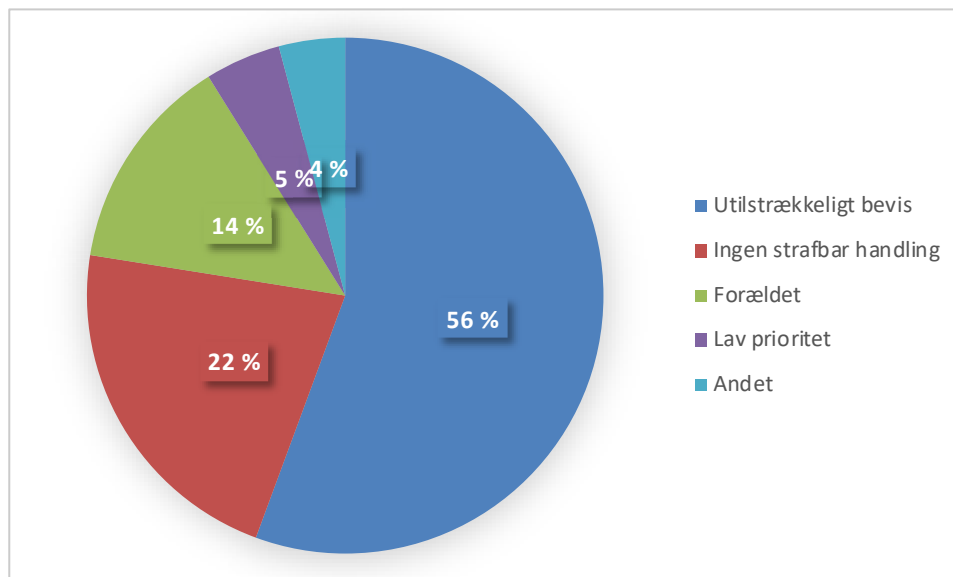
- Det bevismateriale, der var indsamlet af OLAF eller efterfølgende indsamlet af den nationale efterforskningsmyndighed, blev anset for at være utilstrækkeligt til retsforfølgning (56 %)
- Det forhold, OLAF havde undersøgt, blev ikke anset for at være en strafbar handling i henhold til den nationale lovgivning (22 %)
- Forældelsesfristen (for iværksættelse af retsforfølgning) i henhold til den nationale lovgivning var overskredet (14 %)⁴⁵.

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx> pr. 15. februar 2018.

⁴⁴ DLAF er en national svigbekæmpelsesmyndighed med efterforskningsbeføjelser, som er ansvarlig for at beskytte EU's finansielle interesser i Rumænien. Jf. statistikken i DLAF's årsrapport for 2016, s. 11.

⁴⁵ Analyse af medlemsstaternes opfølgning af retslige henstillinger fremsat af OLAF mellem januar 2008 og december 2015, s. 1.

Figur 10 - Hovedårsager til afvisning



Kilde: Analyse af medlemsstaternes opfølgning af retslige henstillinger fremsat af OLAF mellem januar 2008 og december 2015, s. 1.

97 For 36 % af sagerne gjaldt det som nævnt, enten at medlemsstaternes myndigheder ikke anså den lovovertrædelse, OLAF havde identificeret, for at være en strafbar handling i henhold til den nationale lovgivning, eller at fristen for iværksættelse af retsforfølgning i henhold til den nationale lovgivning var overskredet. Vi noterer, at det ikke altid er muligt at forhindre en sags forældelse, og at de nationale anklagemyndigheder også kan drage en anden konklusion med hensyn til, om der er begået en lovovertrædelse. Derfor er tæt samarbejde mellem OLAF og de nationale myndigheder af altafgørende betydning⁴⁶.

98 Under vores interview i fire medlemsstater gav de nationale anklagemyndigheder udtryk for, at de i de fleste tilfælde ikke er i kontakt med OLAF, inden de modtager den endelige rapport. De gav også udtryk for, at de ville foretrække at blive informeret om mistanker om strafbare handlinger langt tidligere end ved afslutningen af OLAF's undersøgelse, og at de i så fald ville bistå OLAF og, i relevant omfang, iværksætte deres egen strafferetlige efterforskning for at undgå afvisning af sager på grund af forældelsesfrister.

⁴⁶ Artikel 12 i forordning (EU) nr. 883/2013 fastslår, at OLAF kan "fremsende oplysninger, det har indhentet under eksterne undersøgelser, til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder i tilstrækkelig god tid til, at de kan træffe passende foranstaltninger i overensstemmelse med deres nationale lovgivning."

99 Det forhold, at mange sager bliver afvist af de nationale anklagemyndigheder, fordi der ikke er begået en lovovertrædelse, eller fordi sagerne er blevet forældet, indikerer således, at der hidtil har været svagheder i samarbejdet mellem OLAF og de nationale myndigheder.

100 *Figur 10* viser, at 56 % af de afviste sager er blevet afvist på grund af manglende bevis. For hver anden afviste sag gælder det således, at det bevismateriale, OLAF har indsamlet, samt det bevismateriale, de nationale myndigheder efterfølgende har indsamlet i forbindelse med den strafferetlige efterforskning, ikke har fået anklagemyndigheden til at rejse tiltale.

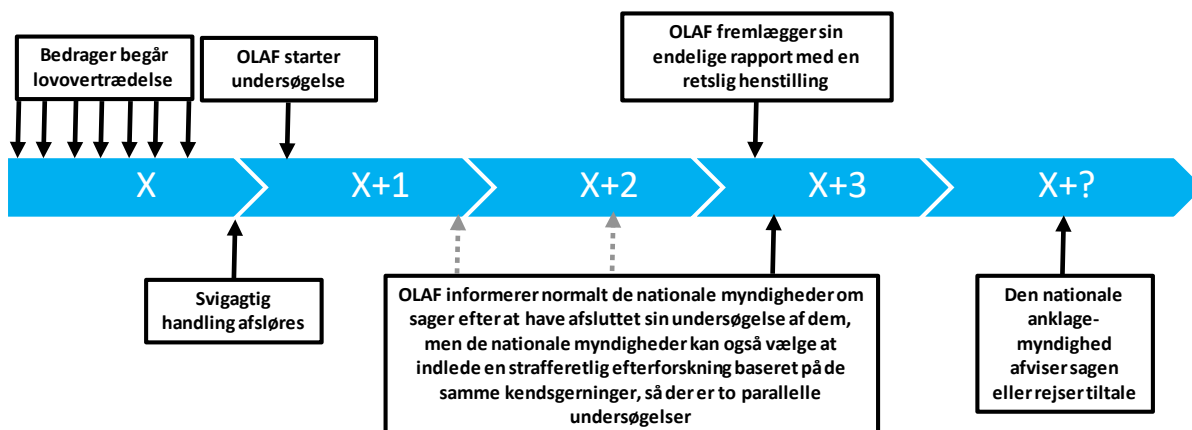
101 Vores interview med repræsentanter fra de nationale myndigheder, uafhængige akademikere og EU-institutioner (herunder OLAF) indikerer, at hovedårsagen til afvisning ikke er mangel på bevis, men derimod at sagerne er for gamle. Det vil ikke nødvendigvis sige, at en sag allerede er forældet eller snart forældes, men derimod at det er flere år siden, at den påståede strafbare handling blev begået.

102 Det betyder ikke, at OLAF's undersøgelser tager for lang tid. I de fleste tilfælde foretager OLAF sin administrative undersøgelse, efter at den pågældende handling er blevet opdaget og rapporteret. OLAF er derfor afhængig af at modtage rettidige oplysninger, navnlig fra EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer og fra medlemsstaterne. Endvidere skal OLAF's administrative undersøgelse følges op af en strafferetlig efterforskning i den pågældende medlemsstat. En person kan ikke retsforfølges, uden at sagen er efterforsket i overensstemmelse med national lovgivning. Efterforskningens omfang varierer fra land til land, men i alle medlemsstater kræves der en vis indsats. Derfor er der ofte stor risiko for, at OLAF's undersøgelser, uanset hvor veludførte de er, bliver for gamle.

103 *Figur 11* viser tidsforløbet i sager, der undersøges af OLAF. Data fra OLAF viser, at det i 2017 i gennemsnit tog OLAF to måneder at udvælge sager og ca. 22 måneder at undersøge dem⁴⁷. Hvis det forudsættes, at OLAF får oplysninger om sager med mistanke om svig ca. ét år efter, at de er begået, og sender sin endelige rapport til de retslige myndigheder uden forsinkelse, vil de nationale myndigheder først få oplysning om en påstået lovovertrædelse gennemsnitligt tre år efter, at den er begået. I komplicerede sager kan der gå endnu længere tid.

⁴⁷ Jf. OLAF-rapporten for 2017, s. 53.

Figur 11 - Tidsforløb i sager, der undersøges af OLAF



Kilde: Revisionsretten.

104 Det er vores opfattelse, at det nuværende system, hvor OLAF's administrative undersøgelse af sager med mistanke om svig efterfølges af en strafferetlig efterforskning på nationalt plan, lægger beslag på megen tid i et stort antal sager og dermed reducerer chancerne for at nå det endelige mål - retsforfølgning.

Den administrative inddrivelse af midler besværliggøres af utilstrækkeligt bevis

105 Hvis OLAF konstaterer uregelmæssigheder (hvad enten det er sager med mistanke om svig eller andet) og kan anslå det beløb, der skal inddrives, fremsætter det en finansiell henstilling.

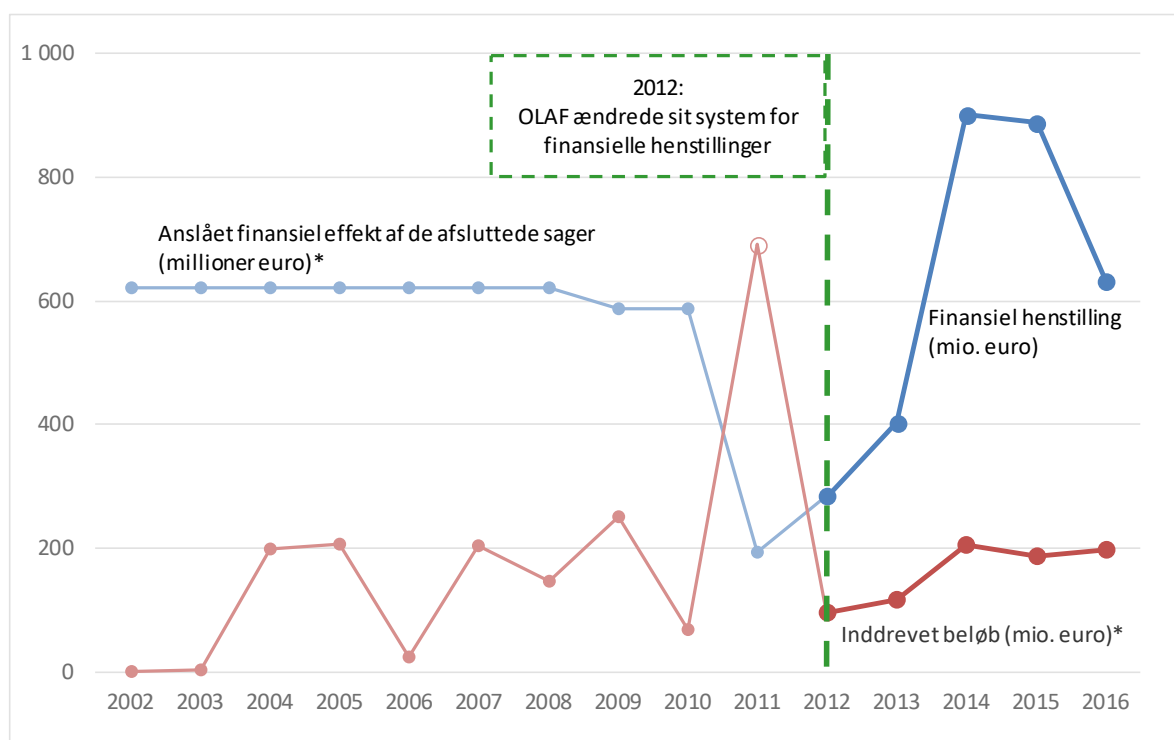
106 Figur 12 viser de beløb, som OLAF anbefalede inddrevet mellem 2002 og 2016. Baseret på de tilgængelige data anslår vi den samlede værdi af OLAF's finansielle henstillinger i denne periode til ca. 8,8 milliarder euro (for 2008 og 2009 anvender vi gennemsnittet af alle de øvrige år). Ved udgangen af 2016 var der inddrevet i alt 2,6 milliarder euro (30 %). Tallene viser, at selv om den samlede årlige værdi af OLAF's henstillinger varierer meget, har det inddrevne beløb i de fleste af årene (med 2011 som en bemærkelsesværdig undtagelse) ligget omkring 200 millioner euro (gennemsnittet over de seneste 15 år er 173 millioner euro).

107 Ifølge de statistikker, som vi modtog fra syv udgiftsafhørende GD'er (GD REGIO, GD EMPL, GD AGRI, GD RTD, GD CNECT, GD HOME og GD DEVCO), anbefalede OLAF mellem 2012 og 2016 inddrivelse af et beløb på i alt 1,9 milliarder euro fra 358 sager. På tidspunktet for vores revision udgjorde GD'ernes inddrivelselser og finansielle korrektioner 243 millioner euro (13 % af det samlede henstillingsbeløb) fra 153 sager (43 % af sagerne). Vi

anerkender, at inddrivelsesprocessen vedrørende en betydelig del af OLAF's resterende finansielle henstillinger stadig kan være i gang.

Inddrivelse af uretmæssigt udbetalte EU-midler er en langvarig proces: Baseret på vores stikprøve af sager, hvor det var lykkedes at inddrive beløb, anslår vi, at det i gennemsnit tager ca. 36 måneder at gennemføre inddrivelser. På den baggrund ville vi forvente en meget højere inddrivelsessats for henstillinger fremsat mellem 2012 og 2014 end de 15 % (af OLAF's samlede henstillingsbeløb), som GD'erne hidtil har inddrevet.

Figur 12 - anbefalede beløb til inddrivelse og inddrevne beløb, 2002-2016



* I sin årsrapport for 2008 anslog OLAF den finansielle effekt af de sager, det har afsluttet siden oprettelsen i 1999, til over 6,2 milliarder euro. Gennemsnittet over en 10-årig periode er ca. 620 millioner euro pr. år; der foreligger ingen data for 2008 og 2009, og vi brugte derfor gennemsnittet for årene 2002-2011.

** Siden 2012 har OLAF i sin årsrapport præsenteret det samlede anbefalede beløb til inddrivelse og det kumulerede beløb, der i løbet af året er inddrevet som resultat af OLAF-undersøgelser afsluttet i tidligere år.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af OLAF's årsrapporter, 2002-2016.

108 Tallene viser, at det gælder for en stor del af de sager, som OLAF afslutter med en henstilling om at inddrive uretmæssigt udbetalte EU-midler, at der enten ikke sker inddrivelse, eller at det inddrevne beløb er betydeligt lavere end anbefalet.

109 Dette bekræftes af vores revision: Skriftlig dokumentation viser, at GD'erne i en række tilfælde ikke mente, at OLAF's rapporter indeholdt tilstrækkelige oplysninger til at

kunne tjene som grundlag for inddrivelse⁴⁸. GD'erne traf (eller outsourcete) yderligere foranstaltninger for at afgøre, om inddrivelse var mulig eller ej, eller baserede sig på dokumentation fra deres egne revisioner.

110 Når OLAF fremsætter en retslig henstilling og/eller sender en rapport til medlemsstaternes retslige myndigheder, bliver inddrivelsesprocessen i nogle tilfælde sat i bero. Vi konstaterede en række sager, hvor inddrivelsesprocessen var sat i bero, og GD'erne var blevet bedt af OLAF om ikke at videregive information til de nationale myndigheder eller støttemodtageren. Vi anerkender imidlertid, at det kan være nødvendigt at foretage en afvejning mellem strafferetlig efterforskning og hurtig finansiel inddrivelse.

111 Ikke desto mindre er det mere effektivt og billigere at anvende administrative procedurer til at inddrive uretmæssigt udbetalte EU-midler end at inddrive midlerne ved gennem retsforfølgning ved hjælp af indefrysning og konfiskering af aktiver. En nylig Europol-undersøgelse om inddrivelse af aktiver fra kriminelle forhold i EU har afsløret, at det beløb, som i øjeblikket inddrives i EU, kun er en lille del af de anslåede udbytter fra kriminelle aktiviteter⁴⁹.

Delt forvaltning

112 Ved delt forvaltning inddriver GD'erne ikke midler direkte fra støttemodtagerne, men anvender i stedet forskellige finansielle procedurer til at beskytte EU's budget. I de fleste tilfælde anvender GD REGIO og GD EMPL finansielle korrektioner, når OLAF fremsætter en finansiel henstilling. Det er op til den pågældende medlemsstat at afgøre, hvilke korrigerende foranstaltninger der skal træffes over for støttemodtagerne, når GD'et har foretaget en finansiel korrektion. I henhold til princippet om delt forvaltning er GD REGIO og GD EMPL ikke forpligtet til at kontrollere de beløb, der inddrives fra støttemodtagerne.

