



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.12.2007  
KOM(2007) 806 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET  
OG DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET**

**Forebyggelse af svig på grundlag af operationelle resultater:  
en dynamisk strategi for "fraud-proofing"**

**{SEK(2007) 1676}**

## 1. INDLEDNING

Svig, korrupktion og andre ulovlige aktiviteter, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser, udnytter svagheder i eller omgår de procedurer, der er fastlagt for at forvalte og kontrollere EU's midler. For at kunne forebygge svig og korrupktion inden for alle EU-budgettets områder - på både indtægts- og udgiftssiden<sup>1</sup> - er det af afgørende betydning, at de anvisningsberettigede tjenester fortsat får bistand fra OLAF til at forbedre forebyggelsen af svig i forbindelse med den finansielle forvaltning<sup>2</sup>.

Denne meddelelse omhandler Kommissionen nye strategi for at beskytte lovgivning, kontrakter og forvaltnings- og kontrolsystemer mod svig. Den erstatter Kommissionens meddelelse om beskyttelse af lovgivningen og kontraktforvaltningen mod risikoen for svig<sup>3</sup>, som blev vedtaget den 7. november 2001 med henblik på gennemførelsen af aktion 94 i hvidbogen *Reformen af Kommissionen*<sup>4</sup>.

## 2. BAGGRUND

### 2.1. OLAF og reformen

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) blev oprettet i 1999. Det varetager sin opgave med at bekæmpe svig ved, i sin egenskab af et uafhængigt kontor, at foretage efterforskning og ved, i sin egenskab af en tjeneste i Kommissionen, at bidrage til udformningen af EU's strategi for bekæmpelse af svig og forberede de initiativer, der er nødvendige for at indføre eller styrke lovgivningen.

I 2000 påbegyndte Kommissionen en administrativ reform<sup>5</sup>. Det finansielle forvaltningssystem blev moderniseret ved at udvide de anvisningsberettigedes beføjelser og øge deres ansvarlighed.

Hvidbogen *Reformen af Kommissionen* omhandlede foranstaltninger, der tog sigte på en bedre udnyttelse af ekspertisen inden for institutionerne for at forbedre forebyggelsen af uregelmæssigheder og svig. Denne forebyggelsespolitik blev yderligere uddybet i Kommissionens meddelelse *Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser - Bekæmpelse af svig - Hen imod en samlet strategisk tilgang*<sup>6</sup>.

Aktion 94 i hvidbogen om reform, "Optimal beskyttelse af lovgivningen og kontraktforvaltningen mod risikoen for svig", omfattede følgende tilsagn:

---

<sup>1</sup> Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1.

<sup>2</sup> Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, senest ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13. december 2006.

<sup>3</sup> Kommissionens meddelelse om beskyttelse af lovgivningen og kontraktforvaltningen mod risikoen for svig, SEK(2001) 2029 af 7.11.2001 – ikke offentliggjort i EFT. Se dog punkt 3.3.

<sup>4</sup> Reformen af Kommissionen – En hvidbog – Del I (KOM(2000) 200 endelig).

<sup>5</sup> Hvidbogen "*Reformen af Kommissionen*", Del II (Handlingsplan) af 5.4.2000, KOM(2000) 200 endelig/2.

<sup>6</sup> KOM(2000) 358 endelig.

*"For at det nuværende system, som skal beskytte lovgivningen mod risikoen for svig, kan blive mere effektivt, vil det være nødvendigt, at Kommissionen, når den foreslår ny lovgivning, der kan få indvirkning på EU-budgettet, under konsultationerne på tværs af tjenestegrene også forelægger OLAF udkast til en risikoanalyse. GD for Budget vil blive bistået af OLAF under gennemgangen af Kommissionens kontraktforvaltningsmidler (dvs. standardkontrakter, den centrale kontraktdatabase, styringsredskaberne). OLAF vil også rådgive om metoderne til at sikre mod svig gennem hele lovgivningsprocessen".*

## **2.2. Meddelelsen om beskyttelse af lovgivningen og kontraktforvaltningen mod risikoen for svig**

Formålet med meddelelsen fra 2001 om beskyttelse mod svig var at gennemføre målsætningerne i hvidbogen om reform og i Kommissionens meddelelse om den samlede strategiske tilgang til bekæmpelse af svig. Målsætningerne var at udvikle en forebyggelseskultur og at styrke de grundlæggende retlige instrumenters kapacitet til at modstå svig og enhver anden form for ulovlig aktivitet. Forebyggelsesmekanismerne i meddelelsen fra 2001 dækkede to aspekter: lovgivning og kontraktforvaltning.

