

Speciaal verslag

Bestrijding van fraude in verband met EU-uitgaven: maatregelen zijn nodig

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Over deze controle	I-IV
Onze bevindingen	V-VIII
Onze aanbevelingen	IX-X
Inleiding	01-09
Definitie van fraude	01-03
Bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude	04-09
Reikwijdte en aanpak van de controle	10-13
Opmerkingen	14-128
De Commissie heeft onvoldoende inzicht in de omvang, de aard en de oorzaken van fraude	14-49
De gegevens over de omvang van opgespoorde fraude zijn onvolledig	21-32
De Commissie heeft geen inzicht in de omvang van de niet-opgespoorde fraude	33-37
De analyse van fraudepatronen en frauderisico's door de Commissie is ontoereikend	38-46
De Commissie heeft de oorzaken van fraude niet geanalyseerd	47-49
De strategische aanpak van de Commissie voor het beheer van het frauderisico vertoont tekortkomingen	50-64
In het kader van het governance-model van de Commissie worden verantwoordelijkheden opgesplitst, maar het gemeenschappelijk toezicht op frauderisicobeheer is ontoereikend	52-57
Er bestaan tekortkomingen in de fraudebestrijdingsstrategieën en de rapportage over de doeltreffendheid ervan	58-64
Fraudepreventie heeft onvoldoende aandacht gekregen	65-88
De Commissie heeft onlangs fraudecontroles opgenomen in regels inzake uitgaven op het hoogste niveau	66-70
Vanaf 2021 is een frauderisicobeoordeling vereist alvorens regels inzake uitgaven worden vastgesteld	71-75

Betere gebruikmaking van gegevens nodig met het oog op fraudepreventie	76-88
De administratieve onderzoeken van OLAF hebben in minder dan de helft van de gevallen tot vervolging geleid en tot terugvordering van minder dan een derde van de middelen	89-124
Het huidige systeem van fraudeonderzoek vertoont inherente tekortkomingen	94-104
De administratieve terugvordering van middelen wordt gehinderd door onvoldoende bewijs	105-124
Er zijn gecoördineerde inspanningen nodig om het EOM operationeel te maken	125-128
Conclusies en aanbevelingen	129-142
De Commissie heeft onvoldoende inzicht in de omvang, de aard en de oorzaken van fraude	131-134
De strategische aanpak van de Commissie voor het beheer van het frauderisico vertoont tekortkomingen	135-136
Fraudepreventie heeft onvoldoende aandacht gekregen	137-140
De administratieve onderzoeken van OLAF hebben in minder dan de helft van de gevallen tot vervolging geleid en tot terugvordering van minder dan een derde van de middelen	141-142
Bijlagen	
Bijlage I — Uittreksel van relevante wetteksten	
Bijlage II — Organen van de EU en de lidstaten die betrokken zijn bij het beheer van het frauderisico	
Bijlage III — Recente wetgevende initiatieven op het EU-beleidssterrein van fraudebestrijding	
Bijlage IV — Gebeurtenissen naar aanleiding waarvan lidstaten bij de Commissie melding doen van fraudegevallen die het voorwerp zijn van een strafrechtelijk onderzoek	
Bijlage V — Rollen en verantwoordelijkheden binnen de Commissie voor de uitkomsten van maatregelen ter bestrijding van fraude met de uitgaven van de EU	
Bijlage VI — Lijst van referenties	

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Controleteam

Samenvatting

Over deze controle

I Fraude omvat elk opzettelijk handelen of nalaten dat erop is gericht anderen te misleiden, waardoor het slachtoffer schade lijdt en de dader een voordeel verkrijgt. Fraude met overheidsmiddelen houdt vaak verband met corruptie, een begrip dat gewoonlijk wordt omschreven als elk handelen of nalaten waarbij misbruik wordt gemaakt van openbaar gezag, of waarmee wordt getracht misbruik van openbaar gezag te bewerkstelligen, teneinde een onrechtmatig voordeel te verkrijgen.

II De Commissie en de lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen fraude en corruptie. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is momenteel het belangrijkste fraudebestrijdingsorgaan van de EU. Het draagt bij tot de vormgeving en de uitvoering van het fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie en verricht administratief onderzoek naar fraude ten nadele van de EU-begroting. Het Europees Openbaar Ministerie (EOM) gaat in 2020 van start met zijn activiteiten en zal in 22 lidstaten bevoegdheden hebben om strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden te vervolgen.

III Aangezien fraudepreventie en -opsporing belangrijk zijn voor het financieel beheer van de EU, hebben wij besloten een doelmatigheidscontrole uit te voeren van de wijze waarop de Commissie het risico op fraude met EU-uitgaven beheert. Daarbij hebben we in het bijzonder het volgende onderzocht:

- de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie, haar fraudepreventie-instrumenten en of zij toegang heeft tot geschikte gegevens over de omvang, de aard en de oorzaken van fraude met EU-uitgaven;
- of de administratieve onderzoeken van OLAF tot vervolging en terugvordering hebben geleid.

IV We hebben ons ook gebogen over de regelingen voor de oprichting van het EOM en geanalyseerd of het nieuwe orgaan de huidige zwakke punten zal kunnen aanpakken.

Onze bevindingen

V De afgelopen tien jaar heeft de Commissie maatregelen genomen om fraude tegen de EU-begroting te bestrijden. Met name heeft zij in 2011 de “fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie” (CAFS) vastgesteld en voert elk directoraat-generaal (DG) of elke groep DG's zijn eigen operationele fraudebestrijdingsstrategie uit. De Commissie heeft ook een “systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting” (EDES) ingesteld en een interinstitutioneel panel opgericht dat adviseert over de vraag of marktdeelnemers moeten worden uitgesloten van EU-financiering wegens onder meer fraude of corruptie. Elk jaar dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de “Bescherming van de financiële belangen van de Unie” (“PIF-verslag”).

VI We hebben echter vastgesteld dat de Commissie niet over volledige informatie beschikt met betrekking tot de omvang, de aard en de oorzaken van fraude. Haar officiële statistieken over opgespoorde fraude zijn niet volledig en zij heeft tot dusver nog geen beoordeling van niet-opgespoorde fraude verricht. Er is informatie beschikbaar over fraudepatronen en -constructies die in verschillende sectoren worden gebruikt, maar er is niet in detail geanalyseerd waarom sommige ontvangers van EU-geld zich frauduleus gedragen. Dit gebrek aan informatie vermindert de praktische waarde van de strategische plannen van de Commissie, zoals de CAFS, die sinds 2011 niet meer is geactualiseerd.

VII De huidige aanpak, waarbij OLAF administratieve onderzoeken opstart na de ontvangst van informatie van andere bronnen en waarbij het onderzoek van OLAF naar vermoedelijke fraude vaak wordt gevolgd door een strafrechtelijk onderzoek op nationaal niveau, neemt in een aanzienlijk aantal gevallen veel tijd in beslag en hierdoor verminderen de kansen om het tot vervolging te laten komen. Bijgevolg leiden onderzoeken van OLAF tot de vervolging van vermoedelijke fraudeurs in ongeveer 45 % van de gevallen. Wat de terugvordering van ten onrechte betaalde EU-middelen betreft, zijn de DG's in een aantal gevallen van mening dat de eindverslagen van OLAF onvoldoende informatie verschaffen om als basis te dienen voor het instellen van een terugvorderingsprocedure inzake ten onrechte uitbetaalde middelen. In dergelijke gevallen nemen de DG's verdere maatregelen (of besteden ze deze uit) om te besluiten over de mogelijkheid om het door OLAF aanbevolen bedrag terug te vorderen of vertrouwen ze op het bewijs dat werd vergaard door middel van hun eigen controles.

VIII Wij zijn van mening dat de oprichting van het EOM (waaraan 22 lidstaten zullen deelnemen) een stap in de goede richting is, maar dat de huidige verordening een

aantal risico's met zich meebrengt. Het grootste daarvan betreft waarschijnlijk de opsporing van en het onderzoek naar fraude, die in de eerste plaats door de onderzoekers van de lidstaten zullen worden uitgevoerd onder het gezag van het EOM. De verordening voorziet niet in een mechanisme waarmee het EOM (of een ander EU-orgaan) er bij de autoriteiten van de lidstaten op kan aandringen om middelen toe te wijzen aan proactieve werkzaamheden die nodig zijn voor het onderzoek naar fraude met EU-uitgaven, of aan zaken die worden behandeld door de gedelegeerd aanklagers. Een ander risico bestaat erin dat de uitgebreide interne raadpleging en vertaling die nodig zijn voor het werk van de kamers van het EOM uiteindelijk te lang duren voor strafrechtelijke procedures, waarin tijd vaak het meest schaarse middel is.

Onze aanbevelingen

IX Op basis van deze opmerkingen zijn wij van mening dat er in de EU meer daadkracht en leiderschap nodig is om fraude met EU-uitgaven daadwerkelijk te bestrijden. Daarom zijn we van mening dat er een duidelijke noodzaak bestaat dat de Commissie in samenwerking met de lidstaten de strijd tegen fraude met EU-uitgaven opvoert.

X De Commissie zou het volgende moeten doen:

Aanbeveling 1: een robuust meldingssysteem voor fraude opzetten dat informatie verschaft over de omvang, de aard en de onderliggende oorzaken van fraude.

Aanbeveling 2: ervoor zorgen dat strategisch frauderisicobeheer en fraudepreventie duidelijk zouden worden genoemd in de taakomschrijving van één commissaris om tot een betere coördinatie in de aanpak van fraude te komen binnen de context van collegiale verantwoordelijkheid voor fraudepreventie en -opsporing, en een nieuwe alomvattende fraudebestrijdingsstrategie aannemen op basis van een alomvattende analyse van frauderisico's.

Aanbeveling 3: haar activiteiten op het gebied van fraudepreventie intensiveren. De Commissie zou in het bijzonder het volgende moeten doen:

- ervoor zorgen dat de DG's gebruikmaken van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting bij direct en indirect beheer, en dat zij een beroep doen op de lidstaten om frauduleuze marktdeelnemers en de met hen verbonden particulieren op het spoor te komen en te signaleren;
- er bij alle lidstaten op aandringen om actief gebruik te maken van de Arachne-databank teneinde frauduleus en onregelmatig gebruik van EU-middelen te voorkomen.

Aanbeveling 4: de rol en de verantwoordelijkheden van OLAF bij de bestrijding van fraude met EU-uitgaven opnieuw bekijken in het licht van de oprichting van het EOM. De Commissie zou het Europees Parlement en de Raad met name maatregelen moeten voorstellen om OLAF een strategische en toezichhoudende rol te geven bij de fraudebestrijdingsmaatregelen van de EU.

Inleiding

Definitie van fraude

01 Fraude¹ wordt in het algemeen beschouwd als elk opzettelijk handelen of nalaten dat erop is gericht anderen te misleiden, waardoor het slachtoffer schade lijdt en de dader een voordeel verkrijgt. Als een subsidieontvanger bijvoorbeeld probeert om de subsidieverstrekker opzettelijk te misleiden teneinde buitensporig hoge uitgaven aan te vragen, is er sprake van fraude.

02 Fraude met overheidsmiddelen houdt soms verband met corruptie²³, die gewoonlijk wordt omschreven als elk handelen of nalaten waarbij misbruik wordt gemaakt van openbaar gezag, of waarmee wordt getracht misbruik van openbaar gezag te bewerkstelligen, teneinde een onrechtmatig voordeel te verkrijgen. Als een subsidieontvanger bijvoorbeeld een ambtenaar omkoopt om buitensporig hoge uitgaven te aanvaarden, is er sprake van zowel fraude als corruptie.

03 Onregelmatigheid⁴ is een ruimer begrip dan fraude en wordt gedefinieerd als elke inbreuk op de wet waardoor de EU-begroting wordt of zou kunnen worden benadeeld. Indien een dergelijke inbreuk op de wet opzettelijk wordt gepleegd, is er sprake van fraude. Het onderscheid tussen fraude en andere onregelmatigheden bestaat dus in de kwade opzet van de dader.

¹ Zie de wettelijke definitie in artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-richtlijn).

² Zie overweging 8 van de PIF-richtlijn.

³ Zie de wettelijke definitie in artikel 4 van Richtlijn (EU) 2017/1371 (PIF-richtlijn).

⁴ Artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad.

Bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude

04 Artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) biedt een rechtsgrondslag voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten (***bijlage I***).

05 De Europese Commissie moet de nodige maatregelen nemen om redelijke zekerheid te verschaffen dat onregelmatigheden (met inbegrip van fraude) bij de uitvoering van de EU-begroting worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd⁵. Zij deelt deze verantwoordelijkheid met de lidstaten op het terrein van gedeeld beheer, bijvoorbeeld op de uitgaventerreinen cohesie en landbouw.

06 De “richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt” (“PIF-richtlijn”)⁶ voorziet in een geharmoniseerde definitie van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, alsook in sancties en verjaringstermijnen voor dergelijke gevallen. Deze richtlijn werd op 5 juli 2017 vastgesteld. De lidstaten moeten deze richtlijn uiterlijk in juli 2019 in nationaal recht omzetten⁷.

07 Zowel op het niveau van de EU als op dat van de lidstaten is een groot aantal actoren betrokken bij het beheer van het risico op fraude tegen de EU-begroting (***bijlage II***). Tot de belangrijkste actoren behoren:

- o Het **Europees Bureau voor fraudebestrijding** (bekend onder de Franse afkorting **OLAF** — “Office européen de lutte antifraude”) is momenteel het belangrijkste fraudebestrijdingsorgaan van de EU. OLAF draagt bij tot de vormgeving en uitvoering van het fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie. OLAF is het enige orgaan met onafhankelijke onderzoeksbevoegdheden op EU-niveau⁸.

⁵ Zie artikel 32 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (“Financieel Reglement”).

⁶ Zie artikel 3 van de PIF-richtlijn.

⁷ Zie artikel 17 van de PIF-richtlijn.

⁸ Artikel 1, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor

- De **directoraten-generaal (DG's)** en de **uitvoerende agentschappen van de Commissie** zijn verantwoordelijk voor het opzetten van doeltreffende systemen voor het beheer van frauderisico's op de verschillende terreinen van de EU-begroting.
- Bij gedeeld beheer moeten de **programma-autoriteiten van de lidstaten** een adequaat kader voor fraudebestrijding opzetten. Strafrechtelijk onderzoek en vervolging vallen eveneens volledig onder de verantwoordelijkheid van de **nationale gerechtelijke autoriteiten**.
- In oktober 2017 hebben twintig lidstaten⁹ besloten het **Europees Openbaar Ministerie ("EOM")** op te richten. Momenteel nemen 22 lidstaten deel aan het EOM. Dit wordt een EU-orgaan met bevoegdheden om strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden te onderzoeken en te vervolgen. Overeenkomstig artikel 120, lid 2, van de EOM-verordening¹⁰ mag het orgaan niet eerder dan drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de verordening (d.w.z. niet voor eind 2020) met zijn werkzaamheden beginnen.

08 De Europese Rekenkamer (ERK) is de onafhankelijke controleur van de EU. Wij onderzoeken de wettigheid en de regelmatigheid van alle ontvangsten en alle uitgaven en gaan na of een goed financieel beheer is gevoerd. Als we tijdens onze werkzaamheden gevallen van vermoedelijke fraude vaststellen, melden we deze aan OLAF voor een voorlopige analyse en een eventueel onderzoek¹¹.

09 Tot slot moet de ERK overeenkomstig artikel 325, lid 4, VWEU worden geraadpleegd over alle maatregelen die door de wetgever worden genomen op het gebied van de preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. De afgelopen jaren heeft de Commissie verschillende wetgevingsvoorstellen gepubliceerd die verband houden met het voorwerp van deze

fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad.

⁹ België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en de Tsjechische Republiek. Nederland en Malta hebben zich in de loop van 2018 aangesloten bij het EOM.

¹⁰ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM").

¹¹ Zie de paragrafen 1.35 en 1.36 van ons Jaarverslag 2016.

controle (***bijlage III***). Wij hebben ons advies over enkele van deze voorstellen gegeven¹².

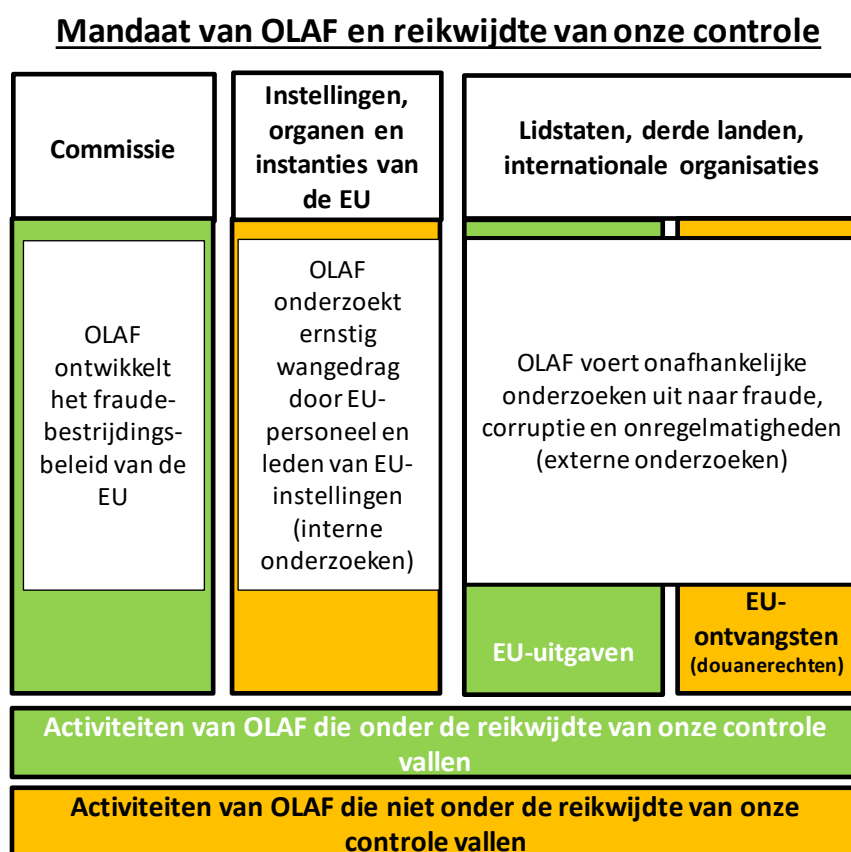
¹² Zie Advies nr. 1/2018 van de ERK over het voorstel van 2 mei 2018 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten; Advies nr. 9/2018 van de ERK over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het fraudebestrijdingsprogramma van de EU; Advies nr. 8/2018 van de ERK over het voorstel van 23 mei 2018 tot wijziging van OLAF-verordening 883/2013 wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de onderzoeken van OLAF.

Reikwijdte en aanpak van de controle

10 Bij onze controle is nagegaan of de Commissie het risico op fraude met EU-uitgaven naar behoren beheert. We hebben in het bijzonder onderzocht:

- o of de Commissie de omvang, de aard en de oorzaken van fraude met EU-uitgaven naar behoren beoordeelt;
- o of de Commissie over een doeltreffend strategisch kader voor het beheer van het frauderisico beschikt;
- o of de Commissie voldoende aandacht besteedt aan de preventie van fraude;
- o of de administratieve onderzoeken van OLAF tot vervolging en terugvordering leiden.

Figuur 1 — Reikwijdte van onze controle voor OLAF



Bron: ERK.

11 We zijn ook nagegaan of het waarschijnlijk is dat het EOM de zwakke punten zou aanpakken die we hebben vastgesteld in de huidige opzet voor de bestrijding van fraude met EU-uitgaven.

12 Onze controle was uitsluitend gericht op fraude met EU-uitgaven. We hebben alle belangrijke uitgaventerreinen van de EU (landbouw, cohesie, onderzoek en externe maatregelen) onderzocht. Onze focus lag voornamelijk op de maatregelen van de Commissie om opgespoorde fraude te voorkomen en aan te pakken. De onderzoeken van OLAF naar EU-ontvangsten hebben we niet onder de loep genomen. Wat betreft de externe onderzoeken van OLAF richtten we ons op financiële en justitiële aanbevelingen, want deze zijn de belangrijkste output van het bureau¹³. Evenmin hebben we de interne onderzoeken naar ambtenaren of andere EU-werknemers, leden van instellingen of organen, of hoofden van instanties onderzocht.

13 We hebben onze opmerkingen gebaseerd op de volgende bronnen van informatie:

- a) analyse van relevante documentatie (documenten van de Commissie en OLAF, verslagen van de ERK, relevante studies en onderzoeken) en databanken (bijv. IMS en Arachne);
- b) interviews met OLAF-ambtenaren en ambtenaren van zeven uitgevende DG's (DG AGRI, DG EMPL, DG REGIO, DG RTD, DG DEVCO, DG CNECT en DG HOME), alsook DG's en andere interne diensten die een belangrijke rol spelen bij het toezicht van de Commissie op het beheer van frauderisico's (Comité van toezicht van OLAF, SEC GEN, DG BUDG en IAS);
- c) interviews met externe organen van de Commissie, zoals Europol en Eurojust;
- d) bezoeken aan de fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS), de bureaus van openbaar aanklagers en de betrokken ministeries in vier lidstaten (Bulgarije, Berlijn en Brandenburg in Duitsland, Rome en Perugia in Italië, en Polen);
- e) een enquête onder 28 hoge controle-instanties (HCI's) van de lidstaten, waarvan er 23 hebben geantwoord; een enquête die Europol in het kader van deze controle heeft toegezonden aan hun 28 nationale contactpunten, waarvan er 13 hebben geantwoord;

¹³ In het kader van de fraudepreventiemaatregelen van de Commissie richtten we ons ook op de administratieve aanbevelingen van OLAF.