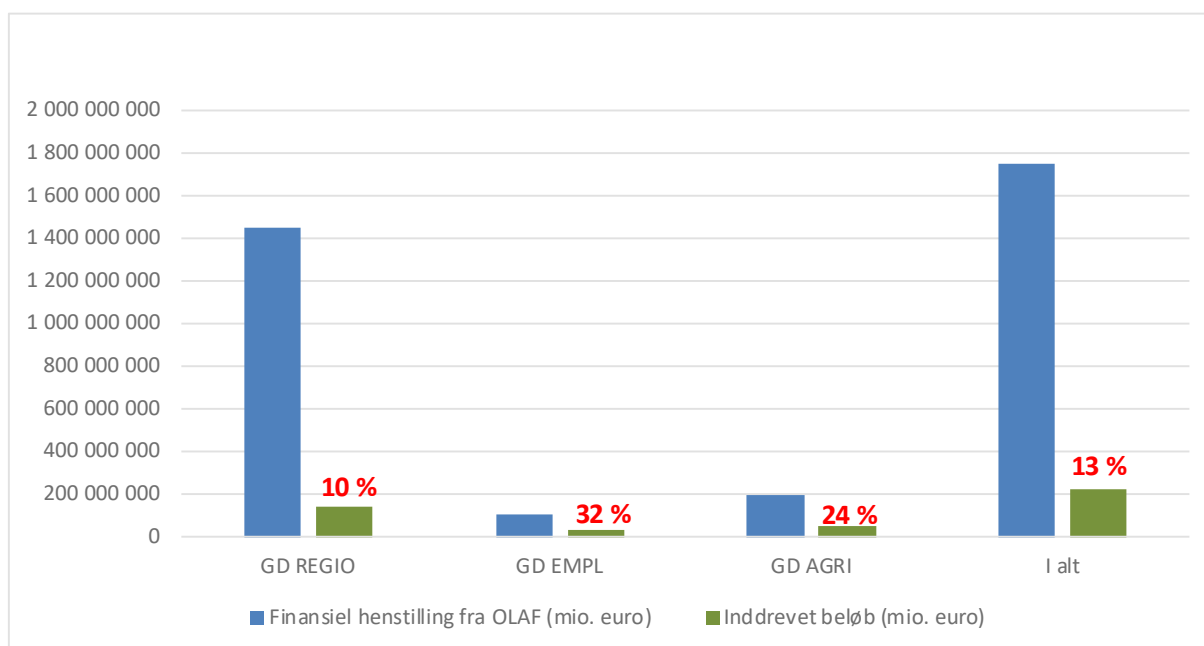
113 GD AGRI's regler beskriver ikke klart de vigtigste trin i opfølgningen på OLAF's finansielle henstillinger. F.eks. fastsættes der ikke en frist for medlemsstaternes anfægtelse af henstillingsbeløbet i OLAF-rapporten. GD AGRI ser det som sin rolle at føre tilsyn med inddrivelsen, som udelukkende er de pågældende medlemsstats ansvar.

⁴⁸ I 59 ud af i 150 sager, hvor beløb blev inddrevet som følge af OLAF's finansielle henstillinger, var det inddrevne beløb på 70 % eller derunder af, hvad OLAF havde anbefalet.

⁴⁹ "Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU", undersøgelse af statistisk information 2010-2014, Europol, 2016.

114 **Figur 13** viser den samlede værdi af OLAF's finansielle henstillinger til GD REGIO, GD EMPL og GD AGRI mellem 2012 og 2016, samt det inddrevne beløb på tidspunktet for vores revision. De tre GD'er modtog 268 finansielle henstillinger fra OLAF i perioden 2012-2016. Der er inddrevet midler i 125 af disse sager (47 %). Inddrivelsessatsen stiger ikke væsentligt, hvis man kun ser på de finansielle henstillinger fra OLAF, som de tre GD'er modtog mellem 2012 og 2014. I forbindelse med disse sager lykkedes det de tre GD'er at inddrive 15 % af OLAF's samlede henstillingsbeløb (GD REGIO - 10 %; GD EMPL - 19 %; GD AGRI - 33 %). Vi noterer, at OLAF i oktober 2016 udsendte nye instrukser om udarbejdelse og beregning af finansielle henstillinger. Da de nye instrukser er forholdsvis nye, kan deres fulde effekt endnu ikke ses i systemet.

Figur 13 - Beløb inddrevet af GD REGIO, GD EMPL og GD AGRI som følge af OLAF's henstillinger i 2012-2016



Kilde: Revisionsretten på grundlag af tal fra Kommissionen.

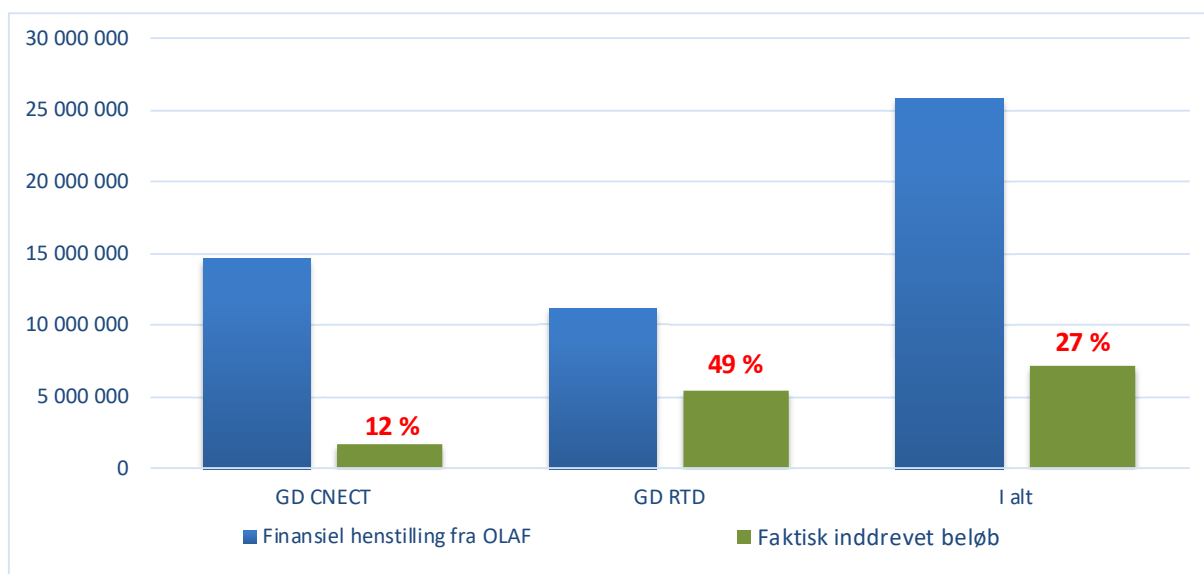
115 Ifølge GD REGIO og GD EMPL er en af hovedårsagerne til manglende inddrivelse af de anbefalede beløb, at OLAF's endelige rapport ikke direkte dokumenterer det anbefalede beløb. I én sag bad GD'et f.eks. et eksternt firma om at udføre en yderligere juridisk analyse af OLAF's konstateringer. I en anden relateret sag besluttede GD'et efter at have konsulteret DG MARKT og Kommissionens Juridiske Tjeneste, at det ikke ville inddrive det beløb, OLAF havde anbefalet, fordi der var stor risiko for en retssag. En anden grund til, at det fulde anbefalede beløb i nogle tilfælde ikke blev inddrevet, var, at OLAF tidligere havde anbefalet

højere korrektioner for manglende overholdelse af udbudsregler, end de korrektioner, som de pågældende GD'er faktisk anvendte i henhold til Kommissionens retningslinjer⁵⁰.

Direkte forvaltning (GD CNECT og GD RTD)

116 *Figur 14* viser den samlede værdi af OLAF's finansielle henstillinger til GD CNECT og GD RTD mellem 2012 og 2016, samt det inddrevne beløb på tidspunktet for vores revision. De to GD'er modtog 36 finansielle henstillinger fra OLAF i perioden 2012-2016. I ni sager (25 % af sagerne) er beløbet inddrevet fuldt ud. I ét ekstraordinært tilfælde inddrev GD RTD otte gange det beløb, som OLAF havde anbefalet, fordi det samlede beløb, som blev inddrevet fra støttemodtageren, også inkluderede ekstrapolerede beløb baseret på GD'ets egne revisioner. I dette tilfælde mener vi, at det beløb, som OLAF havde anbefalet, blev inddrevet fuldt ud. Inddrivelsessatsen stiger lidt, hvis man kun ser på de finansielle henstillinger fra OLAF, som de to GD'er modtog mellem 2012 og 2014. I forbindelse med disse sager lykkedes det de to GD'er at inddrive 34 % af OLAF's samlede henstillingsbeløb.

Figur 14 - Beløb inddrevet af GD CNECT og GD RTD som følge af OLAF's henstillinger i 2012-2016



Kilde: Revisionsretten på grundlag af tal fra Kommissionen.

117 Vi kontrollerede 20 ud af 37 finansielle henstillinger (10 for GD CNECT og 10 for GD RTD), som udgjorde 86 % af OLAF's samlede henstillingsbeløb vedrørende disse to GD'er.

⁵⁰ Kommissionens afgørelse af 19.12.2013 om fastsættelse og godkendelse af retningslinjerne for fastsættelse af finansielle korrektioner, Kommissionen skal anvende på udgifter finansieret af Unionen under delt forvaltning, for manglende overholdelse af reglerne om offentlige indkøb, C(2013) 9527 final.

På dette grundlag konstaterede vi, at hovedårsagerne til forsinket og manglende inddrivelse efter OLAF-undersøgelser er:

- o at en strafferetlig efterforskning eller retsforfølgning er i gang
- o at der er utilstrækkeligt bevis i OLAF's rapporter
- o at de berørte firmaer allerede er afviklet på det tidspunkt, hvor OLAF afslutter sagen.

118 Hvor lang tid det tager for et udgiftsafholdende GD at rapportere en sag til OLAF, og hvor hurtigt OLAF's undersøgelse gennemføres, kan have stor betydning for resultatet af en inddrivelse, da tidsspørgsmålet er meget vigtigt i de sager, hvor GD'erne inddriver midler direkte fra støttemodtagere. I de sager, hvor inddrivelsen stadig er i gang, er der i gennemsnit gået fem år, siden OLAF indledte sin undersøgelse. I de tilfælde, hvor bedragerne afvikler eller opløser firmaer, ofte umiddelbart efter meddelelsen om en revision eller OLAF-undersøgelse, er chancerne for inddrivelse temmelig begrænset.

119 GD'erne kan reagere hurtigere og undgå omkostningerne til inddrivelse af midler fra en støttemodtager, hvis de ved deres egne revisioner kan bevise manglende overholdelse af kontraktlige forpligtelser. I sådanne tilfælde baserer det ansvarlige GD sit forberedende arbejde vedrørende inddrivelsesordren på resultaterne af sine egne revisioner i stedet for OLAF's rapport. Vi konstaterede, at i sager, hvor GD'et ikke havde udført en revision, og den eneste beviskilde var OLAF's undersøgelsesakter, var det vanskeligere for GD'et at udstede inddrivelsesordren på det beløb, som OLAF havde anbefalet, fordi GD'et anså den tilgængelige dokumentation for at være utilstrækkelig.

120 Desuden indbringer debitorer somme tider sager for EU-Domstolen for at få dækket en del af de afviste omkostninger og/eller få erstatning af Kommissionen. I disse tilfælde kan det inddrevne beløb ikke anses for at være endeligt, før sagen er afsluttet ved EU-Domstolen.

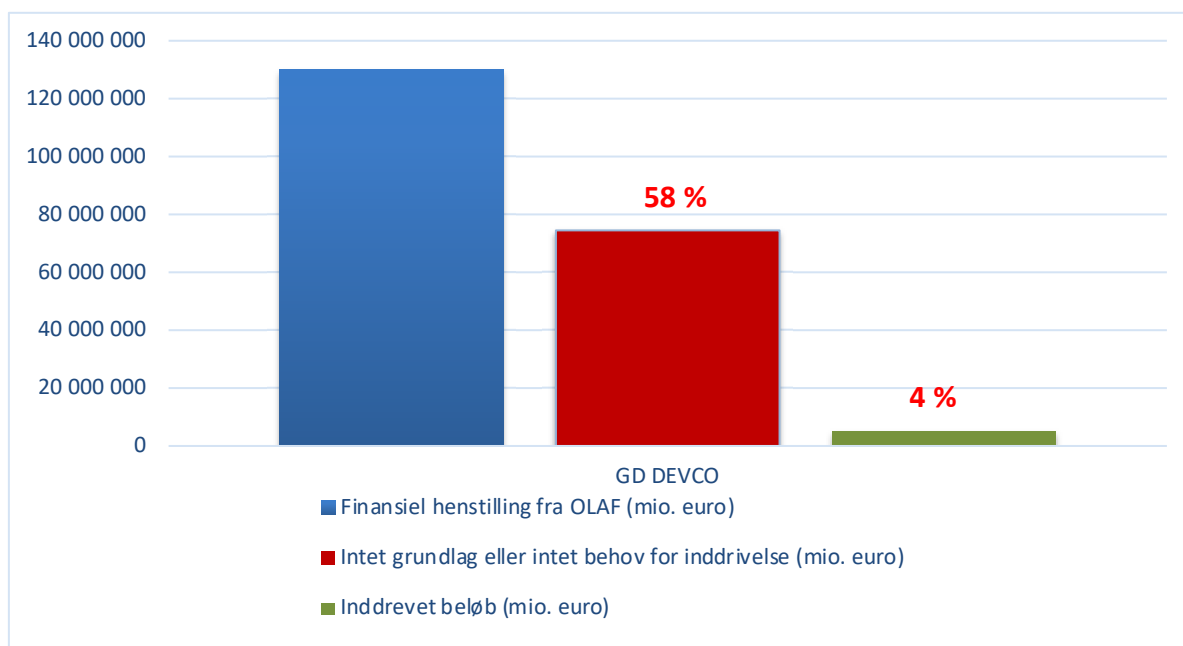
Indirekte forvaltning (GD DEVCO)

121 Ved indirekte forvaltning overlader GD DEVCO opgaver vedrørende budgetgennemførelsen til modtagerlande, internationale organisationer og udviklingsagenturer i lande uden for EU.

122 *Figur 15* viser den samlede værdi af OLAF's finansielle henstillinger til GD DEVCO mellem 2012 og 2016, samt det inddrevne beløb på tidspunktet for vores revision. GD DEVCO modtog 53 finansielle henstillinger fra OLAF i perioden 2012-2016. Der er

foretaget inddrivelse i 20 sager (38 % af sagerne)⁵¹. Inddrivelsessatsen stiger ikke væsentligt, hvis man kun ser på de finansielle henstillinger fra OLAF, som GD'erne modtog mellem 2012 og 2014. I forbindelse med disse sager lykkedes det GD DEVCO at inddrive 6 % af OLAF's samlede henstillingsbeløb.

Figur 15 - Beløb inddrevet af GD DEVCO som følge af OLAF's henstillinger i 2012-2016



Kilde: Revisionsretten på grundlag af tal fra Kommissionen.

123 I en række sager, som udgjorde 58 % af den samlede værdi af OLAF's finansielle henstillinger, inddrev GD DEVCO ikke de relevante EU-midler, enten fordi GD'et ikke mente, at der var et juridisk grundlag for at gøre det, eller fordi det besluttede sig for ikke at udstede en inddrivelsesordre⁵². Baseret på de ti finansielle henstillinger fra OLAF, som vi undersøgte, var hovedårsagen til, at GD DEVCO ikke inddrev de beløb, som OLAF havde anbefalet, at GD'et ikke anså beviserne for tilstrækkelige.

124 I tre ud af ti sager, som udgjorde en betydelig del af værdien af OLAF's finansielle henstillinger, besluttede GD DEVCO sig for ikke at foretage inddrivelse. Fordi GD DEVCO opererer i et højrisikomiljø, kan det i lyset af de potentielle risici for gennemførelsen af dets politik under nogle omstændigheder beslutte ikke at inddrive EU-midler fra

⁵¹ GD DEVCO har også tilskuds- og udbuds-kontrakter og budgetstøtteoperationer under direkte forvaltning. Vores revision fokuserede imidlertid på udgifter under indirekte forvaltning.

⁵² Hvis man kun ser på OLAF's finansielle henstillinger mellem 2012 og 2014, stiger denne sats til 82 %.

støttemodtagere. I lande med ustabile politiske og retslige systemer er chancerne for inddrivelse ved hjælp af straffe- eller civilretlig (administrativ) forfølgelse naturligvis små, og en OLAF-undersøgelse kan ofte være den eneste mulighed for at efterforske en påstand om svig. OLAF foretager ikke tilstrækkeligt udførlige analyser af, i hvilke sager det er lykkedes at inddrive beløb, og hvilke årsager der er til, at GD'er enten ikke foretager inddrivelse eller kun inddriver et betydeligt lavere beløb end anbefalet af OLAF. Dette ville hjælpe OLAF til bedre at kunne målrette sine undersøgelser.

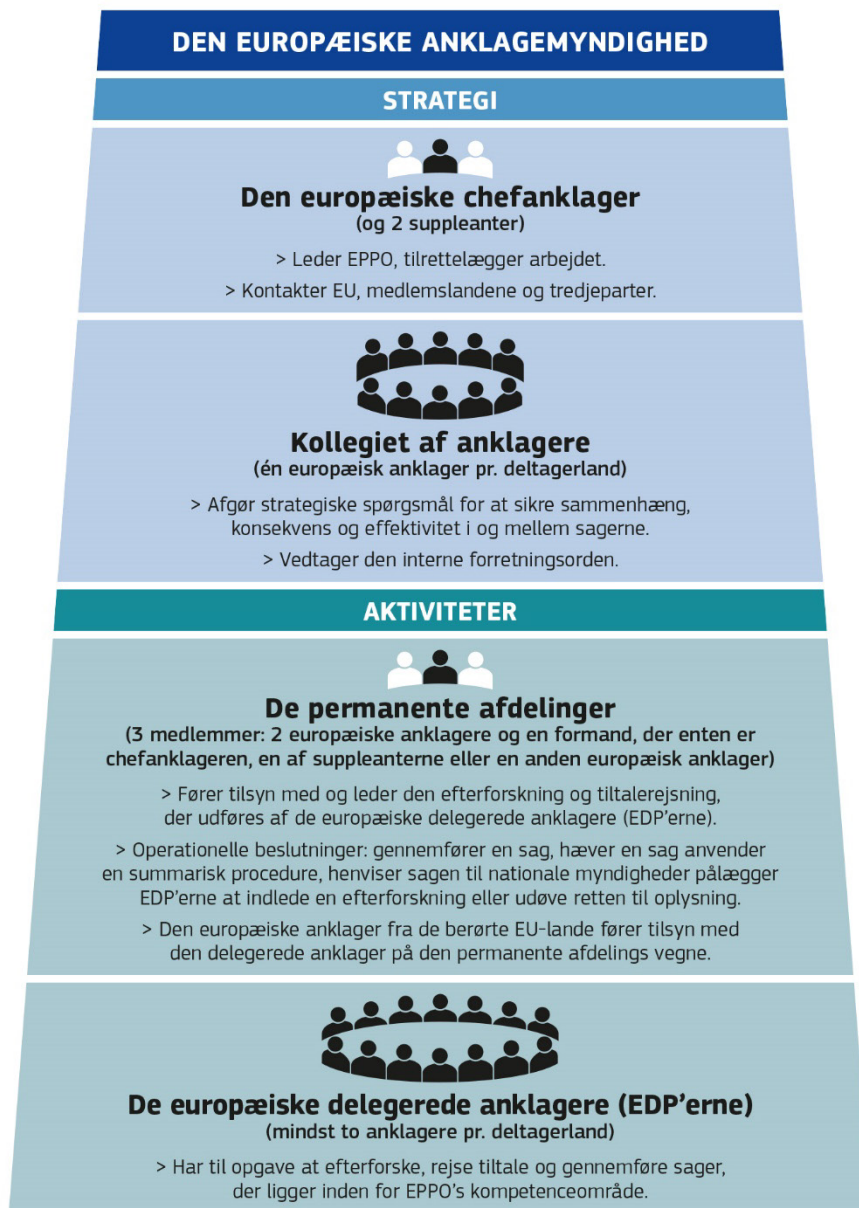
Iværksættelsen af EPPO vil kræve en koordineret indsats

125 I oktober 2017 vedtog 20 medlemsstater en forordning om at forstærke samarbejdet om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)⁵³. Dette EU-organ får beføjelser til at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser.

126 EPPO skal operere på to niveauer: centralt og decentralt. Det centrale niveau udgøres af en europæisk chefanklager og én europæisk anklager for hver medlemsstat (hvoraf to bliver vicechefanklagere) på EPPO's centrale kontor i Luxembourg, og det decentrale niveau udgøres af europæiske delegerede anklagere, som arbejder i medlemsstaterne. De europæiske anklagere, som fordeles på afdelinger, bliver ansvarlige for at føre tilsyn med de delegerede anklagere og - i ekstraordinære tilfælde - selv at foretage undersøgelser. De delegerede anklagere bliver ansvarlige for de undersøgelser, som foretages i de berørte medlemsstater (**figur 16**).

⁵³ Nederlandene og Malta har tilsluttet sig EPPO i løbet af 2018.

Figur 16 - EPPO's struktur



Kilde: Kommissionen.

127 Vi har analyseret forordningen om oprettelse af EPPO i lyset af vores bemærkninger om den nuværende struktur til undersøgelse og retsforfølgning af svig i forbindelse med EU-udgifter. Vi vurderede, om EPPO vil afhjælpe følgende centrale problemer:

- Det nuværende system, hvor OLAF's administrative undersøgelse af sager med mistanke om svig efterfølges af en strafferetlig efterforskning på nationalt plan, lægger beslag på megen tid i et stort antal sager
- Der er svagheder i samarbejdet mellem OLAF og de nationale myndigheder.

128 Generelt anser vi oprettelsen af EPPO for at være et skridt i den rigtige retning. Men vi vil også gerne fremhæve en række risici, som indikerer, at EPPO måske ikke vil afhjælpe de nævnte problemer:

- Forordningen fastsætter, at EPPO's afdelinger skal føre tilsyn med de delegerede anklageres operationelle arbejde. For at anfægte en delegeret anklagers opfattelse, eller blot diskutere den med vedkommende, skal afdelingen i specifikke sager have tilstrækkelig ekspertise i national straffelovgivning og strafferetspleje, for ikke at tale om behovet for oversættelse. Det betyder, at EPPO's centrale kontor for at varetage sin tilsynsfunktion har brug for tilstrækkelige ansatte og ressourcer, herunder nationale juridiske eksperter⁵⁴. Omfattende intern høring og oversættelse kan ende med at tage for lang tid i forbindelse med straffesager, hvor tid ofte er den mest begrænsede ressource.
- I henhold til EPPO-forordningen skal sager primært undersøges af medlemsstaternes efterforskere under EPPO's autoritet. Forordningen indfører ingen mekanisme, som gør det muligt for EPPO (eller andre EU-organer) at tilskynde medlemsstaternes myndigheder til at afsætte ressourcer til det nødvendige proaktive arbejde med at efterforske svig i forbindelse med EU-udgifter eller til de sager, som behandles af de delegerede anklagere. Eftersom en delegeret anklager får brug for støtte fra sin relevante nationale myndighed til at foretage den nødvendige undersøgelse for at få sagen for en domstol, vil vedkommendes effektivitet i høj grad afhænge af denne nationale myndighed.
- EPPO-forordningen⁵⁵ giver EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer mulighed for at lade OLAF foretage en umiddelbar bedømmelse af sager, der skal videresendes til EPPO. Da tiden er afgørende for vellykket strafferetlig efterforskning, vil overdreven brug af denne mulighed kunne få en negativ effekt på rettidigheden af eventuelle efterfølgende skridt. De fremtidige ordninger for samarbejde mellem OLAF og EPPO bør gøre det muligt hurtigt at beslutte, om der skal iværksættes retsforfølgning, eller om sagen skal videresendes og undersøges af den pågældende medlemsstat eller af en ansvarlig EU-institution via en administrativ procedure.

⁵⁴ Kommissionen anslår, at EPPO med 115 ansatte vil koste 21 millioner euro om året.

⁵⁵ Jf. betragtning 51 i Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO).

Konklusioner og anbefalinger

129 Vi vurderede i vores revision, om Kommissionens håndtering af risikoen for svig i forbindelse med EU-udgifter er hensigtsmæssig. Vi har undersøgt navnlig Kommissionens foranstaltninger til at forebygge svig og afskrække potentielle bedragerer samt til at inddrive midler i sager, hvor der er begået svig.

130 På grundlag af vores bemærkninger mener vi, at EU bør udvise større handlekraft og på basis af solide vurderinger gennemføre en effektiv strategisk ramme for håndtering af risikoen for svig. Vi mener, at der er et klart behov for, at Kommissionen optrapper sin bekæmpelse af svig i forbindelse med EU-udgifter ved at præcisere og styrke ansvarsopgaverne for de forskellige parter, som er involveret i at håndtere bekæmpelsen af svig.

Kommissionens viden om omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig er utilstrækkelig

131 Kommissionen har ikke fyldestgørende og sammenlignelige oplysninger om omfanget af afsløret svig i forbindelse med EU's udgifter. Kommissionens egen rapportering om afsløret svig på områder, som den selv forvalter direkte, er ufuldstændig. I forbindelse med delt forvaltning varierer de metoder, som medlemsstaterne anvender til at udarbejde deres officielle statistikker over afsløret svig, og oplysningerne i Kommissionens system til indberetning af uregelmæssigheder (IMS) er ufuldstændige. Kommissionen foretager ikke omfattende kontrol for at sikre kvaliteten af de data, der indberettes i IMS, og den beder heller ikke medlemsstaternes myndigheder om at garantere pålideligheden af de indberettede data. De udgiftsafholdende GD'er foretager delvis kontrol af nationale systemer til indberetning af uregelmæssigheder i forbindelse med systemrevisioner (punkt 21-32).

132 Kommissionen har endnu ikke fastlagt en metode til at opnå viden om uafsløret svig som supplement til de officielle statistikker, selv om der findes flere anerkendte metoder til at opnå viden om omfanget af svig (punkt 33-37).

133 Vi mener også, at de tilgængelige kvalitative oplysninger om karakteren af og årsagerne til svig er utilstrækkelige. Der foreligger nogle oplysninger om svigmønstre og systematisk svig i forskellige sektorer, men de ajourføres ikke systematisk. Desuden fandt vi ingen detaljerede analyser og ingen undersøgelser foretaget af Kommissionen med henblik på at identificere, hvad der får nogle modtagere af EU-midler til at begå svig.

134 Undersøgelser foretaget ved hjælp af objektive korruptionsindikatorer har afsløret, at risikoen for korruption kan blive øget af skønsbeføjelser vedrørende udgifter og af overdrevne bureaukratiske kontrolforanstaltninger, der fungerer som en hindring for, at andre leverandører kan komme ind på markedet, og dermed gør det lettere at opretholde korrupte aftaler (**punkt 38-49**).

Anbefaling 1 - Mere viden om omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig i forbindelse med EU-udgifter

Med henblik på at sikre en hensigtsmæssig tilgang til bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser bør Kommissionen etablere et solidt system til indberetning af svig, som giver oplysninger, der gør det muligt at vurdere omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig. Den bør navnlig:

- a) forbedre systemet til indberetning af uregelmæssigheder (IMS), så oplysninger om strafferetlig efterforskning vedrørende svig til skade for EU's finansielle interesser indberettes rettidigt af alle kompetente myndigheder
- b) udbygge sin kapacitet til at indsamle oplysninger fra forskellige kilder om risikoen for svig og korruption rettet mod EU's budget, foretage gentagne målinger af denne risiko ved hjælp af forskellige metoder (undersøgelser rettet mod vidner til svig og indekser baseret på administrative data) samt overveje at opstille risikoindikatorer for de enkelte udgiftsområder, lande og sektorer.

Tidsramme: udgangen af 2022.

Der er svagheder i Kommissionens strategiske tilgang til håndtering af risikoen for svig

135 Der er svagheder i Kommissionens strategier for bekæmpelse af svig og i rapporteringen om deres effektivitet. Kommissionen har en formel strategi for bekæmpelse af svig (CAFS), men har ikke opdateret den siden 2011. Derfor sætter vi spørgsmålstegn ved, om den i praksis er velegnet som grundlag for Kommissionens aktiviteter til bekæmpelse af svig. Vi noterer, at det er Kommissionens hensigt at ajourføre CAFS (**punkt 58-64**).

136 I Kommissionens forvaltningsstruktur er rollerne og ansvarsopgaverne vedrørende foranstaltninger til bekæmpelse af svig opdelt. Kommissionens forskellige GD'er og tjenestegrene har alle deres egne strategier for bekæmpelse af svig. Der findes ikke et centralt organ med ansvar for at sikre overordnet tilsyn med aktiviteterne til bekæmpelse af

svig. Dette kunne potentielt være en rolle for OLAF (**anbefaling 4**). Strategisk håndtering af risikoen for svig og forebyggelse af svig nævnes ikke specifikt i nogen kommissærs portefølje (**punkt 52-57**).

Anbefaling 2 - Sikring af lederskab i Kommissionens foranstaltninger til bekæmpelse af svig

2.1. For at opnå bedre koordinering i håndteringen af svig bør Kommissionen træffe foranstaltninger vedrørende kommissærkollegiets ansvar for forebyggelse og afsløring af svig, som sikrer, at strategisk håndtering af risikoen for svig og forebyggelse af svig klart placeres i en bestemt kommissærs portefølje.

2.2. Kommissionen bør sikre, at dens nye strategi for bekæmpelse af svig:

- baseres på en forudgående, fyldestgørende analyse af risici for svig, som anvender en bred vifte af data fra forskellige kilder til at fastlægge omfanget og karakteren af samt årsagerne til svig i forbindelse med EU-udgifter
- indeholder meningsfulde mål og målbare indikatorer
- omfatter rapportering baseret på opfyldelse af målene.

Tidsramme: udgangen af 2022.

Forebyggelse af svig har ikke fået tilstrækkelig opmærksomhed

137 Selv om Kommissionens aktiviteter til sikring mod svig blev påbegyndt i 2000, kom omfattende bestemmelser om bekæmpelse af svig først med i alle forordninger på højeste niveau for perioden 2014-2020 (**punkt 66-70**).

138 Vurdering af risikoen for svig, inden der vedtages udgiftsordninger, og indførelse af kontroller vedrørende svig kan være en effektiv metode til at mindske svigrelaterede tab. I forbindelse med udgiftsprogrammerne for 2014-2020 krævede Kommissionen dog først sådanne vurderinger af regeludkast sent i processen. Derfor bliver de først gennemført med henblik på den næste generation af finansielle programmer efter 2021. I forbindelse med delt forvaltning bad Kommissionen ikke medlemsstaterne om at vurdere risikoen for svig i deres programmer for 2014-2020, inden de blev vedtaget. Det er imidlertid på dette område, at ca. 70 % af EU's budget anvendes (**punkt 71-75**).

139 Brug af data til at forebygge og afskrække fra svig kan være en effektiv metode enten til at identificere risikable økonomiske aktører inden tildelingen af midler eller til at forbedre den fremtidige regeloverholdelse ved at udelukke økonomiske aktører og personer, som er afsløret i at begå svig. I Kommissionen har der været initiativer på GD-plan til at oprette sådanne databaser, men brugen af disse værktøjer har været temmelig begrænset og ikke tilstrækkelig koordineret. Især er den præventive og afskrækkende effekt af Kommissionens udelukkelses- og sanktionssystem begrænset, fordi GD'erne med ansvar for samhørighedspolitik og landbrug ikke har beføjelser til at iværksætte en anmodning om udelukkelse af svigagtige økonomiske aktører, der støttes under disse fonde. Desuden er medlemsstaterne ikke forpligtet til at tage beslutninger om udelukkelse i betragtning i forbindelse med finansieringsafgørelser, som involverer EU-midler.

140 Siden 2013 har GD EMPL og GD REGIO haft deres eget, internt udviklede værktøj til forebyggelse af svig, ARACHNE. Dette værktøj har potentiale til at blive effektivt, men p.t. indeholder det ikke tilstrækkelige data. Det er medlemsstaternes ansvar at tilvejebringe oplysninger om svigagtige økonomiske aktører og de privatpersoner, som er knyttet til dem (**punkt 76-88**).

Anbefaling 3 - Øget brug af værktøjer til forebyggelse af svig

3.1. Med hensyn til reglerne for gennemførelse af udgiftsprogrammerne i perioden efter 2020 bør Kommissionen foretage en vurdering af risikoen for svig og bede medlemsstaterne om at foretage en udførlig vurdering af risikoen for svig, inden programmerne vedtages.

Måldato for gennemførelsen: 2020

3.2. Kommissionen bør med hensyn til sit udelukkelsessystem

- a) sikre, at GD'erne anvender systemet for tidlig afsløring og udelukkelse i forbindelse med direkte og indirekte forvaltning
- b) opfordre medlemsstaterne til at identificere og advare om svigagtige økonomiske aktører og de privatpersoner, som er knyttet til dem.

3.3. Kommissionen bør tilskynde alle medlemsstater til aktivt at deltage i anvendelsen af ARACHNE-databasen ved at indsende rettidige data og til at udnytte de muligheder, som big data giver for at forebygge svigagtig og regelstridig brug af EU-midler.

Tidsramme: udgangen af 2019.

OLAF's administrative undersøgelser har ført til retsforfølgning i under halvdelen af sagerne og til inddrivelse af under en tredjedel af midlerne

141 OLAF's retslige henstillinger fører kun til retsforfølgning af bedragere i ca. 45 % af sagerne. Det nuværende system, hvor OLAF iværksætter undersøgelser efter at have modtaget oplysninger fra andre kilder, og hvor OLAF's administrative undersøgelse af sager med mistanke om svig ofte efterfølges af en strafferetlig efterforskning på nationalt plan, lægger beslag på megen tid i et stort antal sager og reducerer dermed chancerne for nå det endelige mål - retsforfølgning (**punkt 94-104**).