- f) bijdragen van 15 deskundigen (criminologen, juridische en sociale wetenschappers, openbaar aanklagers) die tijdens de gehele duur van de controle inbreng en advies hebben gegeven en commentaar hebben geleverd op onze voorlopige bevindingen.

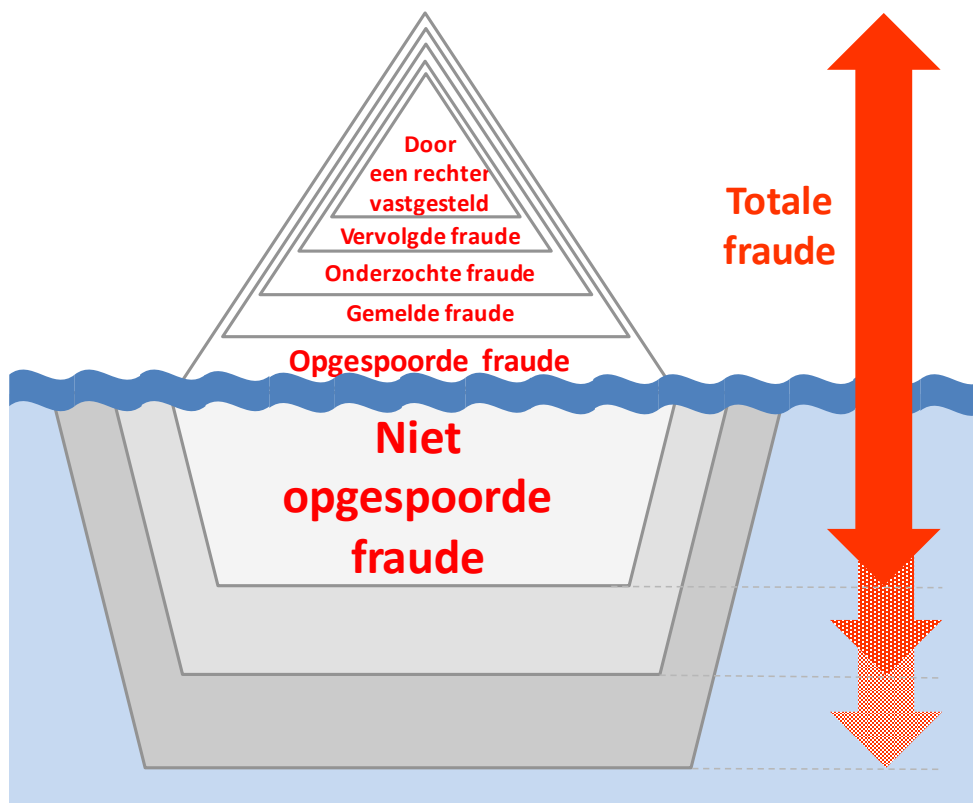
Opmerkingen

De Commissie heeft onvoldoende inzicht in de omvang, de aard en de oorzaken van fraude

14 Het meten van fraude is de eerste stap in een goed opgezette en uitgevoerde aanpak voor de bestrijding van fraude. Zonder goede kerngegevens over fraude is het moeilijker om fraudebestrijdingsmaatregelen te plannen en te monitoren.

15 Fraude met gemeenschappelijk beheerde fondsen, zoals EU-middelen, is een verborgen misdrijf. Dit betekent dat deze niet kan worden ontdekt zonder controles vooraf of achteraf die specifiek voor dit doel worden uitgevoerd. Aangezien dergelijke controles niet alomvattend zijn en niet altijd resultaten opleveren, blijven sommige gevallen onontdekt. Dit wordt nog verergerd door het feit dat er bij fraude met gemeenschappelijk beheerde fondsen geen individuele slachtoffers zijn die dergelijke misdrijven zouden melden aan en onder de aandacht zouden brengen van de desbetreffende autoriteiten. **Figuur 2** biedt een overzicht van niet-opgespoorde fraude en de fasen tussen de opsporing van een geval van vermoedelijke fraude en de vaststelling van fraude door een rechter.

Figuur 2 — Omvang van fraude

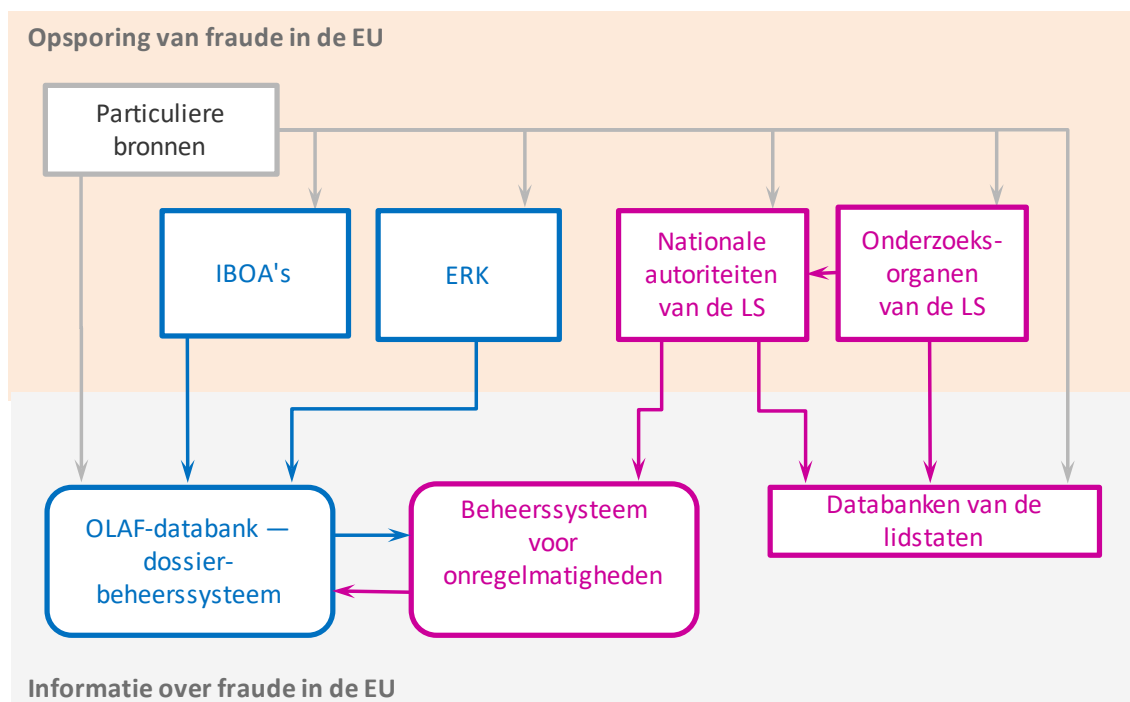


Bron: ERK.

16 Vanwege haar verborgen aard kan fraude als verschijnsel niet uitsluitend worden ingeschat op basis van officiële statistieken over gemelde en onderzochte gevallen. Sociologische onderzoeksmethoden kunnen aanvullende nuttige inzichten verschaffen in de omvang en de aard van het probleem.

17 Wat de EU-uitgaven betreft, wordt informatie over het niveau van opgespoorde fraude in drie verschillende databanken geregistreerd (*figuur 3*).

Figuur 3 — Informatie over opgespoorde fraude



Bron: ERK.

18 Als belangrijkste fraudebestrijdingsorgaan van de EU is OLAF namens de Commissie verantwoordelijk voor het verzamelen en samenstellen van statistieken en informatie over fraude met EU-uitgaven. De lidstaten en kandidaat-lidstaten zijn wettelijk¹⁴ verplicht om bij OLAF, als onderdeel van de Commissie, melding te doen van alle ernstige onregelmatigheden die zij hebben opgespoord met betrekking tot EU-ontvangsten (traditionele eigen middelen) en EU-uitgaven (cohesie, landbouw en pretoetreding). Zij zijn ook verplicht te melden of deze onregelmatigheden aanleiding geven tot bestuursrechtelijke of gerechtelijke procedures die op nationaal niveau worden ingeleid om vast te stellen of er sprake was van opzettelijke gedragingen (vermoedelijke fraude) dan wel of er fraude is vastgesteld bij een definitieve rechterlijke beslissing (vastgestelde fraude). De lidstaten en de kandidaat-lidstaten moeten dus eerst een onregelmatigheid registreren en vervolgens aangeven of die onregelmatigheid frauduleus (vermoedelijke of vastgestelde fraude) of niet-frauduleus was. Deze melding met betrekking tot uitgaven gebeurt via een IT-systeem dat het “Irregularity Management System” (IMS — beheerssysteem voor onregelmatigheden)

¹⁴ De desbetreffende bepalingen zijn artikel 122, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 50, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1306/2013, artikel 30, lid 2, van Verordening (EU) nr. 223/2014, artikel 5, lid 5, van Verordening (EU) nr. 514/2014 en artikel 21, lid 1, onder d), van Verordening (EU) nr. 1309/2013.

wordt genoemd. Dit systeem wordt beheerd door OLAF. Melding met betrekking tot ontvangsten gebeurt via het OWNRES-systeem, dat wordt beheerd door DG BUDG.

19 OLAF beschikt over een eigen dossierbeheerssysteem dat informatie verstrekt over afgesloten en lopende onderzoeken naar fraude, corruptie en ernstige onregelmatigheden waarbij EU-middelen betrokken zijn. De autoriteiten van de lidstaten beschikken mogelijk ook over eigen databanken voor het registreren van gevallen van vermoedelijke fraude die de financiële belangen van de EU of hun nationale begrotingen schaden.

20 In dit deel onderzoeken we de kwaliteit van de door de Commissie gebruikte informatie over de omvang van opgespoorde en niet-opgespoorde fraude en het type analyse dat de Commissie uitvoert om de meest typische fraudepatronen en -constructies, fraudeoorzaken en het profiel van fraudeurs in de EU vast te stellen. We beoordelen ook hoe de Commissie deze informatie opneemt in haar frauderisicobeoordelingen.

De gegevens over de omvang van opgespoorde fraude zijn onvolledig

21 De Commissie publiceert elk jaar de waarde van de opgespoorde fraude, samen met onderliggende analyses, in het zogenaamde “PIF-verslag”¹⁵. Volgens dit verslag bedroeg de opgespoorde fraude met EU-uitgaven in 2017 390,7 miljoen EUR, ofwel 0,29 % van de totale betalingen uit de EU-begroting (**figuur 4**).

¹⁵ Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding
Jaarverslag 2017, COM(2018) 553 final.

Figuur 4 — EU-uitgaven: opgespoorde fraude per uitgaventerrein (2017)

EU-uitgaventerrein	Op basis van de gegevens van de Commissie en de meldingen van lidstaten en kandidaat-lidstaten (bedrag in miljoen EUR)	In % van de betalingen
Cohesie en visserij*	320*	0,94 %*
Natuurlijke hulpbronnen	60	0,11 %
Directe uitgaven	7	0,04 %
Pretoetreding	3	0,18 %
Totaal	390	0,29 %

* Voor de uitgaventerreinen cohesie en visserij, die volledig zijn gebaseerd op meerjarige programma's, stelt de Commissie voor te verwijzen naar gegevens die hele programmeringsperioden bestrijken in plaats van veranderingen van jaar tot jaar. Voor de hele programmeringscyclus 2007-2013 vertegenwoordigt opgespoorde fraude 0,44 % van de betalingen.

Bron: ERK, op basis van PIF-verslag 2017 (blz. 14, 22, 24 en 25) en het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2018) 386 final getiteld "Statistische evaluatie van gemelde onregelmatigheden voor 2017" (blz. 47, 66, 102, 103 en 106).

22 Voor de berekening van deze cijfers over opgespoorde fraude maakt de Commissie gebruik van haar eigen gegevens in gevallen waarin zij de uitgaven rechtstreeks beheert, en bij uitgaven onder gedeeld beheer maakt zij gebruik van gegevens die via het IMS door de lidstaten en de kandidaat-lidstaten aan OLAF worden verstrekt.

23 Op basis van de resultaten van onze controle, die in de volgende paragrafen worden uiteengezet, zijn we tot de conclusie gekomen dat deze cijfers geen volledig beeld geven van de omvang van de opgespoorde fraude met EU-uitgaven. Dit geldt zowel voor gedeeld beheer als voor andere vormen van beheer.

24 Wat gedeeld beheer betreft, is de Commissie van mening dat het belangrijkste probleem van het niet-melden van gegevens betrekking heeft op gevallen die door openbare ministeries worden onderzocht en waarvan de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van het betrokken programma niet op de hoogte zijn¹⁶. Niettemin

¹⁶ In paragraaf 2.4 van het werkdocument van de diensten van de Commissie (2016) 237 final worden de methodologische veronderstellingen achter de analyse van de gemelde onregelmatigheden toegelicht.

hebben we de volgende bijkomende redenen vastgesteld waarom de fraude niet in haar volle omvang wordt gemeld:

- De autoriteiten van de lidstaten melden niet alle door OLAF onderzochte gevallen. Van de twintig OLAF-zaken die we hebben gecontroleerd, hebben we er slechts drie ontdekt die de autoriteiten van de lidstaten in het IMS-systeem hadden geregistreerd.
- Fraudegevallen kunnen ook het gevolg zijn van de activiteiten van bemiddelende overheidsinstanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een operationeel programma via projectselectie of openbare aanbesteding:
 - Krachtens de EU-wetgeving¹⁷ hoeven de autoriteiten van de lidstaten geen melding te doen van frauduleuze of niet-frauduleuze gevallen waarbij overheidsinstanties de bevoegdheden van een overheidsinstantie uitoefenden en niet als marktdeelnemer optraden. Wij constateerden problemen in verband met het onvolledig melden van gegevens in gevallen waarbij overheidsinstanties optreden als marktdeelnemers.
 - Wanneer zich bij de selectie van projecten al dan niet frauduleuze onregelmatigheden voordoen vóór de toekenning van financiering aan een bepaald project, is het niet altijd mogelijk het betrokken onregelmatige of frauduleuze project te identificeren om de nodige gegevens in het IMS in te voeren. In twee lidstaten hebben we dergelijke gevallen aangetroffen.
- Om hun administratieve lasten te verminderen, zijn de autoriteiten van de lidstaten krachtens de EU-wetgeving alleen verplicht om verslag uit te brengen over frauduleuze of niet-frauduleuze onregelmatigheden die betrekking hebben op een bedrag van meer dan 10 000 EUR aan EU-middelen¹⁸. Voor het uitgaventerrein landbouw en het Europees Sociaal Fonds ligt een groot aantal betalingen onder de drempel van 10 000 EUR en als gevolg daarvan wordt geen melding gedaan van potentieel frauduleuze betalingen onder de

¹⁷ Zie artikel 1, lid 2, en artikel 7 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen; artikel 2, lid 37, van Verordening (EU) nr. 1303/2013; artikel 2, lid 17, van Verordening (EU) nr. 223/2014; overweging 3 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1971 van de Commissie; overweging 3 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1973 van de Commissie.

¹⁸ Artikel 3, lid 1, onder a), van de Gedelegeerde Verordeningen (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973.

meldingsdrempel. Tijdens onze controle hebben we bij één lidstaat vastgesteld dat de in het IMS gemelde onregelmatigheden voor het Europees Landbouwarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling slechts een klein deel (7 %) uitmaakten van alle onregelmatigheden die de lidstaat voor deze twee fondsen had opgespoord. Wel merkte deze lidstaat van deze 7 % aan gemelde onregelmatigheden een groot deel (60 %) aan als vermoedelijke fraude.

25 De Commissie heeft verscheidene richtsnoeren¹⁹ gepubliceerd voor het melden van onregelmatigheden en het aanmerken ervan als vermoedelijke fraude. De mate waarin gevallen worden gemeld, verschilt echter nog steeds van lidstaat tot lidstaat. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan uiteenlopende interpretaties van de begrippen “vermoedelijke fraude” en “eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling”²⁰. Deze definities zijn van belang om precies te kunnen bepalen wanneer een onregelmatigheid als frauduleus (vermoedelijke fraude) moet worden aangemerkt. Uit de tabel in **bijlage 4** blijkt dat sommige lidstaten onregelmatigheden pas na een definitieve rechterlijke beslissing als vermoedelijke fraude aanmerken, terwijl andere lidstaten dit veel eerder in de procedure doen.

26 Om meer nadruk te leggen op het opsporen en melden van fraude heeft OLAF in 2015 twee nieuwe indicatoren ingevoerd: het “opsporingspercentage van fraude” (FDR); dit is de waarde van de vermoedelijke of vastgestelde fraude die in een lidstaat is opgespoord, uitgedrukt als percentage van het totaal aan betalingen die in dat land in een bepaalde periode zijn verricht; en het niveau van fraudefrequentie (FFL); dit is het aantal vermoedelijke of vastgestelde gevallen van fraude in een lidstaat, uitgedrukt als percentage van het totaal aantal onregelmatigheden die in dat land zijn opgespoord in een bepaalde periode. Voor niet-frauduleuze onregelmatigheden is een soortgelijke indicator gecreëerd (het “opsporingspercentage van onregelmatigheden” — IDR en het “frequentieniveau van onregelmatigheden” — IFL). **Figuur 5** bevat informatie over

¹⁹ Handboek over de verplichting om onregelmatigheden te melden, COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; artikel 2, onder b), van de Gedelegeerde Verordeningen (EU) 2015/1970, 2015/1971 en 2015/1973 van de Commissie.

²⁰ Artikel 2, onder b), van de Gedelegeerde Verordeningen (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 en 2015/1973 van de Commissie bevat een omschrijving van “eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling”. Deze gedelegeerde verordeningen zijn aangenomen op basis van de bevoegdheden die zijn toegekend door de betrokken basisbesluiten, waaronder de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (artikel 122).

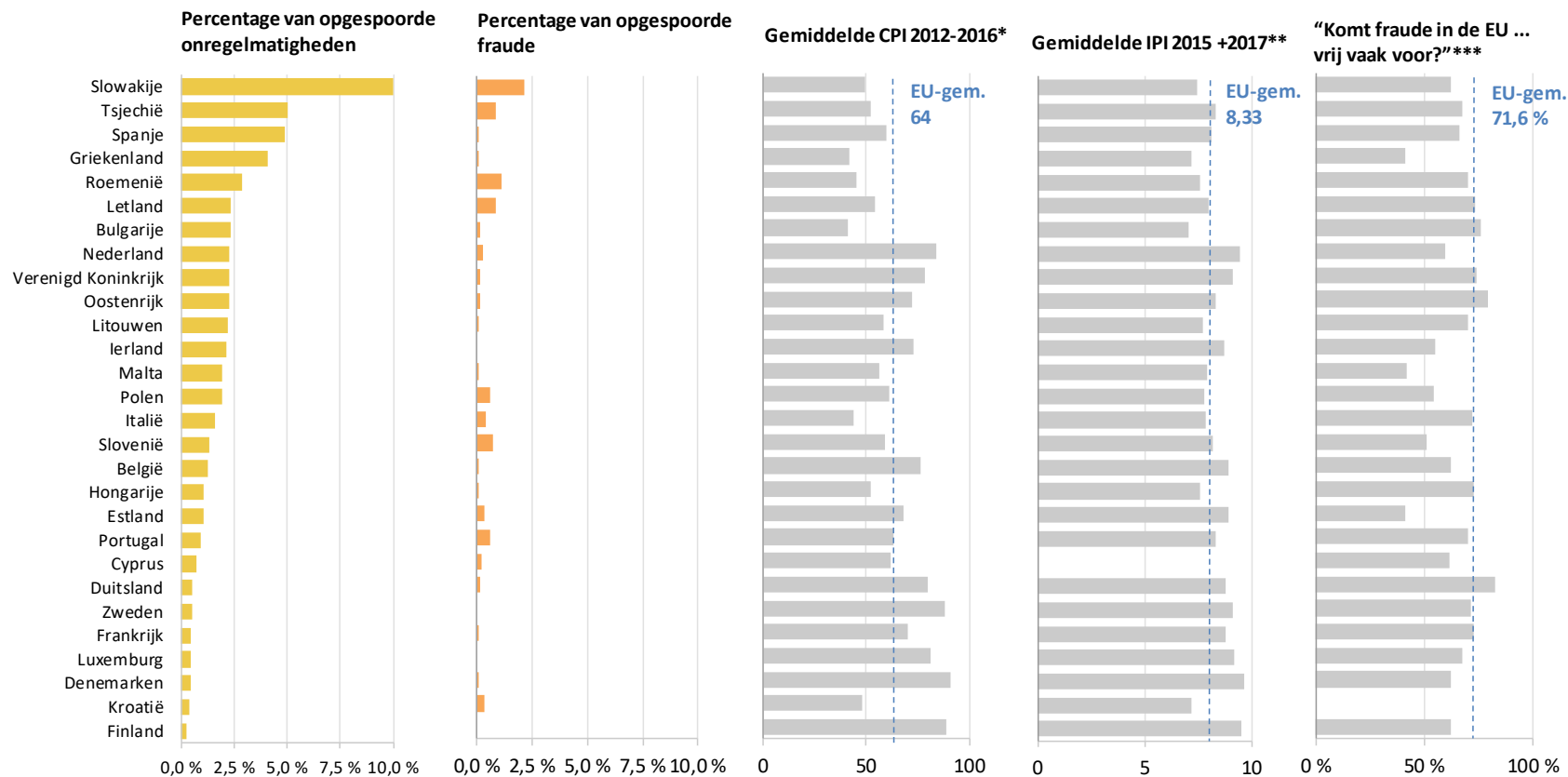
het FDR en IDR van elke lidstaat voor het uitgaventerrein cohesie in de periode 2007-2013.

27 Deze indicatoren laten zien dat er grote verschillen bestaan in de omvang (waarde en aantal gevallen) van de door de lidstaten opgespoorde en gemelde onregelmatigheden en fraude. Zo meldden tien lidstaten gedurende de gehele programmeringsperiode 2007-2013 minder dan tien gevallen van vermoedelijke fraude en bedroeg het opsporingspercentage van fraude in twaalf lidstaten minder dan 0,1 %. Acht lidstaten categoriseerden meer dan 10 % van alle gemelde onregelmatigheden als vermoedelijke fraude, terwijl dit voor veertien andere lidstaten minder dan 5 % was.

28 De Commissie is van mening dat de significante verschillen tussen de lidstaten op het gebied van het melden van fraude en onregelmatigheden mogelijk verband houdt met de opzet van het nationale systeem voor fraudebestrijding, en niet alleen met niet-geharmoniseerde melding. De Commissie kon geen gedetailleerdere analyse van de onderliggende redenen voor deze verschillen verschaffen.

29 Een andere aanwijzing voor problemen met melding of opsporing is dat de correlatie tussen de officiële statistieken voor gemelde opsporingspercentages van fraude en de resultaten van indicatoren voor corruptierisico's zwak is (**figuur 5**): sommige landen die laag scoren op de corruptieperceptie-index (CPI) van Transparency International of de index voor openbare integriteit (IPI) en daarom als minder transparant worden beschouwd, melden zeer weinig of zelfs geen fraudegevallen.

Figuur 5 — Opsporingspercentage van onregelmatigheden en fraude per lidstaat, afgezet tegen de resultaten van de CPI, de IPI en de Eurobarometer



* De **corruptieperceptie-index (CPI)** van Transparency International rangschikt landen op basis van hun waargenomen corruptieniveaus, zoals vastgesteld aan de hand van beoordelingen van deskundigen en opiniepeilingen. De landen worden gerangschikt op een schaal van 100 (zeer correct) tot 0 (zeer corrupt).

** De **index voor openbare integriteit (IPI)** is een samengestelde index die uit zes componenten bestaat: rechterlijke onafhankelijkheid, administratieve last, openheid van de handel, begrotingstransparantie, e-burgerschap en persvrijheid. Deze index is bedoeld om een objectief en alomvattend beeld te geven van de mate waarin corruptie onder controle is in 109 landen. De landen worden gerangschikt op een schaal van 1 (geringe mate van corruptiebestrijding) tot 10 (hoge mate van corruptiebestrijding).

*** De **Eurobarometer 2015** meet de perceptie van de EU-burgers. Q1_B. Fraude met de EU-begroting: Komt het probleem vrij vaak voor?

30 De Commissie verricht geen alomvattende controles op de kwaliteit van de in het IMS gemelde gegevens en verlangt ook niet van de autoriteiten van de lidstaten dat ze de betrouwbaarheid van de gemelde gegevens waarborgen. Gedeeltelijke controles op de naleving van verslagleggingsverplichtingen worden uitgevoerd binnen het kader van systeemcontroles.

31 Noch OLAF, noch enig ander orgaan binnen de Commissie verzamelt informatie over strafzaken die verband houden met de financiële belangen van de EU en die door de nationale autoriteiten worden onderzocht. De lidstaten hebben hun eigen systemen voor het registreren van gevallen die worden onderzocht, en bijna de helft van de lidstaten maakt geen onderscheid tussen financiële misdrijven die de nationale belangen schaden en financiële misdrijven die de EU-belangen schaden. Daardoor beschikken noch de Commissie, noch die lidstaten over gegevens over fraude met EU-uitgaven als een afzonderlijke categorie.

32 Wat betreft de uitgaven die rechtstreeks door de Commissie worden beheerd, is de waarde van vermoedelijke frauduleuze uitgaven gebaseerd op bedragen die als frauduleus zijn aangemerkt en in het boekhoudsysteem van de Commissie zijn geregistreerd. We hebben vastgesteld dat sommige gegevens niet zijn opgenomen in de waarde van vermoedelijke frauduleuze uitgaven. In sommige gevallen vordert de Commissie frauduleus geld terug door dit bedrag te verrekenen met toekomstige vorderingen, zonder een formele terugvorderingsopdracht op te stellen. Deze gevallen worden niet altijd als frauduleus aangemerkt, alhoewel dit vereist is volgens de richtsnoeren van de Commissie. Bovendien is voor sommige vermoedelijke gevallen van fraude geen onderzoek door OLAF vereist, maar worden zij door de DG's gemonitord door middel van controles. Deze gevallen worden niet altijd opgenomen in de gemelde waarde van frauduleuze uitgaven. De Commissie heeft nog geen duidelijke richtsnoeren opgesteld voor het samenstellen van deze gegevens.

De Commissie heeft geen inzicht in de omvang van de niet-opgespoorde fraude

33 De Commissie maakt geen inschattingen van niet-opgespoorde fraude. Zij heeft ook nog nooit een onderzoek naar de slachtoffers van of blootstelling aan misdrijven met betrekking tot fraude met EU-uitgaven verricht. De Commissie heeft ons meegedeeld dat zij slachtoffer-, blootstellings- en perceptieonderzoeken niet als geschikte instrumenten beschouwt om beter inzicht te verschaffen in de algehele omvang van fraude met EU-subsidies, omdat een onderzoek naar slachtoffers van fraude met de EU-begroting aanzienlijke kosten met zich mee zou brengen en het niet duidelijk is tot wie dergelijke sociologische vragen zouden moeten worden gericht.

34 Er is echter gebruikgemaakt van perceptie- en ervaringsonderzoeken voor het meten van corruptie, wat eveneens een verborgen misdrijf is. Tot de algemeen aanvaarde indicatoren voor het meten van corruptie behoren de corruptieperceptie-index van Transparency International en de indicator voor corruptiecontrole van de Wereldbank (WB-CCI). Voor deze indexen wordt gebruikgemaakt van de resultaten van perceptieonderzoeken. Dergelijke onderzoeken worden niet uitgevoerd ter vervanging van officiële statistieken, maar ter aanvulling daarvan.

35 Naast perceptieonderzoeken zijn er recentelijk ook enkele onderzoeken verricht waarbij de omvang van het corruptierisico of de corruptiecontrole werd geraamd aan de hand van objectieve administratieve gegevens²¹.

36 Op het uitgaventerrein cohesie is DG REGIO een onderzoek gestart waarin gegevens inzake overheidsopdrachten worden gebruikt om de kwaliteit van het bestuur op regionaal niveau te beoordelen. Een van de gemeten prestatie-indicatoren was de beheersing van corruptierisico's (**tekstvak 1**). Het is van cruciaal belang een beeld te hebben van de regionale of sectorale variatie in dit verband om inzicht te krijgen in corruptierisico's en deze doeltreffend te beheren.

Tekstvak 1

Onderzoek naar de kwaliteit van het bestuur op regionaal niveau waarin aanbestedingsgegevens worden gebruikt

In 2017 is DG REGIO een onderzoek naar prestaties op het gebied van overheidsopdrachten in EU-lidstaten gestart per regio, waarin gebruik wordt gemaakt van een innovatieve corruptierisico-indicator die is ontwikkeld in het kader van het Digiwhist-onderzoeksproject van de Universiteit van Cambridge. Bij deze methode wordt gebruikgemaakt van big data uit grootschalige databanken voor overheidsopdrachten (Tender Electronic Daily), gegevens uit handelsregisters en financiële en eigendomsgegevens²².

De methode voor het meten van corruptie toont aan dat de variatie tussen regio's of sectoren groter is dan die tussen verschillende landen, aangezien het vergelijken van

²¹ Fazekas, M., en Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J., en King, P. L., (2016); Golden, M. en Picci, L. (2005). Het Centre for Counter Fraud Studies van de Universiteit van Portsmouth heeft ook een methode ontwikkeld voor het meten van verliezen als gevolg van fraude (FLM — fraud loss measurement). Zie Button, M. en Gee, J. (2015).

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

verschillen tussen landen een grote verscheidenheid aan verschillen binnen die landen zelf verhult.

37 Deze voorbeelden illustreren dat het inderdaad mogelijk is inzicht te krijgen in de omvang van niet-opgespoorde fraude of corruptie.

De analyse van fraudepatronen en frauderisico's door de Commissie is ontoereikend

38 Kennis van fraudepatronen draagt bij tot nauwkeurige en actuele frauderisicobeoordelingen en helpt de relevante controles ter voorkoming en opsporing van fraude te identificeren en toe te passen.

39 De Commissie analyseert de verschillende soorten fraude om te voldoen aan:

- o haar jaarlijkse verplichting om bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in te dienen over de maatregelen die de Commissie en de lidstaten hebben genomen in de strijd tegen fraude, alsmede over de resultaten van deze maatregelen (in het PIF-verslag) en haar verplichtingen krachtens de sectorale wetgeving;
- o het internecontrolekader van de Commissie, op grond waarvan een frauderisicobeoordeling vereist is.

40 Het PIF-verslag 2016 bevat een deel over de soorten onregelmatigheden die als frauduleus worden gemeld voor beide fondsen op het gebied van landbouw alsmede voor het prioritaire terrein “onderzoek en technologische ontwikkeling” (OTO) voor de periode 2007-2013 in het geval van de structuurfondsen. In de analyse van de werkwijze van het verslag worden verschillende soorten als frauduleus gemelde onregelmatigheden behandeld²³.

41 Naast het PIF-verslag heeft OLAF ook verscheidene analyses opgesteld, de zogeheten “compendia met gevallen”, met betrekking tot de voornaamste fraudepatronen, zwakke punten en rode vlaggen. Deze compendia bevatten een lijst van geanonimiseerde gevallen die gebaseerd zijn op het onderzoekswerk van OLAF, alsmede gegevens van de lidstaten.

²³ Zie bijvoorbeeld werkdocument van de Commissie SWD(2017) 266 final, deel 2/2, tabel CP16, blz. 64, bij het PIF-verslag 2016.

42 Dit zijn goede voorbeelden van de wijze waarop de door onderzoek verkregen kennis en andere inlichtingen van OLAF kunnen worden gebruikt om tijdig informatie te verstrekken over de belangrijkste fraudedreigingen voor de EU-begroting. Deze compendia zijn echter eenmalige documenten die niet voortdurend worden geactualiseerd. OLAF heeft vier van dergelijke fraudegerelateerde compendia opgesteld²⁴, die respectievelijk in 2010, 2011, 2012 en 2013 zijn gepubliceerd, maar heeft sindsdien geen actualisering meer gepubliceerd. Zo heeft het recentste compendium met gevallen met betrekking tot de structuurfondsen (van 2011) betrekking op de programmeringsperioden 1994-1999 en 2000-2006.

43 Momenteel worden frauderisico's op het niveau van de DG's beoordeeld. Voor de Commissie als geheel wordt geen centrale frauderisicobeoordeling uitgevoerd en er bestaat geen register voor het frauderisico bij ondernemingen. Deze informatie moet dienen als input voor de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS). De in 2011 vastgestelde CAFS bevat geen informatie over het bestaan van een onderliggende frauderisicoanalyse of over de resultaten van een dergelijke analyse.

44 We evalueerden de frauderisicobeoordelingen van zeven DG's van de Commissie. Deze frauderisicobeoordelingen waren uitsluitend gebaseerd op een analyse van de opgespoorde fraude, waarbij informatie uit verschillende interne bronnen (bijv. het IMS, OLAF, de controleresultaten van de DG's en de bevindingen van de ERK) werd gecombineerd. Er wordt geen gebruik gemaakt van andere informatie uit externe bronnen, zoals nationale misdaadstatistieken of officiële overheidsrapporten, of analyses en rapporten van ngo's, of indicatoren of enquêtes inzake corruptierisico's, om hun frauderisicoanalyses aan te vullen. De conclusie van vijf van de zeven uitgevende DG's dat het risico op fraude laag is, is dan ook niet gebaseerd op een uitputtende analyse van alle noodzakelijke elementen²⁵.

45 De informatie in het algemene frauderegister dat door het Chartered Institute of Public Finance and Accountancy samen met het accountantskantoor Moore Stephens is opgesteld, wijst erop dat het frauderisico hoog kan zijn bij subsidie-uitgaven (die een groot deel van de EU-uitgaven vertegenwoordigen). Dit register is gebaseerd op een wereldwijde enquête onder meer dan 150 accountancy- en frauderisicodeskundigen in 37 landen om de ernstigste risicogebieden over de hele wereld in kaart te brengen. De respondenten werden gevraagd om 18 verschillende soorten fraude- en omkopingsrisico's te bekijken en een score tussen 1 (laagste risico) en 5 (hoogste risico) te geven. Bijna de helft (48 %) van alle respondenten gaf

²⁴ In 2017 heeft OLAF een vijfde compendium met gevallen met betrekking tot interne onderzoeken gepubliceerd.

²⁵ DG EMPL, DG REGIO, DG AGRI, DG RTD en DG HOME.

aan dat subsidiefraude een hoog of zeer hoog risico inhoudt, waardoor deze soort fraude de eerste plaats in het register inneemt²⁶.

46 Sommige van de door ons geraadpleegde deskundigen zijn van mening dat het belangrijk is om verschillende — op de soort uitgaven toegesneden — methoden te gebruiken om beter inzicht te krijgen in het risico, de omvang en de aard van fraude met EU-uitgaven. Zo zou voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarvoor financiering hoofdzakelijk wordt toegekend op basis van betalingsrechten en er minder speelruimte is in de wijze waarop EU-middelen worden toegewezen, de omvang van frauduleuze uitgaven mogelijk kunnen worden gemeten door het verlies als gevolg van fraude te meten. Voor investeringsprojecten zou het fraude- en corruptierisico kunnen worden vastgesteld door het analyseren van administratieve gegevensverzamelingen (big data) zoals databanken inzake overheidsopdrachten en aanbestedingen, alsmede subsidieaanvragen en -besluiten. Het enquêteren van EU-begunstigden of -organen die EU-middelen beheren zou eveneens aanvullende informatie kunnen opleveren.

De Commissie heeft de oorzaken van fraude niet geanalyseerd

47 Noch OLAF, noch de DG's van de Commissie hebben een gedetailleerde analyse verricht van de belangrijkste oorzaken van fraude of van de kenmerken van de personen die fraude plegen. De Commissie is van mening dat het achterhalen van de motivatie van fraudeurs geen significante waarde zou toevoegen aan haar strijd tegen fraude.

48 Het meest voorkomende soort geval van vermoedelijke fraude dat we bij onze controles vaststellen, is dat begunstigden kunstmatig de voorwaarden scheppen om toegang te krijgen tot EU-middelen. Uit deze werkwijze blijkt dat fraudeurs niet altijd behoren tot criminele organisaties, maar ook personen (begunstigden van EU-middelen) zijn die opzettelijk de regels overtreden om EU-middelen te ontvangen waarvan zij geloven er daadwerkelijk recht op te hebben. Sommige deskundigen benadrukten de mogelijkheid van een causaal verband tussen de complexiteit van de regels en fraude. ***Tekstvak 2*** geeft een voorbeeld uit ons jaarverslag van 2014²⁷.

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

²⁷ Europese Rekenkamer, Jaarverslag 2014, blz. 229.

Tekstvak 2

Kunstmatig scheppen van de voorwaarden om steun voor plattelandsontwikkeling te verkrijgen

Een aantal groepen personen (die deel uitmaakten van dezelfde familie of dezelfde economische groep) richtten verschillende entiteiten op om steun te verkrijgen die het volgens de voorwaarden van de investeringsmaatregel toegestane plafond overschreed. De begunstigen verklaarden dat deze entiteiten onafhankelijk opereerden, maar dit was in de praktijk niet het geval, aangezien zij waren ontworpen om samen te functioneren. Zij maakten in feite deel uit van dezelfde economische groep, met dezelfde vestigingsplaats, hetzelfde personeel, dezelfde klanten, dezelfde leveranciers en dezelfde financieringsbronnen.

49 Uit een onderzoek naar de corruptierisico's in de lidstaten van de EU blijkt dat de mogelijkheid om zonder adequate controles discretionaire uitgaven te doen het risico van corrupte uitgaven verhoogt²⁸. Sommige deskundigen onderstreepten een vergelijkbaar soort risico's. OLAF of de DG's van de Commissie zouden daarom moeten analyseren hoe discretionaire bevoegdheden in door de EU medegefinancierde programma's het frauderisico binnen een bepaald uitgaventerrein beïnvloeden. Dit geldt met name op het terrein van gedeeld beheer (bijv. de Europese structuur- en investeringsfondsen), waar de organen van de lidstaten die deze fondsen verdelen de discretionaire bevoegdheid hebben om subsidiabiliteitscriteria en -voorwaarden vast te stellen.

De strategische aanpak van de Commissie voor het beheer van het frauderisico vertoont tekortkomingen

50 Fraude is een horizontale kwestie. Om deze met succes te kunnen terugdringen, zijn dan ook inspanningen en een breed scala aan maatregelen van veel partijen nodig. Normaal gesproken is fraudebestrijding echter voor geen enkele operationele eenheid binnen een organisatie de kernactiviteit. Daarom is het een goede praktijk om een entiteit of één topmanager aan te wijzen die de fraudebestrijdingsactiviteiten van de organisatie leidt en aanstuurt²⁹. Een duidelijke afbakening van de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken operationele eenheden is eveneens van cruciaal belang, aangezien dit de enige

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

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

manier is om overlapping van rollen te voorkomen en het werkelijke effect van elke speler te evalueren.

51 We hebben onderzocht of de Commissie duidelijk het leiderschap op zich neemt, duidelijke rollen en verantwoordelijkheden heeft en passend toezicht houdt op het beheer van frauderisico's. Ook hebben we beoordeeld of de Commissie over een goed vormgegeven fraudebestrijdingsstrategie beschikt die als leidraad kan dienen voor haar dagelijkse fraudebestrijdingsmaatregelen, en of zij de resultaten van deze maatregelen op de juiste wijze meet.

In het kader van het governance-model van de Commissie worden verantwoordelijkheden opgesplitst, maar het gemeenschappelijk toezicht op frauderisicobeheer is ontoereikend

52 We hebben een analyse uitgevoerd van de typische (meest voorkomende) rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende organen voor de belangrijkste fraudegerelateerde uitkomsten in elke fase van de fraudebestrijding: planning, uitvoering en melding (*bijlage V*).

53 In het kader van het governance-model van de Commissie worden de rollen en verantwoordelijkheden van de bij fraudebestrijdingsmaatregelen betrokken afdelingen van de Commissie opgesplitst. Het gemeenschappelijk toezicht is echter ontoereikend. De meeste organen hebben een adviserende rol. De belangrijkste spelers die verantwoordelijk zijn voor fraudebestrijdingsmaatregelen zijn het college van commissarissen, de DG's en de autoriteiten van de lidstaten.

54 De voorzitter van de Commissie zet de verantwoordelijkheden van elke commissaris in afzonderlijke opdrachtbrieven uiteen. Hij draagt alle commissarissen op te zorgen voor een goed financieel beheer van de programma's die onder hun verantwoordelijkheid vallen en voor de bescherming van de EU-begroting tegen fraude. Overeenkomstig de opdrachtbrief van de commissaris voor Begroting en Personeelszaken, die verantwoordelijk is voor OLAF, moet hij zich concentreren op de versterking van het onderzoek naar fraude tegen de EU-begroting, corruptie en ernstig wangedrag binnen de Europese instellingen, door steun te verlenen aan de werkzaamheden van OLAF, waarvan de onderzoeksonafhankelijkheid moet worden gewaarborgd. Strategisch frauderisicobeheer en fraudepreventie worden niet specifiek genoemd in de taakomschrijving van deze of een andere commissaris.

55 OLAF is het belangrijkste fraudebestrijdingsorgaan van de EU en moet op grond van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 ("OLAF-verordening") bijdragen tot de ontwikkeling

van het fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie. Noch OLAF, noch een andere dienst van de Commissie speelt echter een belangrijke rol bij het toezicht op de planning en uitvoering van de fraudebestrijdingsmaatregelen van de Commissie en de rapportage over de output daarvan. Gezien het governance-model van de Commissie is OLAF zelf niet verantwoordelijk voor besluiten die gevolgen hebben voor de gedelegeerde ordonnateurs (GO's) of de lidstaten. OLAF verstrekt richtsnoeren en doet aanbevelingen aan degenen die verantwoordelijk zijn voor de verschillende fraudebestrijdingsmaatregelen (**bijlage V**).

56 Op de uitgaventerreinen cohesie en landbouw deelt de Commissie de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude met de lidstaten. De Commissie beschikt momenteel niet over reguliere procedures om na te gaan hoe goed de lidstaten follow-up geven aan vermoedelijke fraudegevallen. Evenmin beschikt zij over een doeltreffend mechanisme om de lidstaten ertoe aan te zetten maatregelen tegen fraude te nemen, of om dergelijke maatregelen te monitoren of te beïnvloeden.

57 Verscheidene andere internationale organisaties zijn zich bewust geworden van de noodzaak van dergelijke monitoringmechanismen. De OESO-werkgroep omkoping (WGB), waarvan de leden afkomstig zijn van de rechtshandhavinginstanties en gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten, houdt toezicht op de tenuitvoerlegging en handhaving van het OESO-corruptieverdrag³⁰ en stuurt deze aan. De WGB heeft verschillende procedures en praktijken ontwikkeld waarmee zij en de OESO-lidstaten wederzijdse invloed kunnen uitoefenen ter versterking van hun respectieve capaciteiten om het verdrag ten uitvoer te leggen (**tekstvak 3**).