142 I en række sager (vedrørende svig eller uregelmæssigheder) mener GD'erne ikke, at OLAF's endelige rapporter indeholder tilstrækkelige oplysninger til at kunne tjene som grundlag for inddrivelse af uretmæssigt udbetalte midler. I sådanne sager træffer (eller outsourcer) GD'erne yderligere foranstaltninger for at afgøre, om inddrivelse er mulig eller ej, eller baserer sig på dokumentation fra deres egne revisioner (**punkt 105-124**).

Anbefaling 4 - Genovervejelse af OLAF's rolle og ansvarsopgaver med hensyn til at bekæmpe svig i forbindelse med EU-udgifter i lyset af EPPO's oprettelse

Kommissionen bør genoverveje OLAF's rolle og ansvarsopgaver med hensyn til at bekæmpe svig i forbindelse med EU-udgifter i lyset af EPPO's oprettelse.

Navnlig bør den foreslå Europa-Parlamentet og Rådet foranstaltninger til at give OLAF en strategisk og tilsynsførende rolle i forbindelse med EU's indsats for at bekæmpe svig.

Dette kunne indebære, at OLAF skulle fungere som tilsynsorgan med ansvar for:

- a) at lede udformningen af samt overvåge og føre tilsyn med gennemførelsen af Kommissionens politik for bekæmpelse af svig med særligt fokus på at tilvejebringe aktuelle og udførlige analyser af svigmønstre (fremgangsmåder) og årsagerne til svig
- b) at koordinere og overvåge aktiviteter til bekæmpelse af svig i medlemsstaterne.

Tidsramme: udgangen af 2022.

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 14. november 2018.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - Uddrag af relevante retsakter

Artikel 3 i BFI-direktivet

"Svig til skade for Unionens finansielle interesser

2. Med henblik på dette direktiv anses følgende for at være svig til skade for Unionens finansielle interesser:
 - a) for så vidt angår udgifter, der ikke vedrører offentlige indkøb, enhver handling eller undladelse vedrørende:
 - i) anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører misbrug eller uretmæssig tilbageholdelse af midler eller aktiver fra Unionens budget eller budgetter forvaltet af eller på vegne af Unionen
 - ii) manglende indberetning af oplysninger i strid med en specifik pligt og med samme følgevirkning eller
 - iii) misbrug af sådanne midler eller aktiver til andre formål end de, hvortil de oprindeligt blev bevilget
 - b) for så vidt angår udgifter vedrørende offentlige indkøb, i det mindste når de begås med henblik på at sikre gerningsmanden eller en anden en ulovlig gevinst ved at skade Unionens finansielle interesser, enhver handling eller undladelse vedrørende:
 - i) anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører misbrug eller uretmæssig tilbageholdelse af midler eller aktiver fra Unionens budget eller budgetter forvaltet af eller på vegne af Unionen
 - ii) manglende indberetning af oplysninger i strid med en specifik pligt og med samme følgevirkning eller
 - iii) misbrug af sådanne midler eller aktiver til andre formål end de, hvortil de oprindeligt blev bevilget, til skade for Unionens finansielle interesser".

Artikel 325 i TEUF

"Unionen og medlemsstaterne bekæmper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med denne artikel, som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne samt i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer."

Bilag II - EU-organer og organer i medlemsstaterne, der er involveret i håndteringen af risikoen for svig

Organer	Forebyggelse (forvaltning og ledelse vedrørende bekæmpelse af svig, vurdering af risikoen for svig, strategier for bekæmpelse af svig, forebyggende kontrol, efterretninger)	Afsløring (kontrol med henblik på afsløring af svig, mekanismer vedrørende klager over svig)	Efterforskning (administrativ og strafferetlig)	Reaktion (sanktioner, inddrivelse, retsforfølgning, resultatmåling og rapportering)
OLAF	√	√	√	
Undersøgelses- og Disciplinærkontoret			√	√
Kommissionens GD'er	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Nationale administrative myndigheder	√	√	√	√
Nationale juridiske og retshåndhævende myndigheder		√	√	√
EPPO			√	√

Bilag III - Nyere lovgivningsinitiativer vedrørende EU's bekæmpelse af svig

- **Direktivet om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser" (BFI-direktivet)** blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet den 5. juli 2017. Medlemsstaterne har to år (indtil den 6. juli 2019) til at gennemføre det i national ret. Det harmoniserer definitionen af fire strafbare handlinger (svig, korruption, hvidvask af penge og misbrug af midler) såvel som sanktioner og forældelsesfrister.
- **Forordning 2017/1939 om oprettelse af EPPO** blev vedtaget i oktober 2017. EPPO forventes at blive operationel i slutningen af 2020 eller begyndelsen af 2021 i 22 medlemsstater, og den vil have beføjelser til at efterforske forbrydelser rettet mod EU's budget, herunder alvorlig grænseoverskridende momssvig på over 10 millioner euro.
- **Forslaget til ændring af forordning nr. 883/2013 (COM(2018) 338)** om undersøgelser, der foretages af OLAF, for så vidt angår samarbejdet med EPPO og effektiviteten af OLAF's undersøgelser, blev vedtaget i maj 2018.
- **Den nye finansforordning** trådte i kraft i juli 2018.

Bilag IV - Hændelser, der får medlemsstaterne til at indberette sager om svig under strafferetlig efterforskning til Kommissionen

Hændelse	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Efter tiltale	✓			✓	✓			✓						✓						✓		✓				✓		
Efter første dom	✓				✓			✓						✓					✓			✓				✓		
Efter endelig domfældelse	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Andet	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

Bilag V - Roller og ansvarsopgaver i Kommissionen med hensyn til resultaterne af foranstaltninger til bekæmpelse af svig i forbindelse med EU's udgifter

Commission bodies	Planlægning			Gennemførelse			Rapportering		
	Analyse af risiko for svig	Strategier for bekæmpelse af svig	Forvaltningsplan	Forudgående og efterfølgende kontroller vedrørende svig	Retsforfølgning	Inddrivelse	Indberetning af sager med mistanke om svig og bekræftet svig (BFI-rapport)	Årlig aktivitetsrapport	Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport
Europa-Kommissionen (kollegiet)	Informeret	Ansvarlig	Ikke involveret	Informeret	Ikke involveret	Informeret	Ansvarlig	Informeret	Ansvarlig
Kommissær med ansvar for budget og HR	Informeret	Konsulteret	Informeret	Informeret	Ikke involveret	Informeret	Konsulteret	Informeret	Konsulteret
Administrationsrådet	Konsulteret	Informeret	Konsulteret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Konsulteret	Konsulteret
Generaldirektør - anvisningsbemyndiget ved delegation	Ansvarlig	Ansvarlig	Ansvarlig	Ansvarlig	Ikke involveret	Ansvarlig	Konsulteret	Ansvarlig	Konsulteret
OLAF*	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret
Centrale tjenester: Generalsekretariatet og DG BUDG	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret	Informeret	Ikke involveret	Informeret	Konsulteret	Konsulteret	Konsulteret
Den Interne Revisionstjeneste**	Ikke involveret	Informeret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Informeret	Informeret	Informeret
Clearing House-gruppen***	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret
Revisionsopfølgingsudvalget****	Informeret	Informeret	Informeret	Informeret	Ikke involveret	Informeret	Ikke involveret	Informeret	Informeret
OLAF-overvågningsudvalget	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret	Informeret	Informeret	Ikke involveret	Ikke involveret	Ikke involveret
Kommissionens netværk til forebyggelse og afsløring af svig	Konsulteret	Konsulteret	Ikke involveret	Konsulteret	Ikke involveret	Ikke involveret	Informeret	Ikke involveret	Ikke involveret

* Høring af OLAF vedrørende alle andre foranstaltninger i planlægnings- og gennemførelsesfaserne er frivillig, medmindre disse foranstaltninger er baseret på en henstilling fra OLAF.

** Har ifølge sit charter og internationale standarder intet forvaltningsansvar på noget trin i processen for bekæmpelse af svig.

*** Clearing House-gruppen kan informeres fra sag til sag, ikke efter en generel systemisk tilgang.

**** Revisionsopfølgingsudvalget informeres indirekte om forhold, der opstår på disse områder, dvs. på grundlag af interne og/eller eksterne revisionsresultater. Udvalget informeres om centrale punkter i de årlige aktivitetsrapporter og udkastet til den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport.

Vi inddelte de centrale aktører i forbindelse med bekæmpelse af svig i følgende fire kategorier:

- **Ansvarlig:** Den person eller det organ, som faktisk udfører en given opgave og/eller over for offentligheden er endeligt ansvarlig for gennemførelsen af en aktivitet eller afgørelse.
- **Konsulteret:** Den person eller det organ, som afgiver udtalelse om en bestemt foranstaltning eller afgørelse, inden den træffes, herunder udarbejder/gennemgår eller forelægger udkastet til dokumenterne for dem, der er ansvarlige for at træffe afgørelse.
- **Informeret:** Den person eller det organ, som skal informeres, efter at der er truffet en afgørelse eller foranstaltning. Vedkommende skal eventuelt selv træffe

Bilag VI - Referencer

Alina Mungiu-Pippidi (2013), *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union*, Berlin.

Fabio Giuffrida, "The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?" (2017), CEPS forskningsrapport nr. 3/2017, s. 14, <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor-%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>.

Golden, Miriam og Picci, Lucio (2005), *Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data*, *Economics and Politics*. Vol. 17, 2005, s. 37-75.

Mark Button og Jim Gee (2015), *The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows*, PKF Littlejohn LLP and PKF; jf. også Brooks, G., Button, M. og Gee, J. (2012), *The scale of healthcare fraud: a global evaluation*, *Security Journal*, Vol. 25 nr. 2, s. 76-87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks og Alison Wakefield (2012), *Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions*, Centre for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth.

Mihaly Fazekas og Peter Lawrence King (2018), [Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe](#). *Regulation & Governance* 2018, s. 14-15.

Mihaly Fazekas og Gábor Kocsis (2017), [Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data](#). *British Journal of Political Science*, på nettet.

Mihaly Fazekas, István János Tóth og Peter Lawrence King (2016), [An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data](#). *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22(3), s. 369-397.

Mihaly Fazekas og István János Tóth (2017), [Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting](#). I J. Bachtler et al. (Eds.), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. kap. 13. Routledge, London, s. 186-205.

Paulo Mauro (1996), *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure*, International Monetary Fund, WP/96/98.

Paulo Mauro (1998), Corruption and the composition of government expenditure, International Monetary Fund, Journal of Public Economics 69.

Jajkowicz, O. og Drobiszova, A. (2015), The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, Vol. 63.

Akronymer og forkortelser

AAR: Årlig aktivitetsrapport

AMPR: Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport

BFI: Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser

CAFS: Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig

EDES: Systemet for tidlig afsløring og udelukkelse

EPPO: Den Europæiske Anklagemyndighed

EU-Domstolen: Den Europæiske Unions Domstol

FFR: Flerårig finansiel ramme

GD: Generaldirektorat

IMS: Systemet til indberetning af uregelmæssigheder

OLAF: Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

Glossar

Afsløret svig: Afsløret svig omfatter mistanke om svig og konstateret svig.

Bedre regulering: Udformning af politikker og lovgivning på en sådan måde, at de når deres mål med minimale omkostninger. Bedre regulering handler om at sørge for, at EU faktisk når de ambitiøse politikmål, som det har sat sig. Det drejer sig om at sikre, at den valgte politisløsning er den bedste og mindst byrdefulde måde at nå disse mål på. Det er en arbejds metode, der sikrer, at politiske beslutninger udformes på en åben, gennemsigtig måde, der anvender den bedste tilgængelige dokumentation og understøttes af omfattende inddragelse af interessenter. (Kilde: Værktøjskassen for bedre regulering).

Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser (BFI): Beskyttelse af EU's finansielle interesser er et centralt element i EU's politiske dagsorden for at styrke og øge borgernes tillid samt sikre, at deres penge bruges korrekt. Denne beskyttelse angår ikke alene forvaltningen af budgetmidler, men omfatter også alle foranstaltninger, der skader EU's og medlemsstaternes aktiver, i det omfang disse foranstaltninger er relevante for EU's politikker.

Domfældelse: En domstolsafgørelse, hvor den sagsøgte kendes skyldig i at have begået en lovovertrædelse. En person kan først betragtes som domfældt, når afgørelsen er endelig.

Fejl: En uregelmæssighed, der skyldes manglende overholdelse af retlige og aftalemæssige krav.

Finansielle korrektioner: Finansielle korrektioner kan gennemføres af en medlemsstat ved fratrækning af regelstridige udgifter på en betalingsanmodning, ved betaling af en indtægtsordre udstedt af Kommissionen eller ved frigørelse. Fratrækning kan ske på to måder, idet beløbet enten trækkes tilbage eller inddrives fra støttemodtagerne.

Første administrative eller retslige konstatering: Den "første administrative eller retslige konstatering" er den første skriftlige vurdering fra en kompetent administrativ eller retslig myndighed, som på grundlag af konkrete forhold konkluderer, at der er begået en uregelmæssighed. Denne konklusion kan senere blive revideret eller trukket tilbage som følge af udviklingen i den administrative eller retslige procedure.

Konsekvensanalyse: Konsekvensanalyser bidrager til EU's beslutningsproces ved systematisk at indhente og analysere oplysninger om planlagte interventioner og vurdere deres sandsynlige effekt. Med nogle klart definerede undtagelser skal der foretages konsekvensanalyser af alle omfattende politiske initiativer (f.eks. initiativer,

der fremlægges i den årlige politikstrategi (APS) eller senere i Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram). Endvidere kan andre væsentlige initiativer omfattes af sådanne analyser på ad hoc-basis.

Konstateret svig: Der er tale om konstateret svig, når en strafferetlig domstol har fældet endelig dom for "svig".

Korruption: Korruption er misbrug af magt for egen vindings skyld. Dette omfatter enhver handling eller undladelse, som udgør et misbrug af officiel myndighed eller et forsøg på at påvirke til misbrug af officiel myndighed med det formål at opnå en uretmæssig fordel.

Mistanke om svig: En uregelmæssighed, der giver anledning til at indlede en administrativ eller retslig procedure på nationalt plan med henblik på at fastslå, om der foreligger en forsætlig adfærd, kategoriseres af Kommissionen og medlemsstaterne som en sag med "mistanke om svig".

Retsforfølgning: En anklagers beslutning om at tiltale en person for en lovovertrædelse.

Risiko for svig: Ifølge 2016-vejledningen i håndtering af risikoen for svig fra Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) bør organisationer foretage gennemgribende vurderinger af risikoen for svig med henblik på at identificere specifikke former for systematisk svig og risici for svig, vurdere sandsynligheden og betydningen af disse, evaluere de eksisterende svigbekæmpelsesaktiviteter og gennemføre foranstaltninger til at reducere de resterende risici for svig.

Svig: Svig er en forsætlig bedragerisk handling med henblik på personlig vinding eller på at påføre en anden tab (***bilag I***).

Systemet for tidlig afsløring og udelukkelse (EDES): EDES er det nye udelukkelsessystem, som Kommissionen indførte pr. 1. januar 2016 til at beskytte EU's finansielle interesser mod upålidelige økonomiske aktører. Formålet med systemet er at gøre det muligt at afsløre sådanne aktører tidligere, udelukke dem fra at modtage EU-midler, pålægge finansielle sanktioner og, i de alvorligste sager, offentliggøre information om sådanne udelukkelse eller sanktioner.

Systemet til indberetning af uregelmæssigheder (IMS): Systemet til indberetning af uregelmæssigheder er et sikkert elektronisk værktøj til indberetning, håndtering og analyse af uregelmæssigheder. IMS er en del af informationssystemet til bekæmpelse af svig (AFIS), som er udviklet og vedligeholdes af OLAF, og som letter udvekslingen af oplysninger mellem OLAF og de relevante myndigheder.

Tiltale: En anklagers officielle meddelelse til en fysisk eller juridisk person om, at vedkommende hævdes at have begået en strafbar handling. På grundlag af denne meddelelse indbringer anklageren sagen for en domstol.

Uregelmæssighed: En uregelmæssighed er en handling, som ikke er i overensstemmelse med EU's regler, og som potentielt har en skadelig indvirkning på EU's finansielle interesser, men som kan skyldes deciderede fejl begået både af støttemodtagere ved anmodning om midler og af de myndigheder, der er ansvarlige for at afholde betalinger. En uregelmæssighed, der begås forsætligt, udgør svig.

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The Commission agrees with the ECA on the importance of fighting fraud in EU spending and therefore welcomes the decision of the Court to do a Special Report on the topic. It is a complex and multi-faceted subject matter that challenges any observer attempting to get an overview. This challenge is heightened by factors such as the joint responsibility of the Commission and the Member States for the protection of the financial interests of the EU and the multitude of actors involved in the fight against fraud at both levels. The ECA, although an experienced observer, does not take these factors fully into account.