Tekstvak 3

Monitoringmechanismen van de OESO-werkgroep omkoping

Het belangrijkste instrument van de WGB is een collegiale toetsing, waarbij externe deskundigen de wetgeving van elke OESO-lidstaat en de inspanningen om deze ten uitvoer te leggen beoordelen. Deze monitoringverslagen voor elk land bevatten ook aanbevelingen die later zorgvuldig worden gevolgd. De WGB monitort ook doorlopend de door de lidstaten ingeleide strafrechtelijke onderzoeken en stelt onderzoeken en niet-wetgevende maatregelen ("soft law") op om de integriteit van de overheidssector te versterken en de lidstaten beter in staat te stellen grensoverschrijdende corruptie op te sporen en te onderzoeken. Dit systeem van

³⁰ Verdrag van de OESO inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties.

wederzijds leren en toezicht heeft de OESO-lidstaten ertoe aangezet en geholpen hun prestaties bij de tenuitvoerlegging van het verdrag te verbeteren.

Er bestaan tekortkomingen in de fraudebestrijdingsstrategieën en de rapportage over de doeltreffendheid ervan

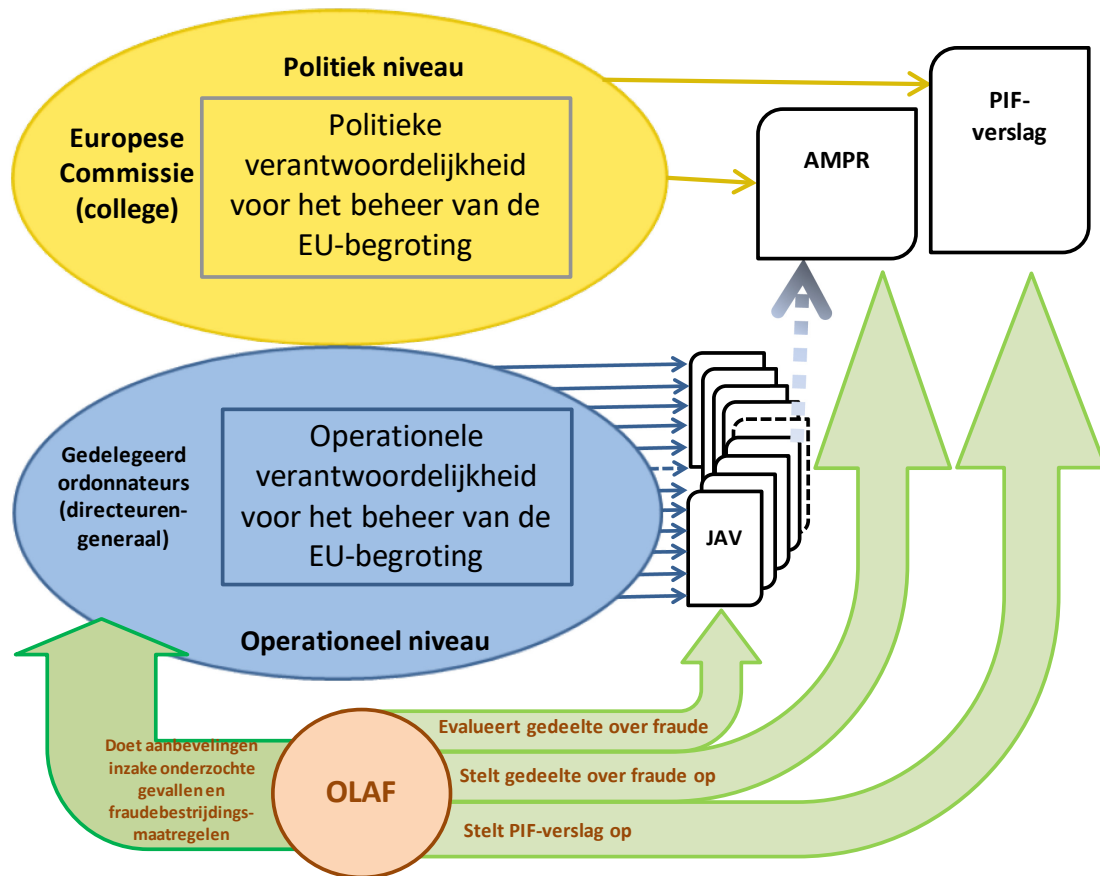
58 Het strategisch kader voor de fraudebestrijdingsmaatregelen van de Commissie omvat zowel de strategie voor de instelling als geheel (CAFS), die in 2011 is goedgekeurd, als de fraudebestrijdingsstrategieën op DG- en/of sectoraal niveau (AFS) die zijn ontwikkeld door individuele DG's of groepen DG's die met soortgelijke frauderisico's worden geconfronteerd, bijvoorbeeld in het kader van het cohesiebeleid of onderzoeksprogramma's. De Commissie motiveert haar keuze voor individuele en sectorale AFS met het argument dat een uniforme oplossing niet de doelmatigste manier zou zijn om het risico op fraude te beheren en dat de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren variëren naargelang van de beheerswijze en het beleidsterrein.

59 Alhoewel de CAFS eind 2014 voltooid moest zijn, lopen bepaalde maatregelen nog steeds. Aangezien de Commissie de CAFS niet meer heeft geactualiseerd sinds zij deze in 2011 heeft vastgesteld, betwijfelen wij of deze strategie wel geschikt is als praktisch richtsnoer van de fraudebestrijdingsactiviteiten van de Commissie. De Commissie heeft ons laten weten dat een actualisering van de CAFS momenteel wordt voorbereid en binnenkort zal worden aangenomen.

60 We hebben een beoordeling gemaakt van de AFS van zeven uitgevende DG's, die alle belangrijke uitgaventerreinen bestrijken: DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG EMPL, DG HOME, DG REGIO en DG RTD. Deze AFS'en bevatten een aantal outputindicatoren of afzonderlijke outputs ter ondersteuning van de vastgestelde doelstellingen. Deze doelstellingen zijn echter slechts algemeen en in de meeste gevallen niet meetbaar. Van de 29 doelstellingen die we hebben geanalyseerd, hebben er 18 betrekking op de "versterking", "verhoging", "bevordering", "opvoering" en "verbetering" van bepaalde fraudebestrijdingsactiviteiten, zonder het beginpunt (uitgangswaarde) en de streefwaarde ervan aan te geven.

61 De drie hoofdverslagen met informatie over de fraudebestrijdingsmaatregelen van de Commissie zijn het PIF-verslag, het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag (AMPR) en de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's. Het college van commissarissen is verantwoordelijk voor de eerste twee verslagen, en voor het derde verslag zijn de afzonderlijke DG's verantwoordelijk (**figuur 6**).

Figuur 6 — Verslagen van de Commissie met informatie over fraudebestrijdingsmaatregelen



Bron: ERK.

62 In het jaarlijks PIF-verslag worden de resultaten van de fraudebestrijdingsmaatregelen van de Commissie en van de lidstaten (bijv. herziene verordeningen, strategieën, richtlijnen of opleidingen ter bewustmaking van fraude) gepresenteerd, maar daarin wordt enkel de doeltreffendheid ervan in de vorm van daadwerkelijke preventie, opsporing, terugvordering of afschrikking in beperkte mate beoordeeld. Met het PIF-verslag voldoet de Commissie aan de in artikel 325, lid 5, VWEU neergelegde verplichting dat de Commissie in samenwerking met de lidstaten jaarlijks verslag moet uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de ter uitvoering van dit artikel genomen maatregelen.

63 Evenmin bevat het AMPR — een van de belangrijkste verantwoordingsinstrumenten van de Commissie — informatie over de werkelijke resultaten van de fraudebestrijdingsmaatregelen van de instelling.

64 In hun jaarlijkse activiteitenverslagen moeten de DG's verslag uitbrengen over de resultaten van hun fraudebestrijdingsmaatregelen, op basis van indicatoren die in de jaarlijkse beheersplannen (AMP's) zijn vastgesteld. De DG's die we hebben geanalyseerd,

hebben geen verslag uitgebracht over de doeltreffendheid van de fraudebestrijdingsmaatregelen die voortvloeien uit hun AFS'en. Alleen DG EMPL en DG REGIO hebben in hun JAV's van 2016 informatie verstrekt over de resultaten van hun gebruikmaking van risicoscore-instrument Arachne³¹ en over hun monitoring van de uitvoering door de lidstaten van op risico gebaseerde fraudebestrijdingsmaatregelen.

Fraudepreventie heeft onvoldoende aandacht gekregen

65 Fraude voorkomen voordat deze plaatsvindt, is een essentieel onderdeel van een doeltreffend fraudebestrijdingskader. We hebben de belangrijkste maatregelen van de Commissie op het gebied van fraudepreventie onderzocht, in het bijzonder de manier waarop de Commissie het frauderisico inschat alvorens regels inzake uitgaven vast te stellen en passende fraudecontroles op te zetten en uit te voeren. Ook hebben we geanalyseerd hoe de Commissie gegevens gebruikt voor fraudepreventiedoeleinden.

De Commissie heeft onlangs fraudecontroles opgenomen in regels inzake uitgaven op het hoogste niveau

66 De fraudebestendighedsactiviteiten van de Commissie dateren van 2000, toen de Commissie besloot de fraudebestendigheid van de wetgeving doeltreffender te maken³². Binnen OLAF werd een specifiek team "Fraud proofing" opgericht dat er met name voor moest zorgen dat de uitgavenregelingen specifieke wettelijke bepalingen inzake fraudebestrijding bevatten en voorzagen in deugdelijke fraudecontroles.

67 In 2007 deelde de Commissie mee dat zij de doelstellingen van haar fraudebestendighedsprocedures³³ had bereikt en dat in de regels inzake uitgaven standaardbepalingen met betrekking tot fraudebestrijding waren opgenomen. In 2011 maakte de Commissie fraudebestendigheid tot de eerste prioritaire actie van de CAFS. In 2011 waren de belangrijkste regels inzake uitgaven voor de periode 2007-2013 echter vastgesteld. Pas sinds het begin van de periode 2014-2020 bevatten de regels inzake uitgaven op de uitgaventerreinen cohesie, landbouw en onderzoek het vereiste om doeltreffende en evenredige fraudecontroles uit te voeren voordat de uitgaven worden

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

³² COM(2000) 200 final/2 — Reforming the Commission — A White Paper — Part II — Action plan, action 94.

³³ Fraude voorkomen door voort te bouwen op operationele resultaten: een dynamisch fraudebestendighedsbeleid, SEC(2007) 1676.

gedaan (*figuur 7*). Voorheen waren bepaalde fraudecontroles opgenomen op de niveaus van afgeleid recht binnen het gebied van onderzoek, zoals in modelcontracten en -overeenkomsten.

68 Wat het uitgaventerrein cohesie betreft, heeft DG REGIO besloten om een externe particuliere onderneming in te schakelen om te beoordelen hoe de lidstaten voldoen aan het vereiste om doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen ten uitvoer te leggen voor de programmeringsperiode 2014-2020. In december 2016 heeft de Commissie een contract gesloten met een adviesbureau om de maatregelen te onderzoeken die de lidstaten hebben genomen om fraude en corruptie bij de Europese structuur- en investeringsfondsen te voorkomen en op te sporen. De resultaten hadden eind 2017 klaar moeten zijn, maar er zijn vertragingen opgetreden. Voor het uitgaventerrein landbouw is een dergelijke beoordeling niet gepland.

Figuur 7 — Tijdlijn van de fraudebestendigheidsmatregelen van de Commissie



¹ Van het oorspronkelijke voorstel tot de goedkeuring

Bron: ERK.

69 Derhalve heeft de Commissie in 2014 alomvattende bepalingen met betrekking tot fraudebestrijding opgenomen in de regels inzake uitgaven op het hoogste niveau. In de programmeringsperiode 2007-2013 was dit niet altijd het geval.

70 Op basis van zijn onderzoeken doet OLAF ook administratieve aanbevelingen aan de DG's, waarin wordt gewezen op zwakke punten in hun controles voor de preventie en opsporing van fraude. Tussen 2014 en 2016 heeft OLAF 113 dergelijke aanbevelingen gedaan aan verschillende diensten van de Commissie. Het is niet mogelijk om het effect van deze aanbevelingen te evalueren, aangezien noch OLAF, noch de DG's nagaan of deze aanbevelingen zijn uitgevoerd.

Vanaf 2021 is een frauderisicobeoordeling vereist alvorens regels inzake uitgaven worden vastgesteld

71 De Commissie voert effectbeoordelingen uit om bewijsmateriaal te verzamelen teneinde te beoordelen of toekomstige wetgevende of niet-wetgevende EU-maatregelen gerechtvaardigd zijn en hoe dergelijke maatregelen het best kunnen worden opgezet om de gewenste beleidsdoelstellingen te bereiken. Gelet op het COSO-kader³⁴ zouden we verwachten dat de Commissie het frauderisico evalueert wanneer zij deze beoordelingen uitvoert.

72 In 2015 werden de richtsnoeren voor de uitvoering van effectbeoordelingen voor regels inzake uitgaven (“richtsnoeren voor betere regelgeving”) geactualiseerd. Deze actualisering bevatte echter geen vereiste om frauderisico's te beoordelen in het kader van effectbeoordelingen³⁵. Een specifiek instrument voor fraudepreventie werd pas in juli 2017 aan deze richtsnoeren toegevoegd (*figuur 7*).

73 Dit nieuwe vereiste geldt dus alleen voor de volgende generatie financiële programma's (vanaf 2021). Afgezien van dit vereiste zijn er geen expliciete vereisten om het risico op fraude te beoordelen alvorens gedetailleerde uitvoeringsregels vast te stellen voor meerjarige financiële programma's (zoals partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's op het gebied van cohesie of plattelandsontwikkelingsprogramma's op het gebied van landbouw).

74 We hebben ook de informatie geanalyseerd die we van OLAF hebben ontvangen over zijn rol in de interdepartementale raadplegingen tussen de verschillende diensten van de Commissie voordat voorgestelde regels worden vastgesteld. OLAF moet advies uitbrengen over de vraag of in de wetsvoorstellen voldoende rekening wordt gehouden met het frauderisico. In de periode 2014-2016 heeft OLAF 2 160 verzoeken om interdienstenoverleg ontvangen van verschillende diensten van de Commissie. OLAF heeft in 1 716 gevallen een positief advies uitgebracht (79 %) en in 304 gevallen een positief advies met opmerkingen (14 %). In deze gevallen was OLAF tevreden over de voorgestelde regels of verbeteringen. OLAF heeft in twee gevallen een negatief advies uitgebracht (0,1 %) en heeft in de overige

³⁴ Overeenkomstig COSO-beginsel 8 (2013 Internal Control — Integrated Framework van het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) moeten organisaties bij de beoordeling van de risico's voor de verwezenlijking van de doelstellingen rekening houden met de mogelijkheid van fraude.

³⁵ Betere regelgeving voor betere resultaten — Een EU-agenda, COM(2015) 215 final.

gevallen te laat advies uitgebracht (6,9 %). **Tekstvak 4** toont een voorbeeld van een situatie waarin de inbreng van OLAF tot een wijziging van de regels heeft geleid.

Tekstvak 4

Voorbeeld waarin de inbreng van OLAF tot gewijzigde regels heeft geleid

Toen de partnerschapsovereenkomsten voor de programmeringsperiode 2014-2020 werden opgesteld, werd in deze overeenkomsten niet verwezen naar de verplichting voor de autoriteiten van de lidstaten om adequate fraudecontroles uit te voeren. Naar aanleiding van de inbreng van OLAF werd aan elke overeenkomst een afzonderlijk artikel toegevoegd op grond waarvan de lidstaten op risico gebaseerde, doeltreffende en evenredige fraudepreventiemaatregelen moesten invoeren overeenkomstig artikel 125, lid 4, onder c), van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen).

75 Afgezien van de bovengenoemde resultaten hebben we geen specifieke evaluatie van de Commissie aangetroffen waarin werd vermeld welke EU-wetgeving fraudebestendig was gemaakt of waarin passende bepalingen inzake frauderisicoanalyse of fraudebestrijding waren opgenomen. Evenmin heeft er een analyse plaatsgevonden van het nieuwe fraudebestendigheidbeleid van de Commissie, zoals aangegeven in de mededeling van de Commissie van 2007.

Betere gebruikmaking van gegevens nodig met het oog op fraudepreventie

76 Gegevens over marktdeelnemers die dreigen te frauderen kunnen worden gebruikt om te voorkomen dat EU-middelen aan potentiële toekomstige fraudeurs worden toegewezen:

- Wat direct en indirect beheer betreft, beschouwt de Commissie het systeem van vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES, Early Detection and Exclusion System) — een systeem voor uitsluiting en plaatsing op een zwarte lijst — als het belangrijkste instrument om te voorkomen dat EU-middelen worden toegewezen aan insolvente, irreguliere, onbetrouwbare of frauduleuze marktdeelnemers.
- Arachne is een geïntegreerd IT-instrument voor datamining en “data enrichment” dat is ontwikkeld door de Europese Commissie. Op het gebied van cohesie beschouwen DG REGIO en DG EMPL de Arachne-applicatie voor risicoberekening als een belangrijk instrument voor fraudepreventie. Volgens deze DG's zou Arachne de autoriteiten van de lidstaten kunnen helpen bij het identificeren van de risicovolste projecten en begunstigden tijdens controles vooraf en achteraf.

77 Wij analyseerden de gegevens die deze twee instrumenten bevatten.

Vanwege juridische beperkingen kon de Commissie geen marktdeelnemers uitsluiten wegens fraude of corruptie die vóór 2016 werd gepleegd

78 Uitsluiting heeft in de Europese Unie aanzienlijk aan belang gewonnen. Volgens de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten mogen overheidsopdrachten namelijk niet worden gegund aan marktdeelnemers die zich schuldig hebben gemaakt aan crimineel wangedrag of schuldig zijn bevonden aan onder meer corruptie en fraude waardoor de financiële belangen van de EU zijn geschaad.

79 Het uitsluitingssysteem van de EU dateert van 2008. Met ingang van 1 januari 2016 heeft de Commissie het vroegere systeem voor uitsluiting en vroegtijdige waarschuwing vervangen door het EDES. Hoewel directeuren-generaal nog steeds een vroegtijdige waarschuwing mogen aanvragen, is het belangrijkste nieuwe element dat met dit systeem werd ingevoerd een centraal panel dat uitsluitingsverzoeken van de directeur-generaal van het betrokken DG beoordeelt en aanbevelingen doet over uitsluiting en mogelijke financiële sancties. Uiteindelijk beslist de directeur-generaal of een marktdeelnemer al dan niet moet worden uitgesloten.

80 Alle EU-instellingen en -organen kunnen een verzoek tot uitsluiting indienen op grond van informatie die wordt doorgegeven via bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedures, verslagen van OLAF, de Europese Rekenkamer of de interne controleurs van de Commissie, besluiten van de Europese Centrale Bank, de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds of andere internationale organisaties, of op grond van gevallen van fraude of onregelmatigheden waarover wordt beslist door nationale autoriteiten onder gedeeld beheer of door gedelegeerde entiteiten onder indirect beheer. Controles door ordonnateurs of controleurs uit de particuliere sector zijn ook een waardevolle bron van informatie. De autoriteiten van de lidstaten hebben toegang gekregen tot uitsluitingsbesluiten, maar zijn niet verplicht daarmee rekening te houden bij elk financieringsbesluit in het kader van gedeeld beheer waarbij EU-middelen zijn betrokken.

81 Het uitsluiten van een marktdeelnemer is een langdurige procedure. Op 30 juni 2018, dat wil zeggen tweeënhalf jaar na de invoering van het EDES, had de Commissie als geheel 19 marktdeelnemers uitgesloten en sancties tegen 8 marktdeelnemers bekendgemaakt. Hoewel de autoriteiten van de lidstaten op het gebied van gedeeld beheer 820 vermoedelijke fraudegevallen in het IMS hebben gemeld en OLAF alleen al in 2016

ongeveer 60 onderzoeken met aanbevelingen heeft afgerond³⁶, mag de Commissie krachtens het Financieel Reglement niet ingrijpen als de autoriteiten van de lidstaat niet zelf de uitsluitingsprocedure ten aanzien van een onbetrouwbare marktdeelnemer hebben opgestart. Daarom dienden de drie grootste DG's die deze uitgaven beheren (REGIO, EMPL en AGRI) geen verzoek in tot uitsluiting van nationale marktdeelnemers die door ESI-fondsen worden gefinancierd.

82 Wat betreft uitsluitingen wegens feiten vóór 2016 waren de voornaamste redenen voor deze uitsluitingen ernstige inbreuken op de contractuele bepalingen en ernstige beroepsfouten. De toenmalige wetgeving liet namelijk geen uitsluiting wegens fraude toe zonder een definitieve rechterlijke beslissing. Tot op heden zijn slechts twee marktdeelnemers uitgesloten wegens fraude of corruptie, waardoor het afschrikkende effect van dit systeem wordt beperkt.

83 Het EDES biedt de mogelijkheid om gegevens te registreren van personen die zeggenschap, of vertegenwoordigings- of beslissingsbevoegdheid hebben over frauduleuze ondernemingen. Slechts met betrekking tot feiten vanaf 2016 laat de wetgeving echter toe een marktdeelnemer uit te sluiten waar een persoon met een zetel in de raad van bestuur, de raad van beheer of de raad van toezicht, of met vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid ten aanzien van de marktdeelnemer, zelf op dat moment ook wordt uitgesloten. Voorheen konden alleen marktdeelnemers die een contractuele relatie met de aanbestedende dienst/ordonnateur hadden, daadwerkelijk worden uitgesloten. In het verleden waren er gevallen waarbij de particulieren achter frauduleuze ondernemingen de onderneming die betrokken was bij de contractuele relatie met de Commissie reeds hadden ontbonden en een nieuwe hadden opgericht tegen de tijd dat de mogelijkheid zich aandeede om de betrokken marktdeelnemer uit te sluiten.