Because of the importance it attaches to financial management and control in general, and to fighting fraud specifically, the Commission created OLAF and reformed its entire system for financial management and control almost 20 years ago, allowing the College of Commissioners to take overall political responsibility for the management of the budget. The architecture of this system has since been continuously improved and refined through sustained efforts by the Commission, not least thanks to successive audits by the ECA (notably two Special Reports on OLAF in 2005 and 2011). These efforts have been intensified in recent years, with the first CAFS of 2011 which is currently being updated, the creation of EDES in 2016, the updated internal control framework of 2017, the new Financial Regulation of 2018, the recent proposal to revise the OLAF Regulation and the ongoing process of setting up the EPPO, just to mention a few of numerous initiatives. The Commission also considers that the benefits of these initiatives, and the overall progress achieved in the past years aimed at reinforcing the financial management and control system of the Commission, are substantial.

The Commission would furthermore like to emphasise that it focuses its limited financial and human resources on areas where it can make the biggest difference, ensuring the highest level of cost-effectiveness, and respecting the principles of proportionality and subsidiarity. This means that it has deliberately chosen not to perform some of the activities that the ECA is suggesting it should perform in the present Special Report. The Commission is currently considering the resource implications of the recommendations of the ECA in the context of the ongoing revision of the CAFS.

V. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important developments listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017; Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;

- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

It should be noted that the recommendations of the EDES Panel go much beyond cases of fraud or corruption: they encompass also, *inter alia* grave professional misconduct, serious breach of contractual obligations, irregularities in the meaning of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95.

VI. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy. The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 33–37).

In its annual PIF Report, the Commission provides statistics on suspected and detected fraud based on the reporting of the Member States.

The current reporting system represents a good practice in the field of data collection on fraud and is continuously improving. Its limits are overstated in the present Special Report (see Commission's replies to paragraphs 23-31).

The Commission considers that an analysis of what causes some recipients of EU money to behave fraudulently would not be the best use of its limited resources. The Commission gears the analysis of fraud towards the areas and tools that provide maximum effectiveness and efficiency (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

VII. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements which need to be assessed. The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities. Moreover, the analysis of the role and responsibilities of other actors in the current system, in particular other EU institutions and Member States, to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures, is limited. Analysing the anti-fraud action of the Commission and of OLAF requires a comprehensive approach.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities. OLAF has in recent years improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of the results of OLAF's investigations in judicial proceedings in Member States.

With regard to recovery, OLAF has taken action to clarify the information provided in its final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

VIII. The EPPO Regulation, adopted under enhanced cooperation¹, introduces a significant institutional innovation which will considerably step up the protection of the EU budget against fraud and will also change the landscape of justice in Europe. It will operate as a single body across all participating Member States. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union, hand in hand with national authorities, which will be under an obligation to abide by instructions given by the European Delegated Prosecutors. Member States are also responsible to allocate sufficient resources and have signalled their willingness to do so. The Commission and Member States are working intensively to ensure that the EPPO can start operations at the end of 2020.

IX. Fighting fraud against the EU budget is a joint task and obligation of the Member States and the Commission according to Article 325 TFEU.

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud, including on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

See detailed Commission replies to recommendation 1 in the conclusions and recommendations section at the end.

Recommendation 2:

The Commission partially accepts the recommendation in as far as it concerns the adoption of a new comprehensive anti-fraud strategy. Please refer to the Commission's reply to Recommendation 2 in the recommendations and conclusions section regarding the possible timeline for a comprehensive analysis of fraud risks.

Regarding the recommendation relating to the portfolio of a given Commissioner, the Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation.

See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

¹ See Council Regulation (EU) 2017/1939 on the creation of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) of 12 October 2017.

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorates-General are obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission will continue to call on the Member States to identify and flag fraudulent economic operators. A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige the Member States as far as shared management is concerned to flag fraudulent economic operators. The Commission had initially proposed a clear obligation for the Member States to use IMS data as grounds for exclusion (COM(2014)358). However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

The Commission has provided information on the ARACHNE system in all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide assistance to the authorities concerned.

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission has already taken action to adapt OLAF's legislative framework and operations in view of the setting-up of the EPPO by putting forward a proposal to revise Regulation 883/2013 (COM(2018)338).

The fight against fraud will be reinforced through complementary action by the EPPO and OLAF. OLAF's fundamental role and responsibility of fighting fraud in EU spending through administrative investigations will not change, however, with the setting up of the EPPO.

The Commission shares the ECA's view that OLAF could assume a stronger role with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Vis-à-vis the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their responsibilities with regard to the Member States.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

INTRODUCTION

5. Articles 317 and 325 TFEU lay down the Member States' duty to cooperate in, and joint responsibility for, the protection of the Union's financial interests in a more general manner. That responsibility includes, *inter alia*, further areas of shared management of EU expenditure, as well as the revenue side of the Union budget.

9. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed in chronological order below:

- The revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union was made in 2013 to strengthen the legal framework, notably with regard to possible conflicts of interests and increased transparency.
- The updated integrated control framework and peer review of fraud risk was adopted by the Commission on 19 April 2017, under which the most important risks (including fraud) are

assessed by the responsible Authorising Officers, reported on in their Annual Activity Reports and discussed with central services in a peer review process.

- The Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive) was adopted by the co-legislator on 5 July 2017. Member States have two years (until 6 July 2019) to transpose it into their national legislation. The Directive provides a harmonised legal framework reducing obstacles to an effective cooperation, notably by harmonising the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation) as well as sanctions and limitation periods. The material competence of the EPPO is based on the PIF Directive.
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO has been adopted in November 2017. The EPPO is expected to start operating from late 2020 or early 2021 onwards in 22 Member States and will be competent to investigate crimes against the EU budget including serious cross-border VAT fraud over EUR 10 million. The EPPO will bring actions against criminals directly in front of national courts which should lead to more successful prosecutions and a better recovery of the defrauded money.
- The proposal to amend the OLAF's Regulation 883/2013 (COM(2018)338) concerning investigations conducted by the OLAF as regards cooperation with the EPPO and the effectiveness of OLAF investigations was adopted in May 2018. While the EPPO will focus on criminal cases affecting the EU budget, such as corruption or fraud with EU funds, or cross-border VAT fraud criminal investigations, OLAF will continue its administrative investigations into fraud affecting the Union's financial interests in all Member States, including investigations leading to criminal prosecution in Member States that do not participate in the EPPO. The Commission proposal to amend OLAF's Regulation 883/2013 aims to provide clarifications to the cooperation between the OLAF and the EPPO, and to ensure the widest possible protection of the EU's budget. The proposal also aims to enhance the effectiveness of OLAF investigation tools, in particular checks and inspections, as well as access to bank account information.
- The new Financial Regulation entered into force in July 2018 and reinforces the means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds. It consolidates the European Early Detection and Exclusion System (EDES) by making it fully applicable to implementing partners under indirect management. More generally, it simplifies financial rules, making them easier to control and less fraud prone.
- The revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies has been proposed by the Commission to strengthen the governance of EU decentralised agencies in particular in the area of fraud, notably with the introduction of an obligation for decentralised agencies to report cases of fraud or investigations to the Commission without delay and of the obligation on agencies to adjust their internal control systems where they run decentralised offices away from the main seat. This revision is targeted to enter into force by 1 January 2019.
- The proposals for post-2020 spending programmes contain specific recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests, notably on the competences of OLAF. Further anti-fraud provisions have been included in the proposal for a Common Provisions Regulation.
- The update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), originally adopted in 2011, is ongoing. In this process, OLAF has compiled a qualitative fraud risk assessment as a synthesis of the contributions received from the different Commission services.

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

The issue of fraud measurement has been discussed and analysed intensively. Although the Commission agrees with the ECA that it would be desirable, it is not possible to have an estimate of the undetected level of fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking

into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission. While useful for other purposes, the research methods suggested by the ECA would not be well-suited to this context and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost. This is further discussed in the replies to paragraphs 33–37.

On the basis of these considerations and in line with the provisions of Article 325(5) TFEU, the Commission has decided to focus on the scale and nature of irregularities and (suspected or established) fraud detected and reported *via* the well-established IMS and is constantly refining this method. This approach provides solid knowledge about the weaknesses actually exploited by fraudsters.

The Commission is aware of the limitations of this approach, but considers that, at present, this is the most effective method. Activities in the anti-fraud area should be seen as a continuously developing process that builds on achievements and developments, which may seem insufficient if checked against a theoretical model but need to be assessed in relation to the overall complexity of the system and its historical development. Such an evolutive approach paves the way for future improvements. Further steps can be taken such as better exploiting the existing databases.

23. The Commission has continuously improved the quantity and quality of the irregularity reporting. The reporting obligation and its derogations and limitations are presented in the material supporting the PIF Report and namely in the Commission Staff Working Document (2016)237 final (explicitly quoted also in relation to the PIF Report 2016). See Commission's replies to paragraphs 24–31.

24.

First bullet point: The new "*Handbook on reporting of irregularities in shared management*", prepared by OLAF in cooperation with experts from the Member States, clearly indicates OLAF's final report as one of the facts generating the obligation on Member States to report. IMS provides for a specific field to indicate the reference number of the OLAF investigation. However, this key information may not always be known at the level of the reporting authority in the Member State. The Commission notes that the quality of the data depends on the quality of the reporting by the Member States.

Second bullet point:

First sub-bullet point: Fraudulent cases arising from the activities of intermediate public bodies involved in implementing an operational programme through project selection or public tendering must be reported in IMS, with some limited exceptions (i.e. reporting threshold). The reference made by the ECA is related to the definition of "economic operator", which does not include public bodies exercising their prerogatives as public authority. The "*Handbook on reporting of irregularities in shared management*" refers to the case-law of the European Court of Justice to limit the situations in which public bodies are not considered to act as an economic operator (therefore limiting the situations which are not reported via IMS).

Second sub-bullet point: From a legal point of view, the obligation to report "suspected fraud" cases covers also cases for which no payment has been made. However, it is true that non-fraudulent irregularities for which no payment has been made are covered by derogation to report.

From a technical point of view, IMS has no mandatory fields, besides those related to the fund and programming period. The field "project name" can therefore be left empty and does not prevent reporting.

Third bullet point: The Commission acknowledges that a certain amount of information may be lost due to the reporting threshold of EUR 10 000. However, it mainly relates to minor cases which, to a large extent, concern individual perpetrators operating simple fraudulent schemes. Therefore the

added value of this information would be limited. The majority of these cases are also likely to be dismissed by national prosecution services.

However, Member States are obliged to follow up on detected irregularities, regardless of the reporting threshold.

The Commission estimates that the “final detection rate” would change only marginally in case there were no thresholds².

25. The Commission acknowledges that reporting practices can vary not only per country but also per reporting authority. Relevant explanatory information can be found in the various Commission Staff Working Documents accompanying last years’ PIF Reports.

The Commission continuously works on streamlining the reporting practice as much as possible by informing and advising Member States *via* meetings, trainings, manuals, guidance notes, handbooks and feedback on reported cases. In addition, actions concerning the reliability of IMS data are taken (see reply to paragraph 30). The handbook quoted by the ECA was issued in 2017. This cannot yet have had any impact on information analysed by the ECA and presented in Annex 4.

It should be considered that the issues raised by the ECA may have an impact on the detection rate of the specific reporting year, but that such impact decreases significantly in respect of multiannual analyses or analyses focussed on a whole programming period, like those published and updated every year in the Commission Staff Working Document “*Statistical evaluation of irregularities*”.

26. The introduction of fraud detection rates has helped to have an objective indicator to measure the performance of Member States, rather than comparing absolute numbers, representing another step forward in a continuous process.

27. While detection rates are indicators of fraud to be considered, direct comparison of detection rates must be put into context. The overall anti-fraud framework in the different Member States is the background against which data on detections and related differences among Member States should be interpreted. OLAF analyses such data and works with Member States to improve prevention, detection and reporting in the Member States.

28. Analysing the underlying reasons for differences in reporting implies analysing the 28 national anti-fraud systems in detail. This is a resource-intensive approach which could be only progressively implemented.

29. While it might be considered in the context of a broader and deeper analysis of the overall anti-fraud framework in the different Member States, the absence of a strong correlation between reported fraud detection rates and perception of corruption should not be over-emphasised. Corruption is one of the many *modi operandi* through which fraud against the EU budget is perpetrated.

Furthermore, see Commission's replies to paragraphs 33–37 about perception indexes.

² In 2005, the reporting threshold was increased from EUR 4 000 to EUR 10 000. At the time, an estimation was made of the amount of information lost in the process: the increased threshold would have implied a reduction of about 45% of the reported number of irregularities, but a loss of only 5% of the related financial amounts. Translated in terms on the fraud detection rate in 2017, this would imply a figure 0.22% instead of 0.21%.

30. In relation to the reliability of IMS data, the Commission itself does not have the capacity of auditing it on a general scale. However, OLAF invests in streamlining the reporting practices of the Member States (see reply to paragraph 25) and in performing basic quality checks.

Checks relating to the irregularity reporting systems are performed in the framework of system audits.

Member States have to put in place effective and proportionate anti-fraud measures as part of their management and control system, based on a risk assessment. This is a specific regulatory anti-fraud requirement for 2014–2020 introduced in the Common Provisions Regulation (Article 125(4)(c) CPR). In the guidance note related to this Article, the Commission indicates that the establishment of clear reporting mechanisms is a key element of prevention as well as detection. It is confirmed that suspected fraud must be reported by the authority designated by the Member State in line with the requirements under Article 122(2) CPR.

As concerns regional policy, under Key Requirement 7, the Commission's auditors check whether under a certain Operational Programme Managing Authorities have complied with their general obligation to prevent, detect, report and correct irregularities, including fraudulent ones. Some audit findings by the Commission services have covered *e.g.* the absence of reporting through IMS with regard to irregularities detected.

As concerns the Common Agricultural Policy, the Commission assesses the quality of the data in IMS in the context of its EAGGF Guidance audits. Irregularities (including fraud cases) are reported in an annex to annual accounts.

In connection with audits, the Commission requests the audit authorities to carry out verifications on the implementation of the anti-fraud measures. The standard scope of the Commission's own early preventive audits (EPSAs) also includes the review of the anti-fraud measures.

31. There are no perfect systems for the collection of data on criminal cases linked to the EU financial interests investigated by national authorities, and national systems are mostly incomplete and not accessible to the Commission.

Even the Member States which collect criminal investigation statistics tend to have very generic data, which relate to violations of Criminal code articles rather than specifying the EU or national fund or the type of operation affected.

Therefore the most complete system which systematically collects information about criminal cases linked to the EU financial interests is IMS. As any system, the Commission acknowledges that IMS may be further improved.

Common reply to paragraphs 33–36:

The Commission considers that, in the context of measuring fraud in the EU budget, estimating fraud through victimisation, encounter and perception studies is not fit-for-purpose, as these methods are more focused on identifying or using risk indicators for specific purposes and in specific sectors on the basis of administrative data. The ECA makes reference to survey-based indexes for measuring corruption and suggests that this methodology can be translated in the context of measuring undetected fraud against the EU budget. These methods are open to several criticisms highlighted by the same publications referred to by the ECA itself. Furthermore, these difficulties are significantly increased in relation to certain areas of budget expenditure, such as development aid.

In addition, according to paragraph 3.14 of the ECA's Annual Report 2015, the Composite Indicators Research Group (financed by the EU) has pointed to the fact that composite indicators, while they illustrate the bigger picture, may lead to simplistic policy conclusions.

Therefore, while useful for other purposes, victimisation, encounter or perception surveys would not be well-suited for measuring fraud to EU spending and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost.

Finally, the Financial Regulation provides that the EU budget shall be implemented in compliance with the proportionality principle and an effective and efficient internal control. In this respect, the prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities is based on best international practices, and rests on the implementation of an appropriate risk management and control strategy coordinated among appropriate actors involved in the control chain. The Financial Regulation provides that internal control and budget implementation should evolve with an improvement of the cost benefit ratio of controls. In other terms, the cost of controls must be proportionate and commensurate with results in terms of recovery.

The Commission is committed to improving the risk management assessment and control strategy.

Box 1

The Commission underlines that the quality of control of corruption was only one of the indicators used in the study "*Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data*".

37. The Commission considers that the examples of the ECA illustrate that the Commission can enhance its fraud analysis. However, the illustrated methods are not cost-effective to estimate the scale of undetected fraud or corruption in a robust, reliable and defensible manner to support evidence-based policy initiatives, given the diversity of the EU budget.

39. OLAF analyses fraud also to comply with Regulation 883/2013. OLAF contributes to the design and development of methods of preventing and combating fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union. OLAF promotes and coordinates, with and among the Member States, the sharing of operational experience and best procedural practices.

Common reply to paragraphs 40-42:

The PIF Report refers to the whole budget of the EU and for this reason it must keep a general approach. The analysis is deepened, refined and enriched year after year (as recognised by the main stakeholders: the Member States and the European Parliament). The PIF Report 2017, for instance, includes a detailed analysis by component in the agricultural policy and adds an analysis of "Transport", another priority area.