84 De Wereldbank en andere internationale financiële instellingen hebben onlangs hun inspanningen opgevoerd om ervoor te zorgen dat frauduleuze marktdeelnemers daadwerkelijk een halt wordt toegeroepen en zij niet gewoon onder een andere naam opnieuw opduiken (**tekstvak 5**).

Tekstvak 5

Opschortings- en uitsluitingssysteem van de Wereldbank

De Wereldbank gebruikt een opschortings- en uitsluitingssysteem om corruptie en fraude te bestrijden. De Wereldbank kan zowel ondernemingen als particulieren

³⁶ PIF-verslag 2016, COM(2017) 383 final.

schorsen of uitsluiten, zodat zij niet meer in aanmerking komen voor nieuwe contracten voor door de Wereldbank gefinancierde projecten. Alle sancties worden gepubliceerd. In 2017 heeft de Wereldbank 22 ondernemingen en particulieren tijdelijk geschorst en werden er 60 bestraft³⁷. Per januari 2018 stonden er in totaal 414 ondernemingen en particulieren op de uitsluitingslijst³⁸. Het systeem van de Wereldbank is reeds meer dan tien jaar operationeel en heeft minder juridische beperkingen dan het EDES. Zo is er geen externe rechterlijke toetsing van besluiten van de Wereldbank en zijn de publicatievoorwaarden minder streng.

De lidstaten maken niet ten volle gebruik van de mogelijkheden van Arachne om fraude te voorkomen

85 Arachne zou de autoriteiten van de lidstaten tijdens controles vóór of na de betaling kunnen helpen bij het identificeren van risicovolle marktdeelnemers. Het nut van deze applicatie is afhankelijk van de hoeveelheid gegevens die de beheersautoriteiten van de lidstaten erin registreren en van de vraag of de applicatie systematisch wordt gebruikt. Het gebruik van deze applicatie door de autoriteiten van de lidstaten is kosteloos, maar momenteel niet verplicht.

86 In ons speciaal verslag van 2015 over de wijze waarop de Commissie en de lidstaten de problemen met overheidsopdrachten bij EU-cohesie-uitgaven aanpakken³⁹, hebben we vastgesteld dat slechts 17 van de 28 lidstaten de applicatie gebruikten of hadden aangegeven dit van plan te zijn. Daarom hebben we in ons verslag van 2015 de Commissie en de lidstaten aanbevolen om het gebruik van dergelijke datamininginstrumenten verder te bevorderen. Drie jaar na onze aanbeveling wordt Arachne nog steeds gebruikt voor ongeveer 170 van de in totaal 429 operationele programma's in 21 lidstaten (**figuur 8**).

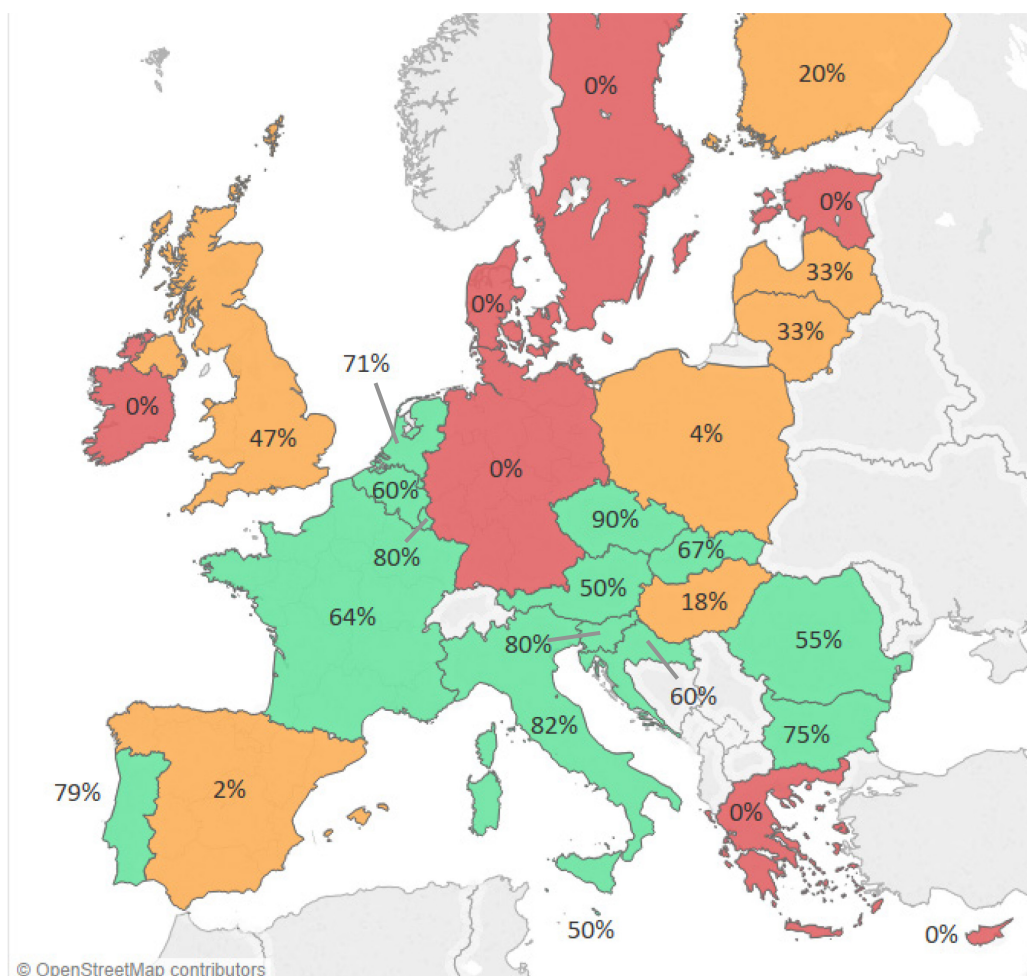
87 Dit systeem biedt momenteel geen enkele mogelijkheid om te achterhalen of een marktdeelnemer in het systeem van de Commissie is uitgesloten. Afgezien van het terrein van cohesie beschikken fondsbeheerders op andere uitgaventerreinen van de EU niet over vergelijkbare instrumenten voor de berekening van frauderisico's.

³⁷ Jaarlijkse update van de Wereldbank, Integrity Vice-Presidency, blz. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

³⁸ <http://web.worldbank.org>

³⁹ Zie Speciaal verslag nr. 10/2015 van de Europese Rekenkamer — Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken.

Figuur 8 — Gebruik van Arachne in de lidstaten*



*Aantal operationele programma's in de periode 2014-2020 waarvoor Arachne in elke lidstaat wordt gebruikt, uitgedrukt als percentage van het totale aantal operationele programma's van die lidstaat in de periode 2014-2020.

Bron: ERK, op basis van cijfers van de Commissie.

88 Uit onze analyse is gebleken dat het effect van het uitsluitings- en sanctiesysteem van de Commissie beperkt is. Bovendien geldt uitsluiting alleen voor uitgaven onder direct en indirect beheer van de Commissie, wat betekent dat uitgesloten bedrijven bijvoorbeeld cohesiemiddelen kunnen blijven ontvangen. Hoewel Arachne een doeltreffend instrument voor fraudepreventie kan zijn, bevat het systeem vijf jaar na de lancering nog steeds slechts een beperkte hoeveelheid gegevens.

De administratieve onderzoeken van OLAF hebben in minder dan de helft van de gevallen tot vervolging geleid en tot terugvordering van minder dan een derde van de middelen

89 Krachtens het huidige EU-rechtskader ligt de hoofdverantwoordelijkheid voor de handhaving van de wetgeving inzake fraudebestrijding bij de lidstaten, aangezien alleen nationale autoriteiten een strafrechtelijk onderzoek kunnen instellen en een persoon in staat van beschuldiging kunnen stellen voor een misdrijf. De verantwoordelijkheid voor het terugvorderen van op frauduleuze wijze verkregen EU-middelen hangt af van het uitgaventerrein van de EU.

90 OLAF is momenteel het enige orgaan met onafhankelijke onderzoeksbevoegdheden op EU-niveau. Overeenkomstig zijn mandaat onderzoekt OLAF fraude, corruptie of andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden⁴⁰. Op basis van zijn administratieve onderzoeken kan OLAF justitiële, financiële, administratieve of disciplinaire aanbevelingen doen⁴¹. OLAF kan ook voorzorgsmaatregelen aanbevelen om een stijging van onregelmatigheden te helpen voorkomen.

91 De justitiële aanbevelingen zijn gericht tot de bevoegde nationale gerechtelijke autoriteiten en bevatten hoofdzakelijk een voorstel om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen tegen de persoon die er (door OLAF) van wordt verdacht fraude te hebben gepleegd of om het strafrechtelijk onderzoek voort te zetten in het licht van de bevindingen en aanbevelingen van OLAF. De onderzoeken van OLAF zijn bedoeld om het de autoriteiten van de lidstaten gemakkelijker te maken om in een bepaalde zaak een tenlastelegging op te stellen.

92 Financiële aanbevelingen zijn gericht tot de verantwoordelijke DG's en bestaan uit een voorstel om een bepaald geldbedrag terug te vorderen of te voorkomen dat geld ten onrechte wordt uitgegeven. Aangezien dergelijke aanbevelingen niet bindend zijn voor de DG's, vergemakkelijkt OLAF hier het werk van de DG's bij de voorbereiding van

⁴⁰ Artikel 1, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad.

⁴¹ Tussen 2012 en 2016 heeft OLAF in ongeveer 21 % van de onderzoeken die het afsloot met een financiële aanbeveling tegelijkertijd een justitiële aanbeveling gedaan.

terugvorderingsopdrachten en bij de aanvraag om de onbetrouwbare marktdeelnemers door middel van het EDES uit te sluiten van verdere EU-financiering⁴².

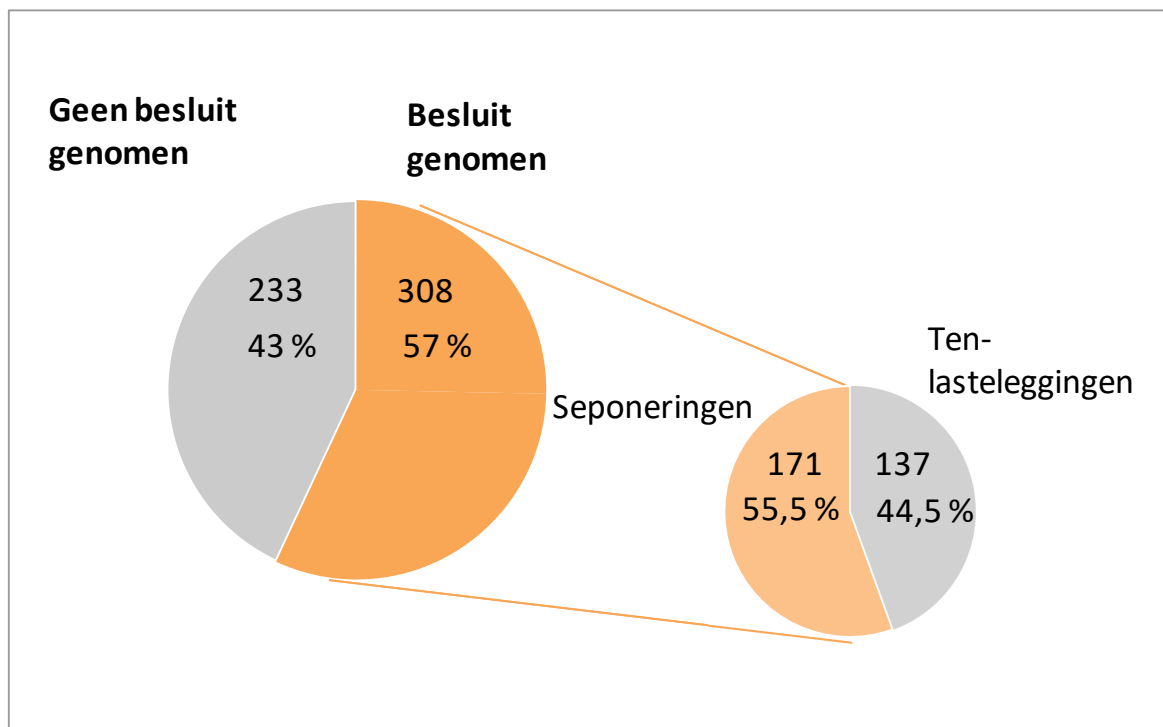
93 Op uitgaventerreinen van de EU die onder direct of indirect beheer staan, beslist het DG dat voordien had besloten de betrokken betaling te verrichten zelf of het geld van een frauduleuze begunstigde moet worden teruggevorderd. Voor uitgaventerreinen van de EU die onder gedeeld beheer staan, vordert het verantwoordelijke DG het geld terug van de betrokken lidstaat door middel van financiële correcties. De nationale autoriteiten zijn dan verantwoordelijk voor het terugvorderen van de EU-gelden van de feitelijke begunstigde. In dit deel onderzoeken we welke gevolgen de administratieve onderzoeken van OLAF hebben voor de vervolging van fraudeurs en voor de administratieve procedure om op frauduleuze wijze uitgegeven EU-middelen terug te vorderen.

Het huidige systeem van fraudeonderzoek vertoont inherente tekortkomingen

94 Tussen 2009 en 2016 heeft OLAF in totaal 541 justitiële aanbevelingen gedaan. Tot op heden hebben de autoriteiten van de lidstaten ten aanzien van 308 van deze aanbevelingen een beslissing genomen; deze aanbevelingen hebben in 137 gevallen (44,5 %) tot een tenlastelegging geleid, en in 171 gevallen (55,5 %) werd de zaak geseponeerd. Er is geen informatie beschikbaar over het aantal veroordelingen. Tot op heden zijn de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten jaarlijks overgegaan tot circa 17 tenlasteleggingen naar aanleiding van door OLAF ingeleide zaken (**figuur 9**).

⁴² Naast de externe onderzoeken heeft OLAF ook het recht interne onderzoeken te verrichten binnen de instellingen van de EU. Wij hebben deze specifieke taak van OLAF tijdens deze controle niet geëvalueerd. Zie voor administratieve aanbevelingen paragraaf 70.

Figuur 9 — Justitiële aanbevelingen van OLAF in de periode 2009-2016



Bron: OLAF-verslag 2016, blz. 33.

95 Aangezien er geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over het totale aantal EU-fraudegevallen dat in de lidstaten wordt vervolgd, kunnen we geen precieze indicatie geven van het totale aandeel tenlasteleggingen dat door nationale openbare aanklagers is uitgeschreven naar aanleiding van de justitiële aanbevelingen van OLAF. Uit voor het publiek beschikbare informatie en informatie die ons is verstrekt door de nationale autoriteiten die we hebben bezocht, blijkt dat de justitiële aanbevelingen van OLAF die hebben geleid tot een tenlastelegging een klein deel uitmaken van het totale aantal tenlasteleggingen dat door nationale openbare aanklagers is opgesteld in verband met gevallen van fraude met EU-uitgaven (**tekstvak 6**).

Tekstvak 6

Vervolg van fraude met EU-middelen in vijf lidstaten

In Polen werden in de periode 2013-2016 446 tenlasteleggingen geregistreerd en 50 zaken voorwaardelijk geseponneerd (wat neerkomt op 124 tenlasteleggingen per jaar).

In Bulgarije werden in 2016 in 67 zaken 72 personen in staat van beschuldiging gesteld voor fraude met EU-middelen.

In Estland werden in 2016 in 15 zaken 50 personen en 22 rechtspersonen in staat van beschuldiging gesteld voor fraude met EU-uitgaven.

In Hongarije werden volgens de misdaadstatistieken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken 18 tenlasteleggingen opgesteld in 2013, 16 in 2014, 6 in 2015, 7 in 2016 en 1 in 2017 (in totaal 48 in de periode 2013-2017)⁴³.

In Roemenië hebben openbare aanklagers in 2016 30 tenlasteleggingen uitgebracht in 39 zaken die eerder al door de DLAF waren onderzocht⁴⁴. Als gevolg daarvan werden 115 personen en 47 rechtspersonen voor de rechter gedaagd en werden in 4 zaken in totaal 6 overeenkomsten van schulderkenning gesloten.

96 Uit **figuur 9** blijkt dat meer dan de helft van de zaken waarin de lidstaat de beslissing heeft genomen, is geseponeerd. Volgens de eigen analyse door OLAF van de door de lidstaten verzamelde informatie over justitiële aanbevelingen waren de voornaamste redenen voor seponering (**figuur 10**):

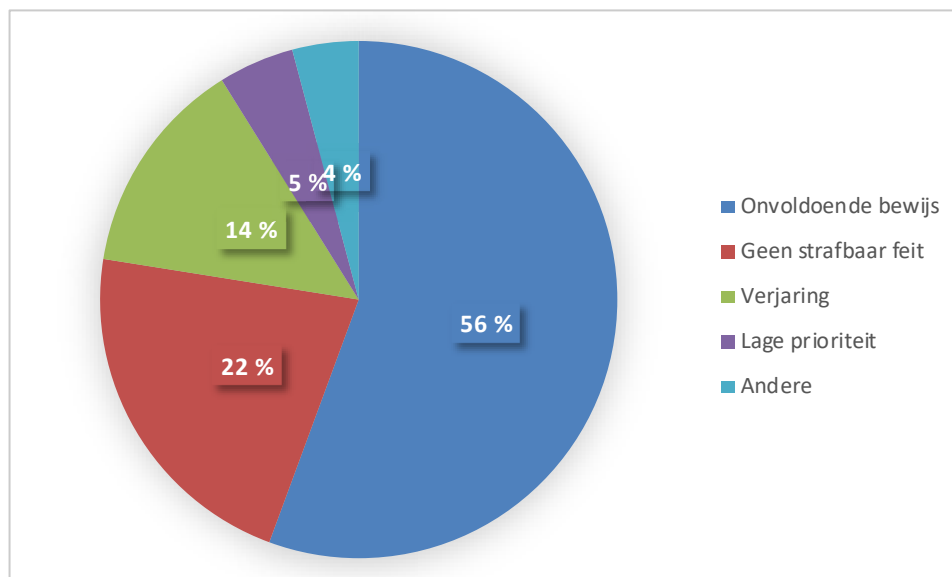
- bewijsmateriaal dat aanvankelijk door OLAF of later door de nationale onderzoeksautoriteit was verzameld, werd ontoereikend geacht voor vervolging (56 %);
- door OLAF onderzochte feiten waren volgens het nationale recht niet strafbaar (22 %);
- de verjaringstermijn (d.w.z. de termijn voor het instellen van een strafprocedure) was volgens het nationale recht verstreken (14 %)⁴⁵.

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, geraadpleegd op 15 februari 2018.

⁴⁴ Het departement voor fraudebestrijding (DLAF) is een Roemeense nationale autoriteit met onderzoeksbevoegdheden die verantwoordelijk is voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in dat land. Zie statistieken in het jaarverslag 2016 van DLAF, blz. 11.

⁴⁵ Analyse van de follow-up door de lidstaten van de door OLAF tussen januari 2008 en december 2015 uitgebrachte justitiële aanbevelingen; blz. 1.

Figuur 10 — Voornaamste redenen voor seponering



Bron: Analyse van de follow-up door de lidstaten van de door OLAF tussen januari 2008 en december 2015 uitgebrachte justitiële aanbevelingen; blz. 1.

97 Zoals hierboven is opgemerkt, werd het door OLAF vastgestelde misdrijf in 36 % van de gevallen niet vervolgd, hetzij omdat de autoriteiten van de lidstaat dat misdrijf niet beschouwden als strafbaar feit volgens het nationale recht, hetzij omdat de termijn voor het instellen van een strafprocedure volgens het nationale recht was verstreken. Wij merken op dat het niet altijd mogelijk is te voorkomen dat een zaak verjaart; nationale openbare aanklagers kunnen tevens tot een andere conclusie komen over de vraag of er al dan niet een strafbaar feit is gepleegd. Daarom is nauwe samenwerking tussen OLAF en de nationale autoriteiten van het grootste belang⁴⁶.

98 Tijdens onze interviews in vier lidstaten hebben de nationale openbare aanklagers verklaard dat ze in de meeste gevallen geen contact hebben met OLAF voordat ze het eindverslag ontvangen. Ook maakten ze duidelijk dat ze er de voorkeur aan zouden geven om veel vroeger dan aan het eind van het OLAF-onderzoek op de hoogte te worden gesteld van vermoedelijke strafbare feiten en dat ze, waar passend, OLAF zouden bijstaan en in voorkomend geval een eigen strafrechtelijk onderzoek zouden instellen om te voorkomen dat zaken verjaren.

⁴⁶ Artikel 12 van Verordening (EU) nr. 883/2013 bepaalt dat OLAF “de informatie die het in het kader van externe onderzoeken heeft verkregen te gelegener tijd aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten [kan] doorgeven teneinde hen in staat te stellen overeenkomstig hun nationale recht passende actie te ondernemen”.

99 Het feit dat veel zaken door de nationale openbare aanklagers worden geseponeerd omdat er geen misdrijf is gepleegd of omdat zaken zijn verjaard, wijst erop dat de samenwerking tussen OLAF en de nationale autoriteiten tot op heden tekortkomingen vertoont.

100 Uit *figuur 10* blijkt dat 56 % van de geseponeerde zaken werd geseponeerd wegens gebrek aan bewijs. Dit betekent dat in de helft van de geseponeerde gevallen de openbare aanklagers naar aanleiding van het door OLAF verzamelde bewijsmateriaal, samen met het later door de nationale autoriteiten in het kader van het strafrechtelijk onderzoek verzamelde bewijsmateriaal, geen tenlastelegging hebben uitgeschreven.