OLAF analyses the nature or *modus operandi* of fraud, in general (through the PIF Report) and more in-depth (through specific projects). OLAF's own analytical work on fraud patterns and systemic vulnerabilities could indeed be intensified and broadened, as suggested by the ECA, depending on the resources devoted to analysis and prevention. Although spending programmes develop over time, the fundamentals of the programmes, and therefore the risks of fraud, will not change substantially. The case compendiums therefore remain valid and useful.

The Commission considers that the analysis of fraud patterns and systemic vulnerabilities should be a priority while noting that such studies are very resource-intensive.

43. In accordance with Article 74(2) of the Financial Regulation, the Commission has a decentralised structure for internal control, including risk analysis and anti-fraud action. It relies on the capacities and competences of Authorising Officers by Delegation that are entrusted with management of EU funds, including the identification and mitigation of fraud risks. This is why these risks are assessed primarily at the level of Directorates-General.

However, the Commission services are guided and supported in their fraud risk management at the corporate level in multiple ways, e.g. through the Commission's Internal Control Framework of

2017 and the corresponding Implementation Guide, through OLAF's 2016 *"Methodology and guidance for DGs' anti-fraud strategies"* and through exchange of views and best practice, notably in the Commission's Fraud Prevention and Detection Network.

For the on-going update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), the Commission is making use of the services' individual risk analyses, which OLAF has compiled into a qualitative corporate fraud risk assessment.

44. Commission services act in compliance with effective and efficient internal control, as required by Article 36(1) of the Financial Regulation, both in choosing analytical methods for their fraud risk assessment and in determining the anti-fraud controls that will be deployed to mitigate fraud risks. That said, the Commission intends to reinforce OLAF's analytical capabilities, which will, in due course, contribute to a refinement of fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1, 3.1 and 4).

Some Commission services, in particular DG REGIO, use external sources as appropriate (e.g. Transparency International and DIGIWHIST).

45. Without a detailed analysis of the methodology used to establish the global fraud risk register of the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, it is difficult for the Commission to assess its added value for protecting the Union's financial interests. Doubts in this respect are raised by the fact that the register assigns a significantly higher fraud risk to payroll fraud (41%) than to procurement fraud (32%).³ No comparable trend is reflected in OLAF's investigations.⁴

46. The Commission agrees, in general, that the analysis of fraud-related data could be strengthened (see Commission's reply to recommendation 1). However, the Commission is not of the opinion that the suggested avenues of analysis are superior to assessment methods currently used by Commission services.

As concerns DG AGRI, EU bodies managing Common Agricultural Policy funds are closely followed by the audit services of DG AGRI to ensure they have the appropriate management and control systems in place. Through this exercise, beneficiaries are surveyed indirectly, too.

The assurance framework established by the Commission to ensure legality and regularity of expenditure minimises at the same time the risk of fraud.

47. The Commission services' priority is engaging in identifying vulnerabilities and fraud schemes and in awareness-raising actions about these schemes.

Regarding the causes of fraud, the Commission is considering intensifying work on profiling fraudsters targeting the EU budget, as one of the tasks of an enhanced analysis function as recommended by the ECA..

48. The "modus operandi" referred to by the ECA (i.e. the nature of fraud, such as artificially created conditions) is covered by OLAF's analytical work.

Because complex rules tend to be error and fraud prone, the Commission has proposed simplification of general and sectoral financial rules. Evidence shows that this is working for instance in reducing irregularities and fraud in Horizon 2020. The 2018 Financial Regulation further

³ <https://www.moorestephens.co.uk/news-views/november-2017/misspending-public-money-is-top-risk-area-for-frau>

⁴ See OLAF Report 2016, pp. 15-18, for the importance of procurement fraud.

simplifies the rules on reimbursement of costs, promoting the use of the simplified cost options (lump-sums) and of forms of financing not linked to costs. By doing so, it provides simpler and less fraud prone financial rules for the 2021-2027 spending programmes.

Box 2

The Commission shares the ECA's concern. To prove artificial conditions, the strict conditions set out by the European Court of Justice need to be followed. It is vital to preserve legal certainty of beneficiaries who act in accordance with the applicable legislation. Therefore, paying agencies can only refuse payment based on clearly established evidence, and not on mere suspicions. Accordingly, they often invest time and effort to gather conclusive evidence and subsequently launch recovery procedures.

49. The "opportunity for discretionary spending" referred to by the ECA is linked to the subsidiarity principle but not without limits: eligibility criteria and conditions must be agreed with the Commission and cannot be subsequently modified unilaterally. In that sense, spending is never fully discretionary.

The "allowed" degree of discretionary spending is related only to certain areas of shared management, where Member States must formally designate authorities that will manage the funds and also have the obligation to put in place a Management and Control System (MCS) with adequate management verifications and an independent audit body.

The Commission conducts audits (system audits and audits of operations) where risks are identified. Payments to programmes can be interrupted in cases of serious deficiencies to the MCS.

Therefore, the legal framework for shared management in the Programming Period 2014-2020 ensures that controls are in place at all levels, taking into due account the risks linked to discretionary spending.

Managing Authorities have some discretionary powers, but programme implementation is scrutinised by an Independent Audit Body and they remain subject to EU law, Commission/ECA audits and OLAF investigations.

Nevertheless, the Commission will consider the ECA's suggestion to analyse how discretion in EU co-financed programmes affects the risk of fraud.

Common reply to paragraphs 50-54:

Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officer by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management. In addition, it should be noted that Member States also play an important role in the fraud risk management for the EU budget, in particular in the areas under shared management.

The Member of the Commission in charge of anti-fraud steers and puts forward initiatives to improve the fight against fraud, while the College of Commissioners takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his or her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which

reinforces the Commission's political commitment to apply the principle of zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies.

The Commission notes that Annex V is a simplified presentation of its governance model. The Commission also notes that, in reality, its model of financial management differentiates between political and operational responsibilities.

55. The Commission takes the view that OLAF already has a role in providing an overview of anti-fraud actions and reporting on outputs. *Inter alia*, OLAF is lead service for the design of the corporate anti-fraud strategy and coordinates its implementation. Moreover, OLAF provides methodological guidance for departmental anti-fraud strategies and monitors their implementation by taking part in the central review of Management Plans and Annual Activity Reports.

OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

56. The 2014–2020 Common Provisions Regulation (CPR) has introduced for the first time a regulatory requirement obliging Member States to put in place effective and proportionate anti-fraud measures, based on a risk assessment.

The Commission launched a stock-taking study on the implementation of Article 125(4)(c) in all Member States in 2017. This study was finalised in 2018 and the findings demonstrate that overall Member States have put in place proportionate anti-fraud measures in relation to the risks identified.

A thematic audit on the effectiveness and proportionality of anti-fraud measures has been launched by DG EMPL in 2018 (covering DG REGIO and DG EMPL programmes).

The Commission is monitoring with the Member States' programme authorities in cohesion policy each fraud case brought to its attention.

Regular exchanges of best practices take place in the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) and are reported in the annual PIF Report.

59. Important recurrent activities provided for in the 2011 CAFS (such as updating departmental anti-fraud strategies, fraud-proofing of funding instruments and anti-fraud training) continue still today and are accounted for in the services' Annual Activity Reports. Likewise, the principles guiding the Commission's fight against fraud as announced in the 2011 CAFS remain valid.

60. The Commission confirms that the objectives in its anti-fraud strategy are largely of a general nature; however, the objectives are implemented through very specific actions which are accompanied by output indicators.

Where possible and adequate the Commission has defined quantitative targets (e.g. participation in anti-fraud trainings or fraud awareness level in the Directorates-General), which are embedded in the anti-fraud strategies (AFS) and in the relevant strategic planning and programming documents (Management Plans/Annual Activity Reports).

That said, the Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result-orientation and measurability of its anti-fraud action. Further improvements in this respect will have to build on an enhanced analysis function as recommended by the ECA, which can, however, only gradually be implemented.

62. The annual PIF Report presents the outputs of the Commission's and Member States' anti-fraud actions but also assesses, albeit at a limited level, the effectiveness of some of these actions, especially the anti-fraud measures taken by the Member States.

Although the PIF Report does not provide an absolute assessment of the effectiveness of all horizontal anti-fraud actions adopted by the EU and its Member States, it does achieve its mission according to Article 325(5) TFEU with its comprehensive overview on anti-fraud actions taken. As concerns the assessment of the total effectiveness of these actions, more targeted, in-depth and resource-intensive studies would be required.

63. The Annual Management and Performance Report (AMPR) for the EU budget is a report built on the information made available by the Authorising Officers by Delegation in their Annual Activity Reports. As far as anti-fraud action is concerned, it includes a section with information on anti-fraud strategies and, as of 2017, a section on the protection of the EU budget. The Commission will give further consideration to the most suitable way of presenting its anti-fraud policies in the AMPR. However, this corporate report, which covers the whole spectrum of Commission policies and activities, will have to retain its summarising nature. More information on the Commission's anti-fraud actions is provided in the annual PIF Report and in the Annual Activity Reports of the Directorates-General. The latter include a subsection dedicated to fraud prevention and detection.

64. The Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result orientation and measurability of its anti-fraud action.

See also Commission's reply to paragraph 60.

67. The Commission underlines that Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation has provided the framework for the Commission services to reinforce their anti-fraud efforts in the 2014–2020 ESI Funds. However, already during the 2007–2013 programming period, the Commission services implemented effective and proportionate irregularity controls before spending occurred with a view to protect and safeguard the EU budget.

An overview of achievements of the Commission's earlier fraud-proofing measures is presented in a Commission Staff Working Document of 2007.⁵ For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.⁶

Sector-specific legislation in the domain of shared management contains provisions on irregularities, of which fraud is a sub-category; those provisions have been in place for a long time.

68. The study initiated by the Commission on “*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*” provides an overview of the Member States implementation of article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (CPR). This study was finalised in 2018 and amongst others gives an overview of practices and actions taken in the Member States. The study is considered as a first step and on the basis of its findings follow up and further actions will be considered by the Commission.

70. The lack of a standardised procedure for the follow-up of administrative recommendations, which are all different, cannot be interpreted as lack of impact of such recommendations. OLAF is, in fact, working on the outcome of such recommendations on a case-by-case basis. OLAF and the

⁵ SEC (2007) 1676.

⁶ Commission Regulation (EC) No 2035/2005 of 12 December 2005, OJ L 328, 15.12.2005, p. 8.

Commission are currently exploring how to strengthen the monitoring of the follow-up to OLAF's administrative recommendations.

71. Assessment of fraud risk is part of the Commission's framework for conducting impact assessments of legislative proposals. Tool #25 on prevention of fraud was added to the Better Regulation Toolbox in its 2017 revision.⁷ Fraud risk should only be addressed in an impact assessment when it is relevant to do so. This is a key principle of proportionate analysis underpinning the Commission's impact assessment system.

72. The Better Regulation Guidelines prior to 2017 did not prevent fraud risk assessments. For the 2014–2020 period, such assessments were carried out, even if not required by the Better Regulation Guidelines at the time. Spending programmes were fraud-proofed in cooperation between the spending departments and OLAF, in accordance with the 2007 Commission Communication on fraud-proofing and the 2011 CAFS. The 2017 revision of the Better Regulation Guidelines now explicitly provides for a fraud prevention tool.

73. Prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities are amongst the objectives of internal controls (Article 32 of the Financial Regulation).

In the context of shared management, which concerns 80% of the EU budget, the risk of fraud has to be assessed by the managing authority in its programme's context (Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation). The proposals for the 2021–2027 programmes contain a provision requiring that the authority responsible for managing the programme "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, once adopted, will apply to the seven shared management funds covered by the Common Provisions Regulation.

While the requirement of fraud risk assessments in the process of designing spending programmes will be formalised even more strongly for the Multiannual Financial Framework (MFF) post-2020, fraud-proofing was already a principle upheld by the Commission in the current MFF.

More specifically, the Commission considers that it has properly addressed the issue of fraud prevention and detection controls by proposing a range of substantial measures in each of its legislative proposals of 29 May 2018 accompanying the MFF package:

- the legislative financial statements list measures to be taken for preventing fraud and irregularities;
- dedicated provisions identify who (e.g. Commission, Member States) shall impose proportionate anti-fraud measures and procedures, taking into account the risks identified;
- a specific recital recalls the competences of OLAF (and EPPO from 2020) and lists the regulations from which those competences originate.

OLAF has examined the pertinence of those measures for fraud-proofing prior to their adoption by the Commission.

In addition, the new Financial Regulation has brought about simplified methods of financing, which are less prone to fraud, such as the possibility to use lump sums, flat-rate financing and unit costs for grants.

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en.

75. The Commission proposed in the Multiannual Financial Framework post-2020 spending programmes horizontal recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests against unreliable economic operators.

In accordance with the Financial Regulation, the necessary and equivalent rights and access have been granted to the Commission, OLAF, the EPPO and the ECA.

The possibility to reuse the contributions from the funds as provided for in Common Provisions Regulation serves as an incentive for the Member States to apply financial corrections themselves.

The Commission provides systemic fraud proofing and is revising the way the fraud proofing is done in the context of the ongoing update of the CAFS.

See also reply to paragraph 72.

80. Decisions on sanctions are not only based on information received by the entities listed in this observation. They can also be based *i.a.* on information from audits by authorising officers or under their responsibility, disciplinary measures by competent supervisory bodies responsible for the verification of the application of standards of professional ethics, and decisions by the Commission or competent national authorities relating to the infringement of EU or national competition law.

In the future, facts established in the context of audits or investigations carried out by the EPPO should also be a source of information.

81. Exclusion of unreliable economic operators on the basis of a recommendation by the panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation (formerly Article 108 of the 2012 Financial Regulation) requires a certain procedure, to respect the right to be heard and the proportionality principle.

82. Fraud or corruption frequently matches other grounds of exclusion. Therefore, where exclusion for fraud or corruption was not legally possible for facts committed before 2016, exclusion was taken on other applicable grounds, such as grave professional misconduct and serious breach of contract, and the deterrent impact of the system was ensured.

83. For facts dating from before the entry into force of the new Financial Regulation in August 2018, the legislation will allow excluding natural persons in exclusion situations and who are essential for the award or for the implementation of legal commitments.

84. For facts dating from 2016 onwards, the Financial Regulation allows for the exclusion of economic operators where a manager is in a situation of exclusion. Where applicable, the Commission will make use of this possibility and considers that other institutions and EU bodies should do the same.

The new Financial Regulation provides for means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds.

It is important to note that the legal constraints in which both systems operate are different. In particular the World Bank decisions are not subject to appeal and/or national judicial legal orders.

Common reply to paragraphs 85 and 86:

ARACHNE can form an important support for effective and proportionate anti-fraud measures according to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. It is designed to help Member States authorities to prevent and detect errors and irregularities among projects, beneficiaries, contracts and contractors.

Since 2013, the Commission services have been informing the Member State authorities on a regular basis about the potential benefits of using ARACHNE.

87. The Commission is investigating whether the data from the EDES system (and potentially ABAC) can be integrated into ARACHNE, also with a view to allowing direct management spending to be tested for the presence of fraud indicators.

88. The development of ARACHNE was completed in May 2013 (first installation) and the data from the Member States who decided to integrate ARACHNE in their anti-fraud strategy have since then been gradually included.

EDES applies to all aspects of direct and also indirect management, since the entry into application of the new Financial Regulation.

The new EDES system was put in place in 2016 and thus the ECA's findings are based on public figures only relating to the initial period up to 30 June 2018. This does not allow for an assessment of the functioning of the system, including of its deterrent effects.

90. The Commission notes the following additional and important aspects for assessing the impact of OLAF's administrative investigations:

- an in-depth analysis of administrative recommendations to address systemic shortcomings;
- precautionary measures issued by OLAF in the course of an investigation pursuant to Article 7 of Regulation 883/2013 to avoid further aggravation of fraud or irregularities;
- the deterrent effect of OLAF investigations on potential fraudsters;
- the responsibilities for Commission services and Member States (reporting to OLAF and implementing its recommendations) to render OLAF's work effective in practice.

Furthermore the Commission and/or OLAF have initiated a number of key reforms to increase the effectiveness of OLAF's investigative activities . These reforms include:

- OLAF instructions to investigators on financial recommendations (2016);
- OLAF's review of its monitoring regime for recommendations to ensure quicker follow-up (2017);
- the PIF Directive (2017);
- the revision of the Financial Regulation (2018);
- the proposal to amend Regulation 883/2013 to improve, *inter alia*, the investigative tools to OLAF and facilitate the uptake of OLAF's final reports (2018).

91. OLAF's judicial recommendations may also contain general proposals to the judiciary to consider OLAF's findings in the final report in their entirety which widens the scope of judicial action.

92. In line with Article 11(1) of the OLAF Regulation, OLAF's recommendations indicate the action to be taken by the IBOA and the competent authorities of the Member States. Pursuant to Article 11(2), OLAF's final reports constitute admissible evidence in administrative or judicial proceedings in Member States in the same way and under the same conditions as administrative reports drawn up by national administrative inspectors. In order to further improve the impact of OLAF's investigations, the Commission has in its proposal for amending Regulation 883/2013 introduced measures to strengthen the usability of OLAF's final reports in national proceedings.