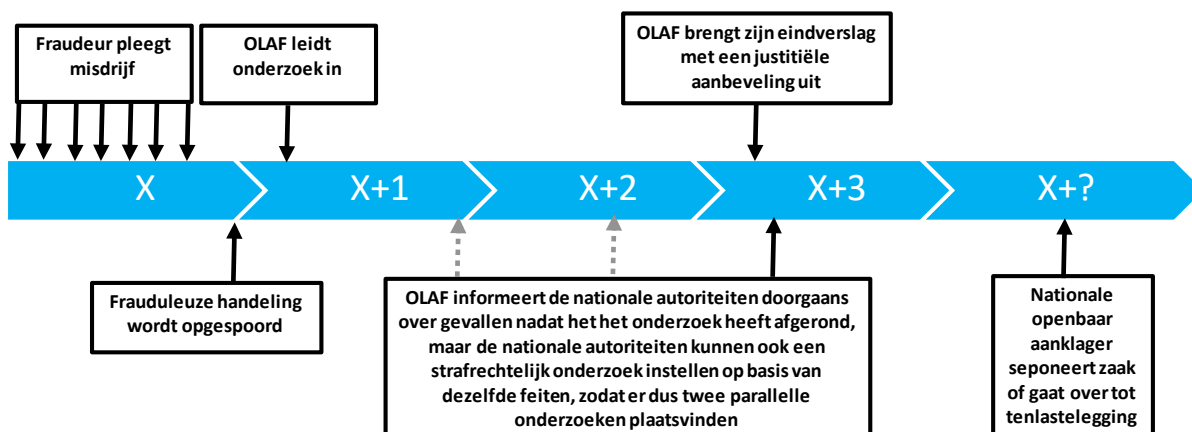
101 Onze interviews met vertegenwoordigers van nationale autoriteiten, onafhankelijke academici en EU-instellingen (waaronder OLAF) wijzen erop dat de belangrijkste reden voor seponering niet een gebrek aan bewijs is, maar dat zaken te ver in het verleden liggen. Het is niet noodzakelijkerwijs het geval dat de verjaringstermijn voor een bepaalde zaak al is verstreken of bijna is verstreken, maar eerder dat het al jaren geleden is dat het vermeende strafbare feit werd gepleegd.

102 Dat betekent niet dat de onderzoeken van OLAF te lang duren. In de meeste gevallen verricht OLAF administratieve onderzoeken nadat het betreffende feit werd opgespoord en gemeld. Dit is dan ook afhankelijk van de tijdige ontvangst van de informatie, in het bijzonder van IBOA's en de lidstaten. Daarnaast moet er na het administratieve onderzoek van OLAF verder strafrechtelijk onderzoek worden ingesteld in de betrokken lidstaat. Iemand kan niet worden vervolgd zonder dat de zaak is onderzocht overeenkomstig nationaal recht. De reikwijdte van het onderzoek verschilt van land tot land, maar elke lidstaat moet actie ondernemen. Hoe goed de onderzoeken van OLAF ook worden uitgevoerd, het risico is vaak groot dat hun "uiterste houdbaarheidsdatum" wordt overschreden.

103 *Figuur 11* geeft het tijdschema weer voor gevallen die door OLAF worden onderzocht. Uit de door OLAF verstrekte gegevens blijkt dat OLAF in 2017 gemiddeld 2 maanden nodig had om zaken te selecteren en ongeveer 22 maanden om ze te onderzoeken⁴⁷. Aangenomen dat OLAF ongeveer een jaar nadat fraude is gepleegd informatie ontvangt over vermoedelijke fraudegevallen en OLAF zijn eindverslag onverwijld bij de gerechtelijke autoriteiten indient, ontvangen de nationale autoriteiten pas gemiddeld drie jaar na het plegen van een vermeend strafbaar feit informatie over dat strafbare feit. In complexe gevallen kan het zelfs nog langer duren.

⁴⁷ Zie OLAF-verslag 2017, blz. 53.

Figuur 11 — Tijdschema voor door OLAF onderzochte gevallen



Bron: ERK.

104 Wij zijn van mening dat het huidige systeem, waarbij het administratieve onderzoek van OLAF naar vermoedelijke fraude wordt gevolgd door een strafrechtelijk onderzoek op nationaal niveau, in een aanzienlijk aantal gevallen veel tijd in beslag neemt en hierdoor verminderen de kansen om het einddoel ervan — vervolging — te bereiken.

De administratieve terugvordering van middelen wordt gehinderd door onvoldoende bewijs

105 Wanneer OLAF een onregelmatigheid constateert (vermoedelijke fraude of een ander feit) en het terug te vorderen bedrag kan inschatten, doet het een financiële aanbeveling.

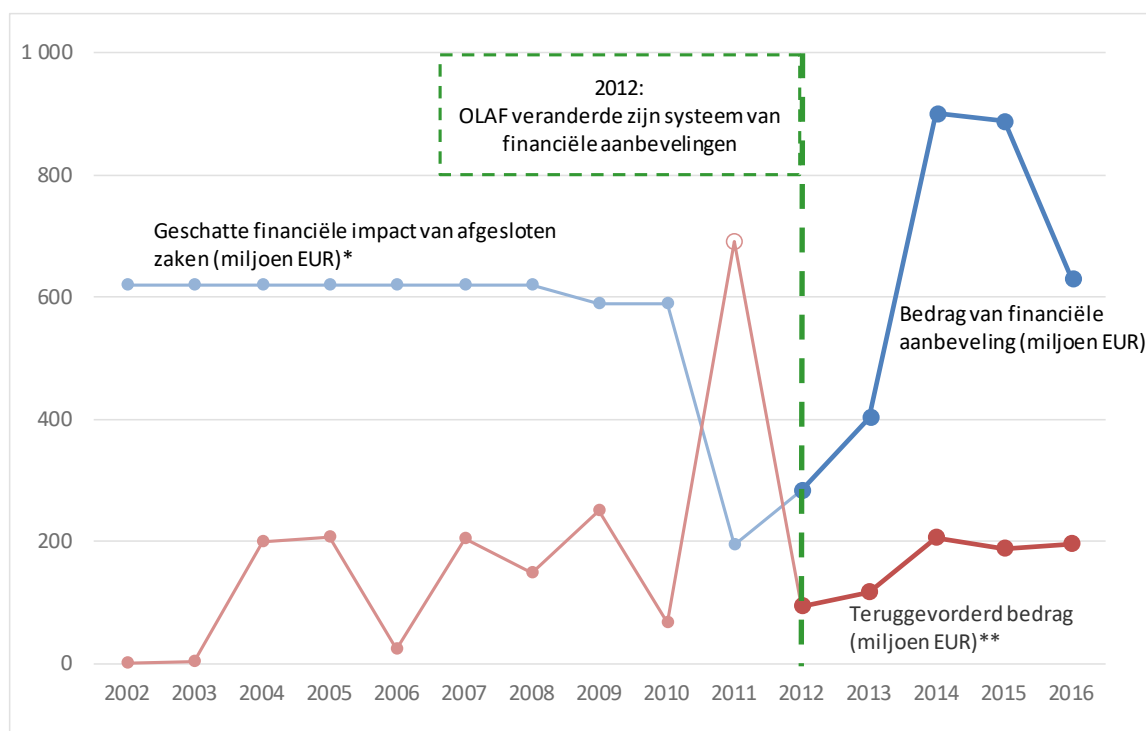
106 *Figuur 12* geeft de bedragen weer die OLAF heeft aanbevolen voor terugvordering tussen 2002 en 2016. Op basis van de beschikbare gegevens schatten we de totale waarde van de financiële aanbevelingen van OLAF in deze periode op ongeveer 8,8 miljard EUR (voor 2008 en 2009 hanteren we het gemiddelde voor alle andere jaren). Eind 2016 werd een totaalbedrag van 2,6 miljard EUR (30 %) teruggevorderd. Uit de cijfers blijkt dat de totale jaarlijkse waarde van de aanbevelingen van het OLAF weliswaar sterk uiteenloopt, maar dat het teruggevorderde bedrag in de meeste jaren (met als opvallende uitzondering 2011) rond de 200 miljoen EUR lag (het gemiddelde over de laatste 15 jaar bedraagt 173 miljoen EUR).

107 Volgens de statistieken die we hebben ontvangen van zeven uitgevende DG's (REGIO, EMPL, AGRI, RTD, CNECT, HOME en DEVCO) heeft OLAF tussen 2012 en 2016 in totaal 1,9 miljard EUR aan terugvorderingen aanbevolen in het kader van 358 gevallen. Ten tijde van onze controle bedroegen de terugvorderingen en financiële correcties van de DG's 243 miljoen EUR (13 % van het aanbevolen totaal) in het kader van 153 gevallen (d.w.z. 43 %

van de gevallen). Wij erkennen dat het terugvorderingsproces mogelijk nog loopt bij een aanzienlijk aantal van de resterende financiële aanbevelingen van OLAF.

Het terugvorderen van ten onrechte uitbetaalde EU-middelen is een langdurige procedure: op basis van onze steekproef van gevallen waarin geld met succes werd teruggevorderd, schatten we dat voor de afronding van terugvorderingen ongeveer 36 maanden nodig zijn. Daarom zouden we een veel hoger terugvorderingspercentage verwachten voor aanbevelingen die tussen 2012 en 2014 zijn gedaan dan de 15 % (van het door OLAF aanbevolen totaalbedrag) die de DG's tot op heden hebben teruggevorderd.

Figuur 12 — Voor terugvordering aanbevolen bedragen en teruggevorderde bedragen, 2002-2016



* In zijn jaarverslag 2008 schatte OLAF de financiële impact van de zaken die het had afgesloten sinds zijn oprichting in 1999 op meer dan 6,2 miljard EUR. Het gemiddelde over een periode van tien jaar komt uit op ongeveer 620 miljoen EUR per jaar. Aangezien er geen gegevens zijn voor 2008 en 2009, hanteerden we het gemiddelde voor de jaren 2002-2011.

** Sinds 2012 presenteert OLAF in zijn jaarverslag het totale voor terugvordering aanbevolen bedrag en het cumulatieve bedrag dat in de loop van het jaar is teruggevorderd naar aanleiding van OLAF-onderzoeken die in voorgaande jaren zijn afgerond.

Bron: ERK, op basis van de jaarverslagen van OLAF, 2002-2016.

108 Uit de cijfers blijkt dat OLAF in een aanzienlijk deel van de gevallen de zaak afsluit met een aanbeveling tot terugvordering van ten onrechte betaalde EU-middelen, maar dat een dergelijke terugvordering niet plaatsvindt of dat het teruggevorderde bedrag aanzienlijk lager is dan aanbevolen.

109 Dit werd bevestigd door onze controle: uit schriftelijk bewijs blijkt dat de DG's in een aantal gevallen van mening waren dat de verslagen van OLAF onvoldoende informatie bevatten om als basis te dienen voor het instellen van een terugvorderingsprocedure van ten onrechte uitbetaalde middelen⁴⁸. De DG's hebben verdere actie ondernomen (of uitbesteed) om te beslissen of terugvordering mogelijk was of zijn afgegaan op bewijsmateriaal dat in hun eigen controles naar voren kwam.

110 Wanneer OLAF een justitiële aanbeveling formuleert en/of een verslag aan de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten overlegt, wordt de financiële terugvorderingsprocedure in sommige gevallen opgeschort. We hebben een aantal gevallen aangetroffen waarin de terugvorderingsprocedure was opgeschort en OLAF de DG's had gevraagd geen informatie te verstrekken aan de nationale autoriteiten of de begunstigde. Weliswaar erkennen we dat er een uitruil kan zijn tussen strafrechtelijke onderzoeken en snelle financiële terugvorderingen.

111 Niettemin is het gebruik van bestuursrechtelijke procedures voor de terugvordering van ten onrechte betaalde EU-middelen nog steeds efficiënter en goedkoper dan de terugvordering van deze middelen via strafrechtelijke procedures door middel van de bevoeging en confiscatie van vermogensbestanddelen. Uit een recent onderzoek van Europol naar de ontneming van vermogensbestanddelen in de Europese Unie is gebleken dat het geldbedrag dat momenteel in de EU wordt ontnomen slechts een klein deel van de geraamde opbrengsten van misdrijven uitmaakt⁴⁹.

Gedeeld beheer

112 Bij gedeeld beheer vorderen de DG's geld niet rechtstreeks van de begunstigten terug, maar passen zij in plaats daarvan verschillende financiële procedures toe om de EU-begroting te beschermen. In de meeste gevallen passen DG REGIO en DG EMPL altijd financiële correcties toe wanneer OLAF een financiële aanbeveling doet. Het wordt aan de betrokken lidstaat overgelaten om te beslissen welke corrigerende maatregelen hij tegen de begunstigten zal nemen nadat het DG een financiële correctie heeft toegepast. Volgens het beginsel van gedeeld beheer zijn DG REGIO en DG EMPL niet verplicht de van begunstigten teruggevorderde bedragen te controleren.

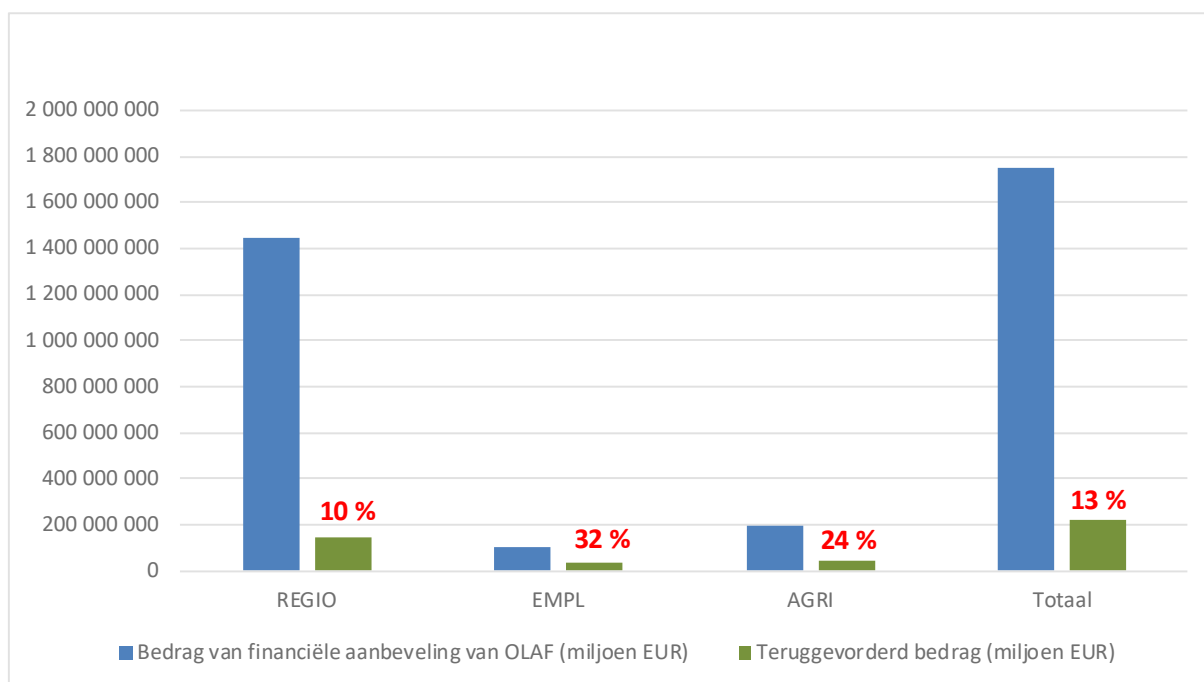
⁴⁸ Voor 59 van de 150 gevallen waarin naar aanleiding van financiële aanbevelingen van OLAF een terugvordering heeft plaatsgevonden, bedraagt het teruggevorderde bedrag 70 % of minder van het door OLAF aanbevolen bedrag.

⁴⁹ Does crime still pay? Criminal asset recovery in the EU; Survey of statistical information 2010-2014; Europol, 2016.

113 De regels van DG AGRI bepalen niet duidelijk de belangrijkste stappen om follow-up te geven aan de financiële aanbevelingen van OLAF. Zo bestaan er geen termijnen waarbinnen de lidstaten het terug te vorderen bedrag dat wordt aanbevolen in het OLAF-verslag kunnen betwisten. DG AGRI ziet het als zijn taak om toe te zien op de terugvordering, die volledig onder de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaat valt.

114 **Figuur 13** toont de totale waarde van de financiële aanbevelingen die OLAF tussen 2012 en 2016 naar de DG's REGIO, EMPL en AGRI heeft gezonden, samen met de bedragen die ten tijde van onze controle waren teruggevorderd. De drie DG's hebben in de periode 2012-2016 268 financiële aanbevelingen van OLAF ontvangen. In 125 van deze gevallen werden er bedragen teruggevorderd (47 %). Het terugvorderingspercentage stijgt niet aanzienlijk als we enkel rekening houden met de financiële aanbevelingen van OLAF die de drie DG's tussen 2012 en 2014 hebben ontvangen. In deze gevallen slaagden de drie DG's erin 15 % van het gecumuleerde totaalbedrag dat wordt aanbevolen door OLAF terug te vorderen (DG REGIO — 10 %; DG EMPL — 19 %; DG AGRI — 33 %). We merken op dat OLAF in oktober 2016 nieuwe instructies heeft gepubliceerd om financiële aanbevelingen op te stellen en te berekenen. Omdat de nieuwe instructies relatief recent zijn, valt de invloed ervan op het systeem nog af te wachten.

Figuur 13 — Terugvorderingen door de DG's REGIO, EMPL en AGRI naar aanleiding van aanbevelingen van OLAF in de periode 2012-2016



Bron: ERK, op basis van cijfers van de Commissie.

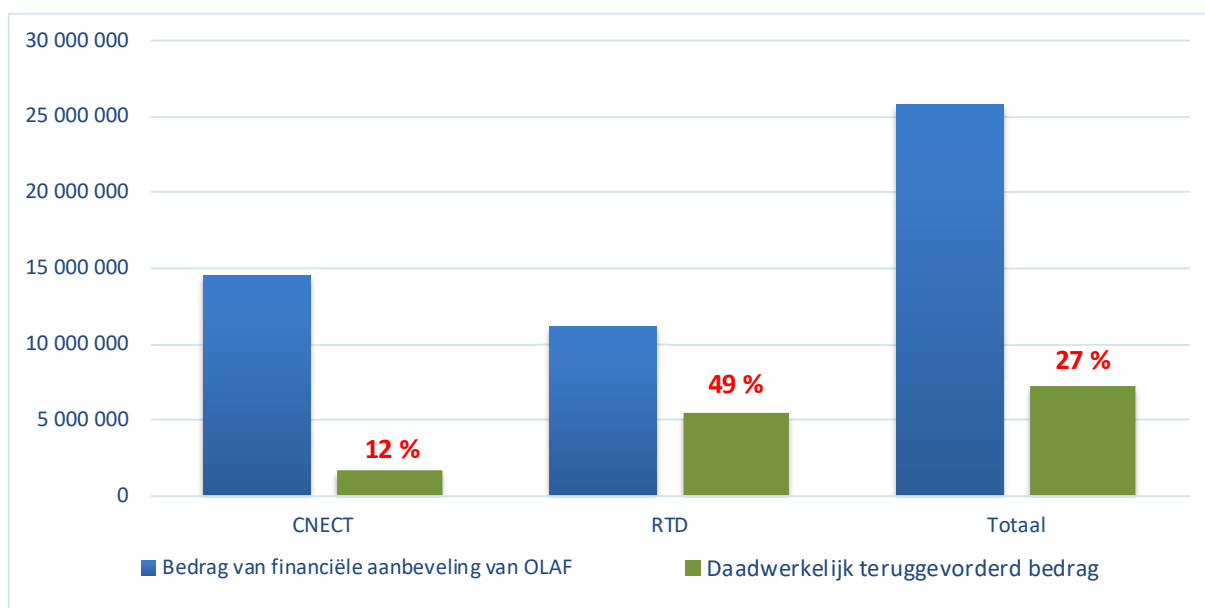
115 Volgens DG REGIO en DG EMPL is een van de belangrijkste redenen waarom aanbevolen bedragen niet worden teruggevorderd dat het aanbevolen bedrag niet rechtstreeks wordt onderbouwd in het eindverslag van OLAF. Zo heeft het DG in één geval een extern bedrijf verzocht een nadere juridische analyse van de bevindingen van OLAF uit te voeren. In een ander daarmee verband houdend geval besloot het DG, na raadpleging van DG MARKT en de juridische dienst van de Commissie, het door OLAF aanbevolen bedrag niet terug te vorderen wegens het grote risico op geschillen. Een andere reden waarom het volledige aanbevolen bedrag in bepaalde gevallen niet was teruggevorderd, was dat OLAF in het verleden hogere correcties had aanbevolen voor niet-naleving van openbare aanbestedingsregels dan die welke daadwerkelijk werden toegepast door de desbetreffende DG's op basis van de richtsnoeren van de Commissie⁵⁰.

Direct beheer (DG CNECT en DG RTD)

116 *Figuur 14* toont de totale waarde van de financiële aanbeveling die OLAF tussen 2012 en 2016 aan DG CNECT en DG RTD heeft gezonden, samen met het bedrag dat tot het tijdstip van onze controle was teruggevorderd. De twee DG's hebben tussen 2012 en 2016 36 financiële aanbevelingen van OLAF ontvangen. In negen gevallen (25 % van de gevallen) werden de bedragen volledig teruggevorderd. In één uitzonderlijk geval heeft DG RTD achtmaal het door OLAF aanbevolen bedrag teruggevorderd, omdat het totaalbedrag dat van de begunstigde was teruggevorderd ook geëxtrapoleerde bedragen omvatte die waren gebaseerd op de eigen controles van de DG's. In dit geval beschouwen we het bedrag dat OLAF aanbeveelt als volledig teruggevorderd. Het terugvorderingspercentage neemt licht toe als we enkel rekening houden met de financiële aanbevelingen van OLAF die de twee DG's tussen 2012 en 2014 hebben ontvangen. In deze gevallen slaagden beide DG's er over het algemeen in 34 % van het totaalbedrag dat wordt aanbevolen door OLAF terug te vorderen.