94. The follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations is a long-standing challenge, well-known to OLAF and the Commission. As explained below, this is due to a number of factors, e.g. the fact that each Member State has its own prosecution policy with regards to PIF offences.

To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. It is expected to bring a more consistent and effective prosecution policy in EPPO Member States for crimes affecting the EU budget, leading to more prosecutions, convictions and a higher level of recovery.

Moreover, differences in the scope and definition of criminal offences have been further addressed by Directive (EU) 1371/2017 (the "PIF Directive") (see also reply to paragraph 97).

The recent proposal to amend Regulation 883/2013 aims *inter alia* to enhance the effectiveness of OLAF's investigative function, and it is therefore expected that the use of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States will be improved.

To better understand the precise reasons for dismissals and to improve the follow-up of its investigations, OLAF has undertaken an in-depth analysis of Member States' follow-up to its judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, examining 169 judicial recommendations issued by OLAF and dismissed by Member States' judicial authorities, out of a total of 317 recommendations. OLAF is in constant dialogue with Member States' judicial authorities to improve the indictment rate.

95. As regards the comparison between numbers of indictments resulting from OLAF's judicial recommendations and numbers of national own prosecutions, the different context and conditions under which OLAF operates as compared to national authorities need to be considered. .

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States⁸ as a shared responsibility. In this context, Member States' action naturally takes a larger share in numerical terms. This is also illustrated by the figures published by the Commission on an annual basis in its reports on the protection of the European Union's financial interests (PIF Reports)⁹.

Action at EU and national level is complementary and the fact that the EU level is equipped with its own investigative capacity is a crucial building block in the fight against fraud as a whole. Both levels benefit from close cooperation.

In addition, even when not leading the investigation, OLAF often forwards information and provides assistance to the competent authorities in the Member States and, especially in the context of coordination cases, contributes to investigations carried out by national authorities.

96. The Commission notes that the ECA report does not compare the indictment or dismissal rates for OLAF's judicial recommendations with comparable data from the Member States. This would have facilitated the assessment of whether OLAF's recommendations have an appropriate impact at national level.

As the number of indictments in itself has limited informative value, OLAF has undertaken a more in-depth analysis of Member States follow-up to OLAF's judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, mentioned above under paragraph 94.

⁸ Cf. Article 325 TFEU.

⁹ For the latest version, see Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2017 Annual Report', Brussels, 03.09.2018, COM(2018) 553 final. A similar tendency is reflected by other systems relying on complementarity of investigations at EU and national level (e.g. enforcement of EU competition rules, see <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>).

This analysis was not limited to the expenditure area – the subject of the ECA’s audit – but included also internal investigations and the revenue area, i.e. customs investigations.

First bullet point: According to the OLAF's analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations, the category of cases with “insufficient evidence” encompasses a wide range of heterogeneous factual and legal situations. It includes, in particular, cases where a full collection of evidence was in practice not feasible for OLAF because of the limitations of its investigative powers as well as situations where Member States' authorities questioned the evidentiary value of OLAF's final report due to the uncertainty of the applicable legislation.

In addition, the number of cases dismissed due to “insufficient evidence” (a common explanation for not opening a case) may also vary according to the different procedural rules and practices in the Member States. In general, the Member States have a wide margin of appreciation at the various stages of investigation and prosecution.

It should also be emphasised that in a significant number of cases, OLAF does not receive the detailed reasoning on the actual grounds for dismissal.

Second bullet point: Despite the degree of harmonisation achieved under the PIF Convention (and pending the transposition of the PIF Directive), there are still notable differences in national criminal laws at a detailed level which may affect the question of whether a certain conduct is considered an offence at Member State level. OLAF always conducts a first assessment considering whether the facts under investigation fall under the definition of EU fraud according to the applicable EU legislation. It is then the competence of national authorities to decide whether to follow-up OLAF's recommendations or not.

Third bullet point: While time barring can in principle be regarded as an "objective" reason, the qualification of a certain set of facts as a crime falls under the sole competence of judicial authorities, which enjoy a considerable margin of assessment in this regard. Whether a case is considered time-barred may for instance depend on the degree of gravity attributed to a given offence which may have a significant impact on the prescription period applicable. Also the assessment of e.g. the question when an offence was started and when it ended, whether there was a continuous or repeated conduct, as well as questions of interruption and suspension involve complex assessments based on specificities of national legal frameworks. In many cases, OLAF is able to check this with national authorities and may focus on enabling financial recovery.

It should be noted that avoiding time barring is the joint responsibility of all actors, in particular EU institutions and Member States who should provide information to OLAF in a timely manner.

See also Commission's reply to paragraph 97.

97. OLAF cooperates closely and constructively with many national authorities. This applies during the investigative phase (coordination of investigative activities, exchange of information, assistance to get access to bank accounts, etc.) as well as in the subsequent phase (implementation of OLAF's recommendations by national authorities). Where differences appear between OLAF and national authorities regarding the interpretation of the law or the facts, a meeting can be organised.

The Commission underlines that Member States' judiciaries are and should be independent from OLAF. The national authorities may therefore reach different conclusions than the ones drawn by OLAF. The challenge arising from the significant differences among Member States in the scope and definition of criminal offences as well as in statutes of limitation has been specifically addressed by the new PIF Directive (EU) 1371/2017 (in particular Articles 3 and 4). Member States have to transpose the PIF Directive by July 2019. In addition, the PIF Directive includes for the first time specific rules on limitation periods for PIF offences (Article 12). The Commission's proposal

to amend Regulation 883/2013 addresses *inter alia* the need for clarification of the legal framework for OLAF's investigation measures.

98. The cooperation between OLAF and national prosecutors is well established and – in general – functioning well. OLAF investigations often complement the national investigations by covering aspects going beyond the national case. Close coordination between national authorities and OLAF is considered as good practice in OLAF and often takes place to avoid duplication of efforts and limit risks for the respective investigative activities.

The Commission emphasises the fact that, on the basis of Article 12 of Regulation 883/2013, OLAF often informs the public prosecutors' offices before the conclusion of the investigation.

99. The Commission notes that the dismissal of cases by national judicial authorities is not necessarily due to weaknesses in the cooperation between OLAF and the national authorities although there is room for improvement (see also Commission's replies to paragraphs 97 and 98). Important reasons why facts, for example, may be time-barred would be that OLAF received the initial information too late or that the recipient of the judicial recommendation did not act on it in an efficient manner.

OLAF generally does not deliver to judiciaries time-barred cases.

100. The Commission would like to underline the complexity of the matter.

In fact, the investigative powers of an administrative office are not comparable to those attributed to investigative bodies working for the national public prosecutor's offices. It may therefore happen that, despite great investigative efforts deployed by OLAF, its limited investigation powers and practical possibilities do not allow collecting clear evidence of a criminal offence. Therefore, important elements of evidence of a fraud, such as the payment of bribes, the individual responsibilities of the persons concerned, or the *mens rea*, may not be obtained.

Moreover, Article 11(2) of Regulation 883/2013 is not *per se* a sufficient legal basis to allow all Member States' judicial authorities to use OLAF reports as evidence in trial.

Therefore, in some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors start investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. In these cases, the insufficient evidence that justifies the dismissal is not the evidence collected by OLAF, but the evidence collected by national investigators (see also Commission's reply to paragraph 102).

Conversely, it appears that sometimes prosecutors expect the OLAF final report to be a ready-to-use product, which does not require any further investigation activity or, when prosecutors cannot use evidence collected by OLAF, just requires repeating investigation activities already carried out by OLAF investigators. Then, if evidence is not already available in full in the OLAF final report, the case may be dismissed because evidence is deemed insufficient.

There are also cases where dismissals appear to be motivated by limited knowledge of the rules governing EU funding and notably the obligation of the beneficiary to provide accurate information.

Dismissals by national authorities might also take place in politically sensitive cases.

Nonetheless, OLAF continuously works on improving the quality of final reports and the follow-up to its recommendations. A number of projects are already under preparation, such as new templates for the final reports.

101. The period that has elapsed since the alleged offence was committed is not only linked to the duration of OLAF's investigations, which has decreased continuously over the past years, but also to the detection of the fraud, the timing when it was communicated to OLAF and the time when the national prosecutor finally acted on OLAF's recommendation.

The Commission notes that the analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities.

See also Commission's reply to paragraph 99.

102. The Commission's 2017 evaluation of the OLAF Regulation has identified as the main factor hindering the follow-up to judicial recommendations the fact that the Regulation does not sufficiently ensure the use of OLAF reports as evidence in trial in the Member States. In some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors carry out all the investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. This raises efficiency issues, and may lead to offences becoming time-barred.

The question of admissibility has been addressed in the Commission's proposal to amend Regulation 883/2013.

It should be taken into account that not all Member States apply the legality principle: in those where the launch of a case is a discretionary decision of the judicial authority, an OLAF final report can be the decisive argument in favour of opening a judicial investigation.

103. The Commission notes that the average duration of closed and ongoing investigations was 15.8 months and that the average duration of the selection corresponding to these cases was 1.8 months.¹⁰

OLAF opens investigations following the analysis of information of potential investigative interest received by OLAF from external sources. This is done without undue delay.

It is also OLAF's normal practice to open cases following information retrieved in the framework of its own investigative activities to promptly tackle irregular conduct.

104. The creation of the EPPO will help rectify certain shortcomings of the current system of investigations and prosecutions of offences against the financial interests of the EU. OLAF, as all EU IBOAs and Member States' competent authorities, will have to report to EPPO without undue delay any suspicion of possible criminal offence falling within the EPPO's investigative competence. The EPPO will thus be able to directly start criminal investigations and prosecutions of cases of suspected fraud, and bring those cases to court. The Commission has adopted its proposal for the amendment of Regulation 883/2013, which will adapt the functioning of OLAF to the establishment of the EPPO, to ensure close cooperation based on the complementarity of their respective mandates.

Pending the setting-up of the EPPO, OLAF ensures the mutual exchange of information with the competent national authorities under Article 12 of Regulation 883/2013 by transmitting in due time to the competent national authorities any relevant information obtained in the course of external investigations.

It should furthermore be noted that the average duration of closed and ongoing OLAF investigations has significantly decreased compared to past years (from 22.4 months in 2011 to 15.8 months in 2017).

Common reply to paragraphs 106-108:

¹⁰ See 2017 OLAF Report.

As stated by the ECA, recovery usually takes several years, and therefore comparing amounts recommended and recovered during the same period does not provide an accurate measurement and underestimates the amount of recoveries. Under shared management, it is the responsibility of the Member States to recover the unduly spent amounts from the beneficiaries.

In addition, the financial impact of the precautionary measures recommended by OLAF and the amounts thus prevented from being unduly spent have not been included in the scope of the audit and have therefore not been analysed.

The Commission notes that the actual recoveries following the investigations by OLAF exceed by far the costs of OLAF.

109. OLAF has continuously worked on improving the quality of its final reports and recommendations. Notably, in October 2016 OLAF issued new instructions to investigators to ensure the clarity of information provided by OLAF with respect to estimated amounts to be recovered.

See also Commission's reply to paragraph 115.

110. The ECA's findings in paragraph 110 highlight the fact that there is sometimes a question of timing to be considered when a double objective needs to be pursued, namely that of recovery of unduly paid sums and of not jeopardising the criminal investigation at national level. This is why recovery procedures are at times put on hold. This situation is, however, relatively rare and concerns cases where there is a national pre-trial procedure ongoing and the national judicial authorities have expressly requested OLAF to ensure strictest confidentiality for a certain period of time (normally until the performance or finalisation of certain activities). The periods during which recovery procedures are put on hold are generally short.

In most of the cases, however, the financial recovery procedure is conducted in parallel, independently from the judicial procedure, according to the rules on recovery following administrative irregularities. The issue is addressed in the "*OLAF Guidelines on the use of OLAF Final Reports by Commission Services for recovery procedures and other measures in the direct expenditure and external aid sector*", which states that administrative and/or financial penalties may be taken without prejudice to any action taken at national level and that the Authorising Officer by Delegation (AOD) should not await the outcome of criminal proceedings (if any) before taking administrative or recovery action, unless specifically asked to do so by OLAF.

112. The Commission is of the opinion that by applying financial corrections in the area of shared management, including when recommended by OLAF, and by ensuring that the corresponding amounts are withdrawn from the programme expenditure, the EU budget is protected.

When a shared management Directorate-General, e.g. DG REGIO, receives a final case report from OLAF, it sends a financial follow-up letter to the Member State to request the recovery of EU funds in line with the OLAF final report. The Member State is requested to provide its observations. In case the Member State disagrees with OLAF's assessment and recommendation, DG REGIO assesses the Member State's reply against all applicable rules and takes a final position. The AOD may decide to follow the conclusions of the OLAF final report and implement the recommendation as set out in the report, including by proposing the Commission to adopt a financial correction decision of the appropriate amount, taking into account applicable law.

In case the Member State agrees with the OLAF financial recommendation, it is then for the national authorities to recover the funds from the respective beneficiaries. Under the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013, Member States are obliged to recover amounts unduly paid following an irregularity. While the Commission has no obligation to check the amounts recovered from each beneficiary, the system audits include verification of the accuracy of expenditure of

amounts withdrawn and amounts recovered recorded in the certifying authorities' accounting system. In addition, Member States have a strong incentive to detect and correct fraud and irregular expenditure, since they may replace irregular amounts which are detected after the submission of the accounts by making the corresponding adjustments in the accounts for the accounting year in which the irregularity is detected.

113. In shared management, it is the Member States' responsibility to determine an amount to be recovered in line with EU legislation and national legislation where applicable. DG AGRI monitors in a systemic way whether Member States manage the recovery of debts properly and, if necessary, follows up in the context of the conformity clearance procedure.

The EU budget is protected by the application of the so called 50/50 rule. It provides that when debts are not recovered within a specified time limit, half of the relevant amount, including interests, is re-credited to the EU budget. Moreover, in case the debt was not recovered due to negligence of the Member State, the total amount of the debt is re-credited to the EU budget.

114. As the ECA itself states in paragraph 107, recovery is a lengthy procedure, taking an average of 36 months, which means that it can take even longer in individual cases. For example, one such recommendation issued in the period 2012-2014, and in which a final decision has yet to be taken, accounts for 20% of the overall amount recommended to DGs REGIO, EMPL and AGRI in that time frame. Therefore, the rate of recovery can be expected to increase over time.

The Commission notes that the ECA's analysis does not include the amounts prevented from being unduly spent from the EU budget as decided by the Commission following OLAF's recommendations. These amounts alone total EUR 160 million with regard to recommendations issued between 2012 and 2014 and would, for the sake of comparison, be equal to 16% of the overall amount recommended for recovery to the three Directorates-General in that time frame.

The Commission underlines that EU money has been recovered or withdrawn, where possible, in order to safeguard the EU budget.

See also reply to paragraphs 106-108.

115. The final decision on the amounts to be recovered falls under the scope of activity of the Authorising Officer by Delegation.

The main reason for not recovering the amounts as recommended by OLAF has been the lack of legal base to apply a financial correction.

The instructions to OLAF staff on drafting and calculating financial recommendations dated October 2016 provide, *inter alia*, for a detailed outline on how to determine the relevant amounts (estimated impact of the facts established, estimated amounts to be recovered and the estimated amounts to be prevented from being unduly spent) as well as the information provided in the recommendation document and final report supporting these amounts. These instructions were followed up in July 2017 by OLAF with the adoption of "*Guidelines on Financial Monitoring*" which refocuses and simplifies the monitoring of financial recommendations. As the new instructions and revised guidelines are relatively recent, their full impact has yet to be seen in the system.

See also Commission's reply to paragraph 114.

116. The Commission highlights that the amount of the recovery orders issued by DG CNECT and DG RTD as a follow-up to OLAF final reports exceeds the total value of the recommendations sent to the Directorates-General. A substantial part of the recoveries was hampered by liquidation of the beneficiaries concerned after the OLAF investigation. This is particularly the case for DG CNECT, where the liquidations prevented the recovery of EUR 7.86 million, accounting for more than 50% of the total amounts for which recovery orders were established.

As reported by the ECA, recovery usually takes several years. The recovery process continues for many financial recommendations issued during the period 2012–2016 and was still pending at the time of the ECA audit.

OLAF's instructions on financial recommendations (see Commission's reply to paragraph 115) clarify, *inter alia*, how to determine the relevant amounts, including the estimated amounts to be recovered using, where possible, IBOA's own rules.

117. The Commission takes note of the 20 cases examined and would like to add that also other Directorates-General than DG CNECT and DG RTD are involved in direct management.

First bullet point: OLAF's final reports can be used in financial and administrative procedures unless OLAF indicates specific reasons why this cannot be done due to the criminal investigation. See also Commission's reply to paragraph 110.

Second bullet point: See Commission's reply to paragraph 109.

In case a spending DG is of the view that a final report does not contain clear or adequate evidence, it may contact OLAF and ask for clarifications.