⁵⁰ Besluit van de Commissie van 19 december 2013 betreffende de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten, C(2013) 9527 final.

Figuur 14 — Terugvorderingen door DG CNECT en DG RTD naar aanleiding van aanbevelingen van OLAF in de periode 2012-2016



Bron: ERK, op basis van cijfers van de Commissie.

117 Wij controleerden 20 financiële aanbevelingen van OLAF (10 voor DG CNECT en 10 voor DG RTD) van de 37 gevallen die betrekking hebben op 86 % van het gecumuleerde totaalbedrag dat door OLAF wordt aanbevolen aan beide DG's. Op basis hiervan constateerden wij dat de vertragingen bij de terugvordering van middelen en het niet-terugvorderen van middelen na een OLAF-onderzoek voornamelijk te wijten zijn aan:

- o lopende strafrechtelijke onderzoeken of procedures;
- o onvoldoende bewijsmateriaal in de verslagen van OLAF; en
- o de omstandigheid dat ondernemingen reeds zijn geliquideerd wanneer OLAF de zaak afsluit.

118 De tijd die een uitgevend DG nodig heeft om een geval aan OLAF te melden en de snelheid van het onderzoek van OLAF kunnen belangrijke factoren zijn voor de kans van slagen van een terugvorderingsprocedure, aangezien tijd zeer belangrijk is in gevallen waarin DG's middelen rechtstreeks van begunstigen terugvorderen. Voor zaken waarbij de terugvordering nog steeds loopt, verstrijkt tussen het begin van het OLAF-onderzoek en de terugvordering gemiddeld vijf jaar. Wanneer fraudeurs ondernemingen liquideren of ontbinden — vaak onmiddellijk na de aankondiging van een controle of een OLAF-onderzoek — zijn de kansen op terugvordering vrij beperkt.

119 De DG's kunnen sneller reageren en de kosten voor het terugvorderen van middelen van een begunstigde vermijden als zij door middel van hun eigen controles kunnen aantonen dat de contractuele verplichtingen niet zijn nagekomen. In deze gevallen baseert het verantwoordelijke DG zijn voorbereidende werkzaamheden voor de terugvorderingsopdracht op zijn eigen controleresultaten en niet op het OLAF-verslag. We hebben vastgesteld dat in gevallen waarin het DG geen controle had uitgevoerd en het onderzoeksdossier van OLAF de enige bron van bewijs was, het DG moeilijker een terugvorderingsopdracht kon afgeven voor het door OLAF aanbevolen bedrag, aangezien het DG de beschikbare documentatie ontoereikend achtte.

120 Bovendien leggen debiteuren soms zaken voor aan het Europees Hof van Justitie om een deel van de afgewezen kosten terug te vorderen en/of schadevergoeding te eisen van de Commissie. In dat geval kan het teruggevorderde bedrag pas als definitief worden beschouwd wanneer de zaak bij het HvJ is afgesloten.

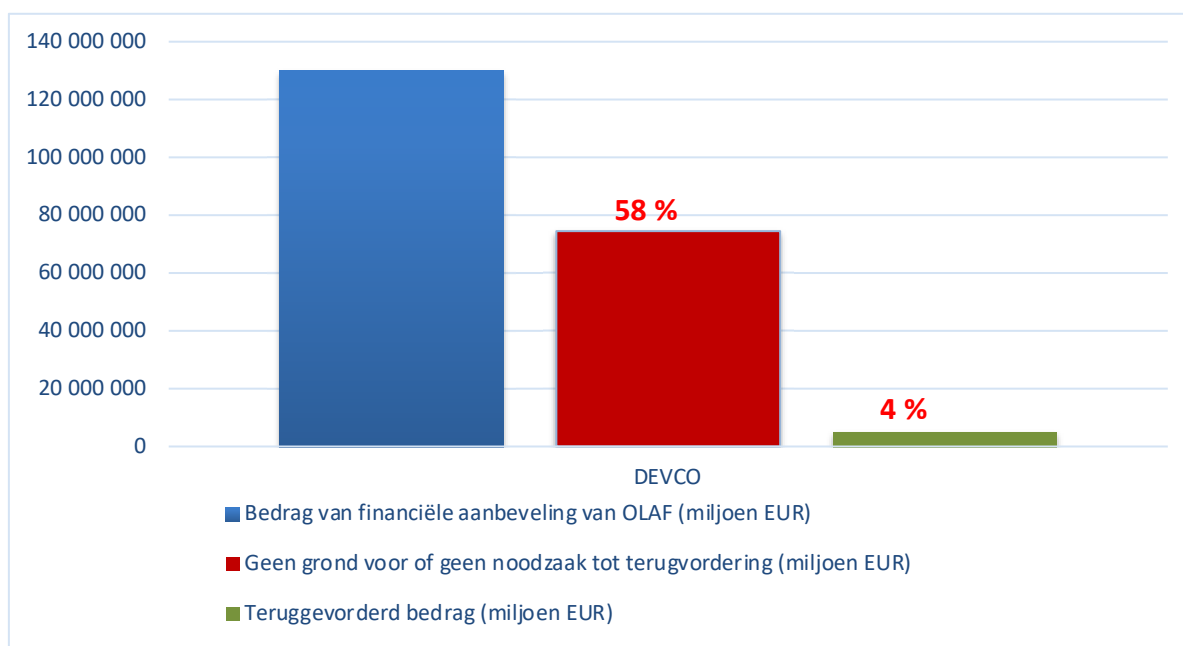
Indirect beheer (DG DEVCO)

121 Bij indirect beheer vertrouwt DG DEVCO taken ter uitvoering van de begroting toe aan begunstigde landen, internationale organisaties en ontwikkelingsagentschappen in niet-EU-landen.

122 *Figuur 15* toont de totale waarde van de financiële aanbevelingen die OLAF tussen 2012 en 2016 aan DG DEVCO heeft gezonden, samen met het bedrag dat tot het tijdstip van onze controle was teruggevorderd. DG DEVCO heeft in de periode 2012-2016 53 financiële aanbevelingen van OLAF ontvangen. In 20 gevallen (38 % van de gevallen) werden er bedragen teruggevorderd⁵¹. Het terugvorderingspercentage stijgt niet aanzienlijk als we enkel rekening houden met de financiële aanbevelingen van OLAF die het DG tussen 2012 en 2014 heeft ontvangen. In deze gevallen slaagde DG DEVCO er over het algemeen in 6 % van het totaalbedrag dat wordt aanbevolen door OLAF terug te vorderen.

⁵¹ Bij DG DEVCO staan ook subsidie- en aanbestedingsovereenkomsten alsmede begrotingssteunactiviteiten onder direct beheer. Onze controle was echter gericht op uitgaven onder indirect beheer.

Figuur 15 — Terugvorderingen door DG DEVCO naar aanleiding van aanbevelingen van OLAF in de periode 2012-2016



Bron: ERK, op basis van cijfers van de Commissie.

123 In zaken die 58 % van de totale waarde van de financiële aanbevelingen van OLAF vertegenwoordigen, heeft DG DEVCO de betrokken EU-middelen niet teruggevorderd, ofwel omdat het van mening was dat daarvoor geen rechtsgrondslag bestond, ofwel omdat het besloot geen terugvorderingsopdracht af te geven⁵². Uit de tien door ons onderzochte financiële aanbevelingen van OLAF blijkt dat DG DEVCO de door OLAF aanbevolen bedragen met name niet heeft teruggevorderd omdat DG DEVCO van mening was dat er onvoldoende bewijs was.

124 In drie van de tien gevallen die een aanzienlijke waarde aan financiële aanbevelingen van OLAF vertegenwoordigen, besloot DG DEVCO af te zien van een terugvordering. Aangezien DG DEVCO in een risicovolle omgeving opereert, en gezien de potentiële risico's voor de uitvoering van zijn beleid, kan het in bepaalde omstandigheden besluiten om EU-middelen niet van de begunstigden terug te vorderen. In landen met een instabiel politiek en rechtstelsel zijn de kansen op terugvordering via een strafrechtelijke of civiele (bestuursrechtelijke) procedure duidelijk gering en kan een onderzoek van OLAF vaak de enige manier zijn om een beschuldiging van fraude te onderzoeken. OLAF analyseert niet voldoende gedetailleerd welke gevallen tot succesvolle terugvorderingen hebben geleid en

⁵² Als we enkel rekening houden met financiële aanbevelingen van OLAF tussen 2012 en 2014, stijgt dit percentage tot 82 %.

waarom de DG's beslissen om geen of slechts een veel lager bedrag terug te vorderen dan door OLAF was aanbevolen. Dit zou OLAF helpen zijn onderzoeken doelgerichter te maken.

Er zijn gecoördineerde inspanningen nodig om het EOM operationeel te maken

125 In oktober 2017 hebben twintig lidstaten een verordening vastgesteld voor een nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”)⁵³. Dit wordt het EU-orgaan dat bevoegd is om strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden te onderzoeken en te vervolgen.

126 Het EOM is opgezet om op twee niveaus te opereren: gecentraliseerd en gedecentraliseerd. Het gecentraliseerde niveau bestaat uit een Europees hoofdaanklager (EHA) en een Europees openbaar aanklager (EOA) per lidstaat (waaronder twee plaatsvervangend hoofdaanclagers) op het centraal bureau van het EOM in Luxemburg, terwijl het gedecentraliseerde niveau bestaat uit gedelegeerd Europees aanklagers (GEA's) die in de lidstaten werkzaam zijn. De Europees aanklagers, die over kamers zijn verdeeld, zullen verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de GEA's en zullen in uitzonderlijke gevallen zelf onderzoeken uitvoeren. De GEA's zullen worden belast met onderzoeken die worden verricht in de betrokken lidstaten (*figuur 16*).

⁵³ Nederland en Malta hebben zich in de loop van 2018 aangesloten bij het EOM.

Figuur 16 — Structuur van het EOM



Bron: Commissie.

127 We hebben de verordening tot instelling van het EOM geanalyseerd in het licht van onze opmerkingen over de huidige opzet voor het onderzoeken en vervolgen van fraude met EU-uitgaven. We hebben beoordeeld of het EOM de volgende belangrijke problemen zal aanpakken:

- o het huidige systeem, waarbij het administratieve onderzoek van OLAF naar vermoedelijke fraude wordt gevolgd door een strafrechtelijk onderzoek op nationaal niveau, neemt in een aanzienlijk aantal gevallen veel tijd in beslag; en

- o tekortkomingen in de samenwerking tussen OLAF en de nationale autoriteiten.

128 In het algemeen beschouwen we de oprichting van het EOM als een stap in de goede richting. We willen echter de aandacht vestigen op enkele risico's die erop wijzen dat het EOM de bovengenoemde problemen mogelijk niet zal aanpakken:

- o De verordening bepaalt dat de EOM-kamers toezicht zullen houden op de operationele werkzaamheden van de gedelegeerd aanklagers. Om de conclusie van een gedelegeerd aanklager te betwisten of zelfs maar met hem of haar te bespreken, zal de kamer in specifieke gevallen adequate deskundigheid inzake nationaal strafrecht en nationale strafprocedures nodig hebben, alsmede de nodige vertaling. Dit betekent dat het centraal bureau van het EOM met het oog op zijn toezichthoudende taak voldoende personeelsleden en middelen, waaronder nationale juridische deskundigen, nodig heeft⁵⁴. Een uitgebreide interne raadpleging en vertaling kan uiteindelijk te veel tijd in beslag nemen voor strafprocedures, waarbij tijd vaak het meest schaarse middel is.
- o Overeenkomstig de EOM-verordening zullen onderzoeken in de eerste plaats door de onderzoekers van de lidstaten worden uitgevoerd onder het gezag van het EOM. De verordening voorziet niet in een mechanisme waarmee het EOM (of een ander EU-orgaan) er bij de autoriteiten van de lidstaten op kan aandringen om middelen toe te wijzen aan proactieve werkzaamheden die nodig zijn voor het onderzoek naar fraude met EU-uitgaven, of aan zaken die worden behandeld door de gedelegeerd aanklagers. Aangezien een gedelegeerd aanklager de steun van de desbetreffende nationale autoriteit nodig zal hebben om het onderzoek uit te voeren dat nodig is om de zaak bij de rechter aanhangig te maken, zal zijn doeltreffendheid sterk afhankelijk blijven van de nationale autoriteiten.
- o Op grond van de EOM-verordening⁵⁵ kunnen de instellingen, organen en instanties van de EU (IBOA's) een beroep doen op OLAF voor een eerste beoordeling van gevallen die aan het EOM moeten worden doorverwezen. Omdat tijd van cruciaal belang is voor het welslagen van een strafrechtelijk onderzoek, kan overmatig gebruik van deze optie een negatief effect hebben op de tijdigheid van eventuele vervolgmaatregelen. De toekomstige regelingen voor samenwerking tussen OLAF en het EOM moeten het mogelijk maken om snel te beslissen of er een strafprocedure wordt ingeleid dan wel of

⁵⁴ De Commissie raamt de kosten van het EOM met 115 personeelsleden op 21 miljoen EUR per jaar.

⁵⁵ Zie overweging 51 van Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM").

de zaak voor onderzoek wordt doorverwezen door de betrokken lidstaat of door een verantwoordelijke EU-instelling door middel van een administratieve procedure.

Conclusies en aanbevelingen

129 In onze controle zijn we nagegaan of de Commissie het risico op fraude met EU-uitgaven naar behoren beheert. We hebben met name de maatregelen onderzocht die de Commissie heeft genomen ter preventie en afschrikking van potentiële fraudeurs en om middelen terug te vorderen wanneer er fraude is gepleegd.

130 Gelet op onze waarnemingen zijn wij van mening dat er in de EU meer daadkracht nodig is bij de invoering van een doeltreffend strategisch kader voor het beheer van het frauderisico op basis van deugdelijke beoordelingen. Wij zijn van mening dat er een duidelijke noodzaak bestaat dat de Commissie haar strijd tegen fraude met EU-uitgaven opvoert door een verduidelijking en versterking van de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die betrokken zijn bij het beheer van de fraudebestrijding.

De Commissie heeft onvoldoende inzicht in de omvang, de aard en de oorzaken van fraude

131 De Commissie beschikt niet over volledige en vergelijkbare informatie over de omvang van opgespoorde fraude met EU-uitgaven. De eigen rapportage van de Commissie over opgespoorde fraude op gebieden die rechtstreeks door haar worden beheerd is niet volledig. Wat gedeeld beheer betreft, verschillen de methoden die de lidstaten hanteren om hun officiële statistieken over opgespoorde fraude op te stellen en is de in het IMS (beheerssysteem voor onregelmatigheden) van de Commissie gemelde informatie onvolledig. De Commissie verricht geen alomvattende controles om de kwaliteit van de in het IMS gemelde gegevens te waarborgen en verlangt ook niet van de autoriteiten van de lidstaten dat ze de betrouwbaarheid van de gemelde gegevens waarborgen. De uitgevende DG's verrichten gedeeltelijke controles op de systemen voor het melden van onregelmatigheden op nationaal niveau binnen het kader van systeemcontroles (zie de **paragrafen 21-32**).

132 De Commissie heeft nog niet vastgesteld hoe inzicht moet worden verkregen in niet-opgespoorde fraude om de officiële statistieken aan te vullen, hoewel er verschillende aanvaarde manieren zijn om inzicht te krijgen in de omvang van de fraude (zie de **paragrafen 33-37**).

133 Ook de beschikbare kwalitatieve informatie over de aard en de oorzaken van fraude achten wij ontoereikend. Er is informatie beschikbaar over fraudepatronen en -constructies die in verschillende sectoren worden gebruikt, maar de beschikbare informatie wordt niet systematisch bijgewerkt. Bovendien hebben we geen gedetailleerde analyses en geen enkel onderzoek van de Commissie aangetroffen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld waarom sommige begunstigden van EU-middelen fraude plegen.

134 Uit onderzoeken waarbij gebruik wordt gemaakt van objectieve corruptie-indicatoren is ook gebleken dat het risico van corruptie mogelijk groter wordt door discretionaire bevoegdheden in verband met het doen van uitgaven en buitensporige bureaucratische controles die andere leveranciers de toegang tot de markt belemmeren, waardoor corrupte transacties gemakkelijker in stand kunnen worden gehouden (zie de ***paragrafen 38-49***).

Aanbeveling 1 — Beter inzicht verkrijgen in de omvang, de aard en de oorzaken van fraude met EU-uitgaven

Met het oog op een goed vormgegeven aanpak van de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, dient de Commissie een robuust systeem voor het melden van fraude op te zetten dat informatie verschaft om de omvang, de aard en de onderliggende oorzaken van fraude te beoordelen. De Commissie zou met name:

- a) het IMS (beheerssysteem voor onregelmatigheden) moeten verbeteren zodat alle bevoegde autoriteiten tijdig verslag uitbrengen over informatie over strafrechtelijke onderzoeken in verband met fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad.
- b) haar capaciteit moeten opbouwen om uit verschillende bronnen informatie te verzamelen over het risico van fraude en corruptie ten nadele van de EU-begroting, dit risico herhaaldelijk moeten meten aan de hand van verschillende methoden (ervaringsonderzoeken en indexen op basis van administratieve gegevens) en moeten nadenken over de vaststelling van risico-indicatoren per uitgaventerrein, land en sector.

Streefdatum voor uitvoering: eind 2022

De strategische aanpak van de Commissie voor het beheer van het frauderisico vertoont tekortkomingen

135 Er bestaan tekortkomingen in de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie en de rapportage over de doeltreffendheid ervan. De Commissie beschikt weliswaar over een formele fraudebestrijdingsstrategie — de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) — maar zij heeft deze sinds 2011 niet meer geactualiseerd. Wij betwijfelen dan ook of deze strategie wel geschikt is om de fraudebestrijdingsactiviteiten van de Commissie in praktisch opzicht te sturen. We nemen nota van het voornemen van de Commissie om de CAFS te actualiseren (zie de **paragrafen 58-64**).

136 In het kader van het governance-model van de Commissie worden de rollen en verantwoordelijkheden bij fraudebestrijdingsmaatregelen opgesplitst. De verschillende DG's en diensten van de Commissie hebben elk hun eigen fraudebestrijdingsstrategie. Er is geen centraal orgaan dat belast is met het waarborgen van passend gemeenschappelijk toezicht op fraudebestrijdingsactiviteiten. Dit zou een rol kunnen zijn voor OLAF (zie **aanbeveling 4**). Strategisch frauderisicobeheer en fraudepreventie worden in geen van de portefeuilles van de individuele commissarissen specifiek genoemd (zie de **paragrafen 52-57**).

Aanbeveling 2 — Zorgen voor leiderschap bij de fraudebestrijdingsmaatregelen van de Commissie

- 2.1. De Commissie moet ervoor zorgen dat strategisch frauderisicobeheer en fraudepreventie duidelijk zouden worden genoemd in de taakomschrijving van één commissaris om tot een betere coördinatie in de aanpak van fraude te komen binnen de context van collegiale verantwoordelijkheid voor fraudepreventie en -opsporing.
- 2.2. De Commissie zou ervoor moeten zorgen dat haar nieuwe fraudebestrijdingsstrategie:
- wordt voorafgegaan door een alomvattende analyse van frauderisico's, waarbij gebruik wordt gemaakt van een breed scala aan gegevens uit verschillende bronnen om de omvang, de aard en de oorzaken van fraude met EU-uitgaven vast te stellen;
 - zinvolle doelstellingen en meetbare indicatoren bevat; en
 - rapportage op basis van behaalde doelstellingen omvat.

Streefdatum voor uitvoering: eind 2022

Fraudepreventie heeft onvoldoende aandacht gekregen

137 Alhoewel de fraudebestendighedsactiviteiten van de Commissie van het jaar 2000 dateren, werden alomvattende bepalingen inzake fraudebestrijding pas voor het eerst in alle verordeningen op het hoogste niveau opgenomen voor de periode 2014-2020 (zie de **paragrafen 66-70**).

138 De beoordeling van het frauderisico alvorens uitgavenregelingen vast te stellen en fraudecontroles in te voeren, is mogelijk een doeltreffende manier om verliezen als gevolg van fraude te beperken. Voor de uitgavenprogramma's voor 2014-2020 eiste de Commissie echter pas laat in het proces dat een dergelijke beoordeling van de ontwerpregels wordt verricht. Deze zullen dus pas na 2021 voor de volgende generatie financiële programma's worden uitgevoerd. Wat gedeeld beheer betreft, heeft de Commissie de lidstaten niet gevraagd het frauderisico in hun programma's voor 2014-2020 te beoordelen alvorens deze goed te keuren. Juist op dit gebied wordt echter ongeveer 70 % van de EU-begroting uitgegeven (zie de **paragrafen 71-75**).