Third bullet point: The Commission would like to point out that in many cases the liquidation following insolvency of a beneficiary happens after the closure of the case by OLAF, after the recovery order has been issued or the enforceable decision taken.

119. The scope and nature of an audit is different from that of an OLAF investigation and will not cover aspects such as corruption, fraud and other serious financial irregularities. Audits may not identify the full amount to be recovered and may not necessarily lead to exclusion of entities by the EDES panel.

See also Commission's reply to paragraph 109.

120. The number of such actions is limited in relation to the number of recommendations issued by OLAF.

Common reply to paragraphs 122-123:

The Commission notes that also DG NEAR and DG ECHO are recipients of OLAF financial recommendations in the field of indirect management.

The ECA states that at the time of the audit recoveries had been made regarding 38% of OLAF's financial recommendations. Given the time it takes to make meaningful progress in the recovery process, this percentage will further increase over time.

With regard to the sample, see Commission's reply to paragraph 117 on direct management which applies *mutatis mutandis* also for the sample on indirect management.

124. The Commission notes that DG DEVCO's operations are implemented in a particular context: geographically dispersed operations, high number of operations, diversity of implementing organisations and partner countries and a diversity of aid delivery methods. In addition, the legal and law enforcement contexts applicable to DG DEVCO's operations are very different compared with operations under shared management and much more diverse. OLAF takes this and the likelihood of recovery into account in its selection procedure. It should be noted that many beneficiaries also of external aid are based in Europe and therefore can be excluded from future funding following an OLAF investigation.

The default approach of DG DEVCO is to follow OLAF's recommendations. However, when there are important reasons not to follow OLAF's recommendations, DG DEVCO reports back to OLAF on the decision and measures taken.

The high-risk environment in which DG DEVCO operates can therefore explain why DG DEVCO sometimes does not follow up on the financial recommendations of OLAF.

OLAF and DG DEVCO will engage in a still closer cooperation in order to increase the number of successful recoveries.

126. The EPPO will be a single, independent European prosecution office operating across the participating Member States. European Delegated Prosecutors will be responsible to investigate, prosecute and bring to judgement crimes affecting the financial interests of the Union, thereby working hand in hand with national law enforcement and judicial authorities. European Prosecutors located at central level will, on behalf of the Permanent Chambers, supervise the investigations and prosecutions carried out by the European Delegated Prosecutors or, in exceptional cases, conduct the investigations themselves.

This novel approach will substantially enhance the current level of effectiveness and efficiency in the fight against crimes affecting the financial interests of the Union.

127. See Commission's replies to paragraphs 97-104.

128.

First bullet point: The EPPO represents a very substantial improvement to the current mechanisms of judicial cooperation among Member States. Moreover, its structure (Permanent Chambers and European Prosecutors from each Member State) is designed to bring in the necessary national expertise while ensuring the development of European investigation and prosecution policies.

The decision-making processes in the EPPO take due account of the need for swift investigatory and prosecutorial action and for ensuring a common investigation and prosecution policy of the EPPO. The need for internal consultation and translation is inherent to an EU body operating across Member States and tackling cross-border crime.

The investigations of the EPPO will be primarily carried out by the European Delegated Prosecutors under the supervision of the European Prosecutor coming from the same Member State as the European Delegated Prosecutor, and under the direction and instruction of the competent Permanent Chamber. The European Prosecutors sitting in the Permanent Chambers are familiar with the legal system and know the language of the European Delegated Prosecutors they supervise. In addition, the staff in the EPPO headquarters supporting the College and chambers will need to reflect an appropriate coverage and balance of legal systems and languages to support their work. The EPPO Regulation also allows the Permanent Chambers to delegate its decision-making powers to the supervising European Prosecutor in specific cases, where an offence is not serious enough or the proceedings are not complex.

The work of the EPPO should, in principle, be carried out in electronic form. This will further facilitate the communication between the European Delegated Prosecutors, the supervising European Prosecutors and the Permanent Chambers. Should there be need for additional translations, the EPPO may seek such services from the Translation Centre of the bodies of the EU.

Second bullet point: The Commission does not share the ECA's assessment. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union. In this respect, European Delegated Prosecutors, who will be equipped with the same powers as national prosecutors in addition to those following directly from the EPPO Regulation, will carry out the investigations hand in hand with national authorities, while the latter shall ensure that all instructions given by the European Delegated Prosecutors are followed.

The EPPO Regulation contains also very specific obligations on Member States to provide European Delegated Prosecutors with the resources and equipment necessary to exercise their functions (Article 96(6)).

In addition, OLAF, because of its very mandate in the area of PIF, is called on to become an important source of information to the EPPO. Union institutions and bodies may use OLAF for a preliminary verification of allegations in cases where they lack the expertise to assess whether certain information may need reporting to the EPPO.

Third bullet point: Article 24 of the EPPO Regulation clearly states that all institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the authorities of the Member States shall without undue delay report to the EPPO any criminal conduct in respect of which it could exercise its competence. It is the EPPO that will thereupon decide whether to exercise its competence by either initiating a criminal investigation or use its right of evocation. The purpose of the preliminary evaluation mechanism is to allow IBOAs to make use of OLAF and its specialised expertise to assess information available to the IBOA and to provide the EPPO with good quality information. It shall be efficient and not hamper the decision making process by the EPPO.

The Commission proposal for the revision of Regulation 883/2013 contains a specific provision on the preliminary evaluation by OLAF, including a strict deadline for its completion.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

130. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017;
- Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;
- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Please see Commission's reply to paragraph 9.

131. The legal constraints of the current irregularity reporting system and the complexity of the task have not been sufficiently reflected in the ECA report.

The Commission is aware of certain limits of its reporting system but has progressively and continuously worked to improve the irregularity reporting by Member States (see Commission's replies to paragraphs 24 and 25). As the ECA itself indirectly acknowledges in paragraph 31, currently there is no other system (national or within the EU institutions) collecting data on fraud to the same level of detail as IMS.

132. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy (see Commission's replies to paragraphs 14–16). The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see replies to paragraphs 33–37).

133. The Commission agrees that the analysis of fraud patterns and vulnerabilities should be a priority while taking into account that such studies are very resource-intensive.

The Commission considers that an identification of the motivation of fraudsters would not add significant value to its fight against fraud. Furthermore, some of the causes highlighted in the report have already been targeted by legislative proposals such as the 2018 Financial Regulation or the relevant risks have been duly taken into consideration in the audit activity of the Management and Control Systems in shared management. See Commission's replies to paragraphs 39–49.

134. In the domain of public procurement, the EU has broadened and facilitated market access, in particular for SMEs, with the reform of the Public Procurement Directives in 2014 and further initiatives. Those policy impulses, aiming at e.g. enhanced transparency, more digitalised processes and simplification, are also reflected in the new Financial Regulation and will contribute to reducing the risk of corruption.

Recommendation 1 – Gain better insight into the scale, nature and causes of fraud in EU spending

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected level of fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

The Commission agrees to enhance IMS further, subject to a feasibility study and availability of resources. The inclusion of all spending areas may imply significant development costs and may impact significantly on the overall performance of IMS. It would also require legislative proposals.

From the Commission's point of view, integrating completed OLAF investigations should in principle be possible. However, due to data protection rules and confidentiality requirements, ongoing investigations would have to be excluded. Also for completed investigations, reporting should be done by the Member States in order to ensure that national confidentiality rules on criminal investigations are respected. Furthermore, as regards investigations by the future EPPO, it is not up to the Commission to make any commitment.

It should also be pointed out that the Commission proposed in 2014 abolishing the threshold of EUR 10 000 as of which Member States must report investigations concerning fraudulent irregularities in IMS. Member States, however, rejected this proposal.

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

The Commission intends to enhance the analysis of the risks of fraud and corruption against the EU budget, including the analysis of the nature and causes of fraud. In this context, risk indicators could be identified. The methods suggested by the ECA (encounter surveys and indexes based on administrative data) are, however, not suitable for the EU budget and their cost would not be justified in relation to the expected results.

135. While the Commission's anti-fraud strategies currently use few measurable objectives and indicators, general principles and priorities set out in anti-fraud strategies contribute to a coherent approach in the Commission's fight against fraud (see Commission replies to paragraphs 59–64). Reporting on the effectiveness of both the corporate and the departmental anti-fraud strategies will

improve once an enhanced analysis function as referred to in the Commission's reply to recommendation 1 will be operational.

136. Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officers by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Respective responsibilities and duties are well defined and since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management.

Information on anti-fraud measures are reported to the College of Commissioners which takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his/her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which reinforces the Commission's political commitment to zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

Recommendation 2 – Ensure leadership of the Commission's anti-fraud actions

The Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation 2.1. See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

The Commission partially accepts recommendation 2.2

The Commission accepts most of the substance of the recommendation. The Commission estimates that its anti-fraud strategy can only gradually be adapted to comply with the recommendation, the full implementation of which could be achieved around the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027.

First indent: The Commission shares the ECA's view that its anti-fraud strategy should be preceded by a comprehensive fraud risk assessment.

The implementation of such a fraud risk assessment would however take time and have important resource implications as it would require not only the establishment of an enhanced analysis function, as referred to in the Commission's reply to recommendation 1, but also the pursuit of appropriate data collection and analysis over several years (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

137. The Commission notes that, to a considerable extent, for the 2014–2020 period fraud-proofing was carried out at the sub-legislative level, notably by drafting model contracts and agreements. Furthermore, in shared management, clear provisions have been in place concerning irregularities, of which fraud is a sub-category.

See Commission's reply to paragraph 67.

138. With the "*Better Regulation Toolbox*" of 2017 (see Commission's replies to paragraphs 71 and 72 above), fraud-proofing was formally integrated in the legislative drafting process. Nevertheless,

fraud-proofing of spending programmes was already required under the Commission Anti-Fraud Strategy of 2011,¹¹ i.e. for the Multiannual Financial Framework 2014–2020.

The 2021–2027 Multiannual Financial Framework proposal of the Commission on the Common Provisions Regulation contains a provision requiring the authority responsible for managing the programme to "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, Article 68(1)(c), applies to the seven shared management funds.

139. Under shared management, it is up to Member States to take all necessary measures to protect the EU financial interests, in particular those preventing, detecting and correcting irregularities and fraud, as appropriate and on their own responsibility. In this respect, they have access to the exclusion decisions taken as part of EDES.

As far as the feeding of information into EDES is concerned, national authorities have to transmit information of detected fraud and/or irregularity, where required by sector-specific rules. This is done through an interface between IMS and EDES.

See also Commission's reply to paragraph 138.

140. The Commission is continuously promoting the use of ARACHNE with the Member States (see Commission's replies to paragraphs 85-88 and recommendation 3.3).

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

The package of legislative proposals for the Multiannual Financial Framework was launched in May and June 2018, i.e. before receipt of the ECA's recommendation. Those proposals were fraud-proofed to the extent possible within the tight deadlines for the launch of the MFF package.

Already under the current MFF Member States are required to put in place effective and proportionate anti-fraud measures taking into account the risk identified, pursuant to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. The Commission considers that a fraud risk assessment is an ongoing exercise, not linked to any particular timeframe. The Commission's Common Provisions Regulation (CPR) proposal supports the requirement to carry out a fraud risk assessment. However, it does not foresee a specific timing from Member States to do it. The Commission is of the opinion that adding a requirement to be met before adoption would delay the programme adoption, which goes against the objective of the CPR.

A study on Member States' compliance with this provision is being finalised. Member States will build on this experience for their future fraud risk assessment.

The Commission is considering reinforcing OLAF's analytical capabilities, which would, in the course of the 2021-2027 programming period, contribute to a refinement of the Commission's fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1 and 4).

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorate-General is obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

¹¹ COM (2011) 376 final, p. 8, paragraph 'Fraud prevention'.

A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige, as far as shared management is concerned, the Member States to flag fraudulent economic operators.

The Commission had initially proposed (COM (2014)358) a clear obligation for the Member States to use IMS data as a ground for exclusion. However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

The Commission accepts recommendation 3.3.

The Commission has provided information, targeted training and active support and guidance on the ARACHNE tool to all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide active assistance to all authorities and encourage those Member States which do not sufficiently (or not at all) use Arachne to do so, as outlined in the "*Charter for the introduction an application of the Arachne Risk Scoring Tool in the management verifications*" shared with all Member States.

See Commission replies to paragraphs 85–88.

141. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements of fighting fraud which need to be assessed.

The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States judicial authorities.

The Commission highlights that also other actors, in particular other EU institutions and Member States, have in the current system important roles and responsibilities to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities without losing time. OLAF has also improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States.

See also Commission's replies to paragraphs 94–104.

142. OLAF has taken action with the aim of clarifying the information provided in final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See also Commission's replies to paragraphs 106–124.

Recommendation 4 – Reconsider OLAF’s role and responsibilities in combatting fraud in EU spending in light of the establishment of the EPPO

The Commission partially accepts the recommendation.

As regards the investigative function of OLAF, the Commission has taken action to adapt OLAF's framework for investigations to the establishment of the EPPO in its proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013, of 23 May 2018, COM(2018)338.

The proposed relationship between the two bodies should be based, as prescribed by the EPPO Regulation, on the principles of close cooperation, exchange of information, complementarity and non-duplication.

In addition, the proposal foresees targeted changes to enhance the effectiveness of OLAF investigations.

OLAF's administrative investigations will maintain their specific added value to the benefit of the overall protection of the Union budget. See also Commission’s replies to paragraphs 126–128.

With regard to fraud prevention and fraud risk analysis, the Commission intends to reinforce OLAF’s role (see Commission's replies to recommendations 1–3).

a) The Commission shares the ECA’s view that OLAF could assume a stronger role in the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the CAFS (see Commission's replies to paragraphs 50-54 and recommendation 2.1).

As far as real time detailed analysis of fraud patterns and the causes of fraud is concerned, please refer to the Commission's replies to recommendations 1 and 2.2. To the extent possible, the Commission will increasingly present fraud patterns found in OLAF investigations in case compendiums.

b) *Vis-à-vis* the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers Responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their supervisory role over the Member States.

OLAF will then in turn review the anti-fraud policies of those spending Directorates-General, as outlined above.

The analytical component of OLAF's enhanced role can only gradually be implemented and will not be fully operational before the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 (please refer to the Commission's reply to recommendation 2.2.). As the ECA acknowledges, a comprehensive fraud risk assessment forms the basis for fully effective fraud risk management. Consequently, the OLAF’s analytical capabilities and its reinforced oversight role will gain effectiveness in a gradual process.

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling V - Finansiering og forvaltning af EU, der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Juhan Parts, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Ken-Marti Vaher og attaché Margus Kurm, ledende administrator og opgaveansvarlig Judit Oroszki, viceopgaveansvarlig Tomasz Plebanowicz og revisorerne Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova og Anzela Poliulianaite. Michael Pyper ydede sproglig støtte, og Valérie Tempez-Erasmi ydede sekretariatsassistance.



Fra venstre til højre: Ken-Marti Vaher, Judit Oroszki, Tomasz Plebanowicz, Juhan Parts, Michael Pyper, Daria Bochnar, Anzela Poliulianaite, Jana Janeckova, Rogelio Abarquero Grossi, Valérie Tempez-Erasmi, Margus Kurm.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	4.4.2017
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	26.6.2018
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	14.11.2018
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1474-2 doi:10.2865/460851 QJ-AB-18-030-DA-N

HTML ISBN 978-92-847-1485-8 doi:10.2865/377600 QJ-AB-18-030-DA-Q

Beskyttelse af EU's finansielle interesser mod svig er en af Europa-Kommissionens centrale ansvarsopgaver. Kommissionens egne generaldirektorater og forvaltningsorganer samt dens kontor for bekæmpelse af svig (OLAF) samarbejder med en lang række andre organisationer, herunder myndigheder i medlemsstaterne og den fremtidige europæiske anklagemyndighed (EPPO). I denne revision vurderede vi, om Kommissionens håndtering af risikoen for svigagtige aktiviteter til skade for EU-budgettet er hensigtsmæssig. Vi konstaterede, at Kommissionen mangler fyldestgørende og sammenlignelige data om omfanget af afsløret svig i forbindelse med EU's udgifter. Endvidere har den endnu ikke vurderet omfanget af uafsløret svig eller foretaget en detaljeret analyse af, hvad der får økonomiske aktører til at udøve svigagtige aktiviteter. Dette reducerer den praktiske værdi og effektiviteten af Kommissionens strategiske planer for beskyttelse af EU's finansielle interesser mod svig. Det nuværende system, hvor OLAF's administrative undersøgelser af sager med mistanke om svig efterfølges af en strafferetlig efterforskning på nationalt plan, lægger beslag på megen tid i et stort antal sager og reducerer dermed chancerne for at opnå retsforfølgning. Hertil kommer, at OLAF's endelige rapporter ofte ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger til at kunne tjene som grundlag for inddrivelse af uretmæssigt udbetalte midler. Under halvdelen af OLAF's undersøgelser har ført til retsforfølgning af mistænkte for bedrageri, og under en tredjedel af de uretmæssigt udbetalte EU-midler er blevet inddrevet.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2019.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.