139 Het gebruik van gegevens voor fraudepreventie en -bestrijding kan een doeltreffende manier zijn om risicovolle marktdeelnemers vóór de toewijzing van middelen te identificeren of om de naleving in de toekomst te verbeteren door marktdeelnemers en personen van wie is vastgesteld dat zij fraude hebben gepleegd uit te sluiten. Binnen de Commissie zijn initiatieven op het niveau van de DG's ontplooid om dergelijke databanken op te zetten, maar het gebruik van deze instrumenten was vrij beperkt en onvoldoende gecoördineerd. Met name het preventieve en afschrikkende effect van het uitsluitings- en sanctiesysteem van de Commissie is beperkt, aangezien de voor het cohesiebeleid en landbouw bevoegde DG's niet de bevoegdheid hebben een verzoek tot uitsluiting in te dienen voor frauduleuze marktdeelnemers die worden ondersteund door deze fondsen. Bovendien zijn de autoriteiten van de lidstaten niet verplicht rekening te houden met uitsluitingsbesluiten bij financieringsbesluiten waarbij EU-middelen zijn betrokken.

140 Sinds 2013 beschikken DG EMPL en DG REGIO over hun eigen, intern ontwikkelde instrument voor fraudepreventie — Arachne. Een dergelijk instrument kan doeltreffend zijn, maar bevat momenteel nog steeds onvoldoende gegevens. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om dergelijke informatie over frauduleuze marktdeelnemers en de met hen verbonden particulieren te verstrekken (zie de **paragrafen 76-88**).

Aanbeveling 3 — Intensiever gebruik van instrumenten voor fraudepreventie

3.1. Met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen voor de uitgavenprogramma's in de periode na 2020 dient de Commissie een frauderisicobeoordeling uit te voeren en dient zij de lidstaten te verzoeken een gedetailleerde frauderisicobeoordeling uit te voeren alvorens programma's goed te keuren.

Streefdatum voor de uitvoering: 2020

3.2. Wat het uitsluitingssysteem van de Commissie betreft, moet zij:

- a) ervoor zorgen dat de DG's gebruikmaken van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting onder direct en indirect beheer;
- b) een beroep doen op de lidstaten om frauduleuze marktdeelnemers en de met hen verbonden particulieren op het spoor te komen en te signaleren.

3.3. De Commissie zou er bij alle lidstaten op moeten aandringen om actief deel te nemen aan de Arachne-databank door tijdig gegevens in te dienen en om gebruik te maken van de mogelijkheden die big data biedt om frauduleus en onregelmatig gebruik van EU-middelen te voorkomen.

Streefdatum voor uitvoering: eind 2019

De administratieve onderzoeken van OLAF hebben in minder dan de helft van de gevallen tot vervolging geleid en tot terugvordering van minder dan een derde van de middelen

141 De justitiële aanbevelingen van OLAF leiden tot de vervolging van fraudeurs in ongeveer 45 % van de gevallen. Het huidige systeem, waarbij OLAF onderzoeken opstart na de ontvangst van informatie van andere bronnen en waarbij het administratieve onderzoek van OLAF naar vermoedelijke fraude vaak wordt gevolgd door een strafrechtelijk onderzoek op nationaal niveau, neemt in een aanzienlijk aantal gevallen veel tijd in beslag en hierdoor verminderen de kansen om het uiteindelijke doel — vervolging — te bereiken (zie de **paragrafen 94-104**).

142 In een aantal gevallen (met betrekking tot fraude of onregelmatigheden) zijn de DG's van mening dat de verslagen van OLAF onvoldoende informatie verschaffen om als basis te dienen voor het instellen van een terugvorderingsprocedure van ten onrechte uitbetaalde middelen. In dergelijke gevallen nemen de DG's extra maatregelen (of besteden ze deze uit)

om te besluiten of terugvordering mogelijk is of vertrouwen ze op het bewijs dat hun eigen controles opleveren (zie de **paragrafen 105-124**).

Aanbeveling 4 — Herbezien van de rol en de verantwoordelijkheden van OLAF bij de bestrijding van fraude met EU-uitgaven in het licht van de oprichting van het EOM

De Commissie zou de rol en de verantwoordelijkheden van OLAF bij de bestrijding van fraude met EU-uitgaven opnieuw moeten bekijken in het licht van de oprichting van het EOM.

De Commissie zou het Europees Parlement en de Raad met name maatregelen moeten voorstellen om OLAF een strategische en toezichhoudende rol te geven bij de fraudebestrijdingsmaatregelen van de EU.

Dit zou kunnen betekenen dat OLAF optreedt als een toezichtsinstantie die verantwoordelijk is voor:

- a) het leiden van de opzet, de monitoring en het toezicht op de uitvoering van het fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie, met bijzondere aandacht voor het in realtime verstrekken van gedetailleerde analyses van fraudepatronen (modus operandi) en de oorzaken van fraude;
- b) de coördinatie en monitoring van de fraudebestrijdingsactiviteiten in de lidstaten.

Streefdatum voor uitvoering: eind 2022

Dit verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Lazaros S. Lazarou, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 14 november 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Uittreksel van relevante wetteksten

Artikel 3 van de PIF-richtlijn

“Fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad

2. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt als fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, beschouwd:
 - a) wat uitgaven die geen verband houden met aanbestedingen betreft, elk handelen of nalaten waarbij:
 - i) valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen of activa afkomstig van de begroting van de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;
 - ii) met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden, of
 - iii) deze middelen of activa worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor ze oorspronkelijk zijn toegekend;
 - b) wat uitgaven in verband met aanbestedingen betreft, elk handelen of nalaten, tenminste wanneer gepleegd met het oog op een onrechtmatig voordeel voor de dader of een derde en ten nadele van de financiële belangen van de Unie, waarbij:
 - i) valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen of activa afkomstig van de begroting van de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;
 - ii) met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden; of
 - iii) deze middelen of activa worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor ze oorspronkelijk werden toegekend, hetgeen de financiële belangen van de Unie schaadt.”

Artikel 325 VWEU

“De Unie en de lidstaten bestrijden fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten, alsmede in de instellingen, organen en instanties van de Unie, een doeltreffende bescherming moeten bieden.”

Bijlage II — Organen van de EU en de lidstaten die betrokken zijn bij het beheer van het frauderisico

Organen	Preventie (fraudebestrijdings-governance en -leiderschap, frauderisicobeoordeling, fraudebestrijdingsstrategieën, preventieve controles, inlichtingen)	Opsporing (preventieve fraudecontrole, fraudeklachtenmechanismes)	Onderzoek (administratief en strafrechtelijk)	Respons (sancties, terugvorderingen, vervolging, prestatiemeting en -verslaglegging)
OLAF	√	√	√	
IDOC			√	√
DG's van de Commissie	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Nationale bestuurlijke autoriteiten	√	√	√	√
Nationale gerechtelijke en wetshandhavingsautoriteiten		√	√	√
EOM			√	√

Bijlage III — Recente wetgevende initiatieven op het EU-beleidsterrein van fraudebestrijding

- **De richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-richtlijn)** werd op 5 juli 2017 aangenomen door de medewetgevers. De lidstaten hebben twee jaar de tijd (tot 6 juli 2019) om deze in hun nationale wetgeving om te zetten. De richtlijn harmonieert de definitie van vier strafbare feiten (fraude, corruptie, witwaspraktijken en wederrechtelijke toe-eigening) alsook sancties en verjaringstermijnen.
- **Verordening 2017/1939 tot instelling van het EOM** werd in oktober 2017 aangenomen. Naar verwachting zal het EOM vanaf eind 2020 of begin 2021 in 22 lidstaten met zijn werkzaamheden beginnen en zal het bevoegd zijn om strafbare feiten die de EU-begroting schaden, waaronder ernstige grensoverschrijdende btw-fraude waarmee meer dan 10 miljoen EUR gemoeid is, te onderzoeken.
- **Het voorstel tot wijziging van OLAF-verordening 883/2013 (COM(2018) 338)** betreffende onderzoeken door OLAF wat betreft samenwerking met het EOM en de doeltreffendheid van de onderzoeken van OLAF werd aangenomen in mei 2018.
- **Het nieuwe Financieel Reglement** werd van kracht in juli 2018.

Bijlage IV — Gebeurtenissen naar aanleiding waarvan lidstaten bij de Commissie melding doen van fraudegevallen die het voorwerp zijn van een strafrechtelijk onderzoek

Gebeurtenis	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
Na tenlastelegging	√			√	√			√						√						√		√			√			
Na eerste vonnis	√				√			√						√					√			√				√		
Na definitief vonnis — definitieve uitspraak van de rechter	√			√	√			√	√					√		√	√	√		√	√		√	√	√	√		
Andere	√	√	√			√	√			√	√	√	√		√				√	√	√	√		√			√	√

Bijlage V — Rollen en verantwoordelijkheden binnen de Commissie voor de uitkomsten van maatregelen ter bestrijding van fraude met de uitgaven van de EU

Organen van de Commissie	Planning			Uitvoering			Melding		
	Frauderisicoanalyse	Fraudebestrijdingsstrategieën	Beheersplan	Fraudecontroles vooraf en achteraf	Vervolging	Terugvordering	Melding van vermoedelijke en bevestigde fraudegevallen (PIF-verslag)	Jaarlijks activiteitenverslag	Jaarlijks beheers- en prestatieverslag
Europese Commissie (college)	Geïnfomeerd	Verantwoordelijk	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Verantwoordelijk	Geïnfomeerd	Verantwoordelijk
Commissaris voor Begroting en Personeelszaken	Geïnfomeerd	Geraadpleegd	Geïnfomeerd	Geïnfomeerd	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Geraadpleegd	Geïnfomeerd	Geraadpleegd
Bestuursraad	Geraadpleegd	Geïnfomeerd	Geraadpleegd	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Geraadpleegd	Geraadpleegd
Directeur van DG — gedelegeerd ordonnateur	Verantwoordelijk	Verantwoordelijk	Verantwoordelijk	Verantwoordelijk	Niet betrokken	Verantwoordelijk	Geraadpleegd	Verantwoordelijk	Geraadpleegd
OLAF*	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd
Centrale diensten: Sec-gen en DG BUDG	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geïnfomeerd	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Geraadpleegd
Dienst Interne Audit**	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Geïnfomeerd	Geïnfomeerd
Clearing House Group***	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken
Comité follow-up audit****	Geïnfomeerd	Geïnfomeerd	Geïnfomeerd	Geïnfomeerd	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Geïnfomeerd
Comité van toezicht van OLAF	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Geïnfomeerd	Niet betrokken	Niet betrokken	Niet betrokken
Netwerk voor fraudepreventie en -opsporing van de Commissie	Geraadpleegd	Geraadpleegd	Niet betrokken	Geraadpleegd	Niet betrokken	Niet betrokken	Geïnfomeerd	Niet betrokken	Niet betrokken

* Raadpleging van OLAF over alle andere maatregelen in de plannings- en uitvoeringsfase is facultatief, behalve wanneer dergelijke maatregelen gebaseerd zijn op een aanbeveling van OLAF.

** Heeft volgens zijn statuten en de internationale normen geen beheersverantwoordelijkheid in enig stadium van de fraudebestrijdingscyclus.

*** De Clearing House Group kan worden geïnformeerd per zaak, niet op een algemene systematische manier.

**** Het APC wordt indirect, d.w.z. op basis van interne en/of externe controlebevindingen, geïnformeerd over aangelegenheden die zich op deze terreinen voordoen. Het APC wordt geïnformeerd over de belangrijkste punten van de JAV's en van het AMPR-ontwerp.

We hebben de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij fraudebestrijding in de volgende vier categorieën ingedeeld:

- **Verantwoordelijk:** de persoon of instantie die een bepaalde taak daadwerkelijk uitvoert en/of die uiteindelijk verantwoording verschuldigd is aan het publiek voor de uitvoering van een activiteit of beslissing;
- **Geraadpleegd:** de persoon of instantie die advies uitbrengt over een bepaalde maatregel of beslissing voordat deze wordt genomen, waaronder de voorbereiding/evaluatie of presentatie van de ontwerpdocumenten aan degenen die verantwoordelijk zijn voor het besluit;
- **Geïnfomeerd:** de persoon of instantie die moet worden

Bijlage VI — Lijst van referenties

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

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

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

Mark Button en Jim Gee (2015), *The financial cost of fraud 2015 — What the latest data from around the world shows*, PKF Littlejohn LLP en PKF; zie ook Brooks, G., Button, M. en Gee, J. (2012), *The scale of healthcare fraud: a global evaluation*, *Security Journal*, deel 25 nr. 2, blz. 76-87.

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

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

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

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

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

Paulo Mauro (1996), *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure*, Internationaal Monetair Fonds, WP/96/98.

Paulo Mauro (1998), Corruption and the composition of government expenditure, Internationaal Monetair Fonds, Journal of Public Economics 69.

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

Acroniemen en afkortingen

AFCOS: Fraudebestrijdingscoördinatiediensten (Anti-fraud coordination services)

AFS: Fraudebestrijdingsstrategie (Anti-fraud strategy)

AMPR: Jaarlijks beheers- en prestatieverslag (Annual management and performance report)

CAFS: Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (Commission anti-fraud strategy)

DG: Directoraat-generaal

EDES: Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early detection and exclusion system)

EOM: Europees Openbaar Ministerie

GO: Gedelegeerd ordonnateur

HvJEU: Hof van Justitie van de Europese Unie

IBOA's: Instellingen, organen en instanties van de EU

IMS: Beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularity management system)

JAV: Jaarlijks activiteitenverslag

MFK: Meerjarig financieel kader

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding

PACA: Eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling (Primary administrative or judicial finding)

PIF: Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (Protection of financial interests)

Woordenlijst

Beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS — Irregularity management system):

Het beheerssysteem voor onregelmatigheden is een beveiligd elektronisch instrument voor het melden, beheren en analyseren van onregelmatigheden. Het IMS maakt deel uit van het antifraude-informatiesysteem (AFIS), dat door OLAF is ontwikkeld en wordt onderhouden en dat de uitwisseling van informatie tussen OLAF en de betrokken diensten bevordert.

Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (PIF — protection of financial interests):

De bescherming van de financiële belangen van de EU is een essentieel onderdeel van de beleidsagenda van de EU om het vertrouwen van de burgers te versterken en te vergroten en ervoor te zorgen dat hun geld correct wordt aangewend. Het gaat niet alleen om het beheer van begrotingskredieten, maar ook om alle maatregelen die een negatieve invloed hebben op de middelen van de EU en de lidstaten, voor zover deze maatregelen relevant zijn voor het beleid van de Unie.

Betere regelgeving: De zodanige vormgeving van beleid en wetgeving dat de doelstellingen ervan tegen zo laag mogelijke kosten worden bereikt. Betere regelgeving moet ervoor zorgen dat de EU de ambitieuze beleidsdoelstellingen die zij zichzelf heeft gesteld ook daadwerkelijk verwezenlijkt. Het gaat erom dat de gekozen beleidsoplossing de beste en minst belastende manier is om deze doelstellingen te bereiken. Door middel van deze manier van werken wordt ervoor gezorgd dat politieke besluiten op een open en transparante wijze worden genomen, op basis van het beste beschikbare bewijs en ondersteund door de uitgebreide betrokkenheid van belanghebbenden. (Bron: Toolbox voor betere regelgeving).

Corruptie: Corruptie is machtsmisbruik voor persoonlijk gewin. Dit omvat elk handelen of nalaten waarbij misbruik wordt gemaakt van openbaar gezag of wordt getracht invloed uit te oefenen op het misbruik van openbaar gezag om een onrechtmatig voordeel te verkrijgen.

Eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling (PACA — Primary administrative or judicial finding):

Een “eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling” is een eerste schriftelijke beoordeling door een bevoegde administratieve of gerechtelijke autoriteit waarin op basis van concrete feiten wordt geconcludeerd dat er een onregelmatigheid is begaan. De PACA kan vervolgens worden herzien of ingetrokken in het licht van de ontwikkelingen in de loop van de administratieve of gerechtelijke procedure.

Effectbeoordeling: Effectbeoordelingen dragen bij tot de besluitvormingsprocessen van de EU door systematisch informatie over geplande interventies te verzamelen en te analyseren en het waarschijnlijke effect van deze interventies in te schatten. Er moeten effectbeoordelingen worden uitgevoerd voor alle grote beleidsinitiatieven (d.w.z. die welke in de jaarlijkse beleidsstrategie of later in het kader van het wetgevingsprogramma van de Commissie worden gepresenteerd, met enkele duidelijk omschreven uitzonderingen). Daarnaast kunnen per geval ook andere belangrijke initiatieven worden beoordeeld.

Financiële correcties: kunnen door een lidstaat worden doorgevoerd door onregelmatige uitgaven af te trekken van het bedrag van de betalingsaanvraag van de lidstaat, door een door de Commissie afgegeven terugvorderingsopdracht te betalen of door vrijmakingen. De aftrek kan twee vormen aannemen: schrapping of terugvordering bij de begunstigen.

Fout: Een onregelmatigheid als gevolg van de niet-naleving van wettelijke en contractuele vereisten.

Fraude: Fraude is opzettelijke misleiding met het oog op het verkrijgen van persoonlijk gewin of om een andere partij schade te berokkenen (*bijlage I*).

Frauderisico: Overeenkomstig de gids van 2016 inzake het beheer van frauderisico's van het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) moeten organisaties uitgebreide frauderisicobeoordelingen uitvoeren om specifieke fraudeconstructies en -risico's vast te stellen, de waarschijnlijkheid en de omvang ervan te beoordelen, bestaande fraudecontroles te evalueren en maatregelen te nemen om resterende frauderisico's te beperken.

Onregelmatigheid: Een onregelmatigheid is een handeling die niet in overeenstemming is met de EU-voorschriften en die mogelijk negatieve gevolgen heeft voor de financiële belangen van de EU, maar die het gevolg kan zijn van fouten zonder frauduleus karakter die zijn begaan door begunstigen die middelen aanvragen of autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het verrichten van betalingen. Wanneer een onregelmatigheid opzettelijk wordt begaan, is er sprake van fraude.

Opgespoorde fraude: Opgespoorde fraude omvat vermoedelijke en vastgestelde fraude.

Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES — Early detection and exclusion system): Het EDES is het nieuwe opsporings- en uitsluitingssysteem dat de Commissie met ingang van 1 januari 2016 heeft ingevoerd om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen onbetrouwbare marktdeelnemers. Dit systeem moet het gemakkelijker maken om dergelijke marktdeelnemers vroegtijdig op te sporen, uit

te sluiten van ontvangst van EU-middelen en financiële sancties op te leggen en om, in de ernstigste gevallen, informatie over dergelijke uitsluitingen of sancties bekend te maken.

Tenlastelegging: Een officiële mededeling van de openbaar aanklager gericht aan een natuurlijke of rechtspersoon met een omschrijving van het strafbaar feit waarvan hij of zij wordt beschuldigd en waarbij de openbaar aanklager de zaak bij de rechtbank aanhangig maakt.

Vastgestelde fraude: Met vastgestelde fraude wordt een geval aangeduid dat bij een definitieve beslissing van een strafrechtbank als “fraude” is aangemerkt.

Vermoedelijke fraude: Een onregelmatigheid die aanleiding geeft tot het inleiden van een administratieve of gerechtelijke procedure op nationaal niveau teneinde vast te stellen of er sprake is van opzettelijke gedragingen, wordt door de Commissie en de lidstaten aangemerkt als “vermoedelijke fraude”.

Veroordeling: Een uitspraak van een rechtbank waarbij de verdachte schuldig wordt bevonden aan een misdrijf. Een persoon kan pas als veroordeeld worden beschouwd wanneer de uitspraak definitief is.

Vervolging: Beslissing van de openbaar aanklager om de verdachte in staat van beschuldiging te stellen voor een misdrijf.

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.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerst thema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V "Financiering en administratie van de Unie", die onder leiding staat van ERK-lid Lazaros S. Lazarou. De controle werd geleid door ERK-lid Juhan Parts, ondersteund door Ken-Marti Vaher, kabinetschef, en Margus Kurm, kabinetsattaché; Judit Oroszki, hoofdmanager en taakleider; Tomasz Plebanowicz, adjunct-taakleider; Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova en Anzela Poliulianaite, controleurs. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning en Valérie Tempez-Erasmi verleende secretariële ondersteuning.



Van links naar rechts: 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.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	4.4.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	26.6.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	14.11.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1472-8 doi:10.2865/3214 QJ-AB-18-030-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-1452-0 doi:10.2865/33924 QJ-AB-18-030-NL-Q

De bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude is een essentiële verantwoordelijkheid van de Commissie. De directoraten-generaal van de Commissie, de uitvoerende agentschappen en het Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) werken samen met een groot aantal andere organisaties, waaronder autoriteiten in de lidstaten en het toekomstige Europees Openbaar Ministerie (EOM). In het kader van deze controle beoordeelden we of de Commissie het risico op frauduleuze activiteiten die de EU-begroting schaden naar behoren beheert. Wij constateerden dat de Commissie niet beschikt over complete en vergelijkbare gegevens over de omvang van opgespoorde fraude met EU-uitgaven. Daarnaast heeft ze tot nu toe geen beoordeling van niet-opgespoorde fraude uitgevoerd of een gedetailleerde analyse verricht van de redenen waarom economische actoren zich inlaten met frauduleuze activiteiten. Dit beperkt de praktische waarde en de doeltreffendheid van de strategische plannen van de Commissie om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen fraude. Het huidige systeem, waarbij het administratieve onderzoek van OLAF naar vermoedelijke fraude wordt gevolgd door een strafrechtelijk onderzoek op nationaal niveau, neemt in een aanzienlijk aantal gevallen veel tijd in beslag en hierdoor verminderen de kansen om het tot vervolging te laten komen. Bovendien bevatten de eindverslagen van OLAF vaak niet voldoende informatie om de terugvordering van ten onrechte uitbetaalde middelen in te leiden. Minder dan de helft van de OLAF-onderzoeken hebben geleid tot vervolging van vermoedelijke fraudeurs en tot terugvordering van minder dan een derde van ten onrechte betaalde EU-middelen.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2019.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.