På det lovgivningsmæssige område var forebyggelsen mod svig begrænset til de mest følsomme forslag. En forudgående identificering af de følsomme fællesskabspolitikker gjorde det muligt at målrette konsultationsproceduren bedre. Meddelelsen omhandlede en samarbejdsproces i fire faser:

- a) definition af kriterier, der skal hjælpe med til at identificere de mest risikofyldte områder
- b) identificering af højrisikosektorer
- c) identificering af forslag til lovgivning, der skal gøres til genstand for "fraud-proofing"-analyse inden vedtagelse, og
- d) forudgående høring af OLAF.

Forebyggelse af svig og uregelmæssigheder ved kontraktforvaltning - det andet aspekt af meddelelsen fra 2001 - blev behandlet på to niveauer:

- a) udarbejdelse på centralt niveau af standardkontrakter for indkøb og af modeller for aftaler om tilskud (Generaldirektoratet for Budget), harmonisering af bestemmelser og procedurer for offentlige kontrakter og for ydelse af tilskud: der blev udarbejdet kontrakter og modeller for aftaler om tilskud til brug for alle Kommissionens tjenestegrene, og der blev offentliggjort vejledninger og retningslinjer (vademeccum, cirkulærer osv.)
- b) på tjenestegrenniveau (kontraktforvaltningstjenesterne) skulle der udvikles forskellige instrumenter udelukkende til brug for Kommissionens tjenestegrene. Nogle af disse er af særlig interesse, f.eks. standardkontrakter og lokale databaser, som eventuelt kan kommunikere med Kommissionens generelle regnskabsdatabase.

### **2.3. Behovet for en ny strategi for "fraud-proofing"**

Målsætningerne for "fraud-proofing"-proceduren er nået. OLAF har været tæt involveret i rækken af revisioner af lovgivningen vedrørende gennemførelsen af EU-budgettet og i vedtagelsen af de basisretsakter og standardinstrumenter, der er udformet af Kommissionens tjenestegrene med henblik på gennemførelsen af EU-budgettet. For nærmere detaljer henvises til den vedlagte rapport om resultaterne af "fraud-proofing"-proceduren.

De vigtigste af de finansielle bestemmelser for de kommende år er allerede blevet beskyttet mod svig, enten gennem den formelle "fraud-proofing"-procedure eller gennem høring på tværs af tjenestegrene. Der er udarbejdet standardbestemmelser til forebyggelse af svig, og retsreglerne for EU's finansielle forvaltning er efterhånden stabiliseret. På denne baggrund forekommer den forebyggelsesmekanisme, der er omhandlet i meddelelsen fra 2001, nu at være mindre relevant. Den nye strategi vil desuden bidrage til at opnå de samme målsætninger som de interne kontrolstandarder for effektiv forvaltning, navnlig standard 2, 7 og 8.

Desuden støtter Kommissionen en "forenklingspolitik", som delvis har til formål "at fortsætte bestræbelserne på at konsolidere, strømline og forenkle de interne procedurer og arbejdsmetoder med henblik på at opnå større effektivitet og efficiens og at opnå større balance mellem risikoniveauet og udgifterne til kontrol"<sup>7</sup>. Det er derfor nødvendigt at gøre den forudgående høring af OLAF mere fleksibel.

## **3. DEN NYE STRATEGI**

### **3.1. Udformningen af den nye strategi**

Den nye strategi for forebyggelse af svig vil hovedsagelig være baseret på OLAF's operationelle resultater. Udnyttelsen af operationelle resultater vil etablere en ny forbindelse mellem erfaringerne i praksis og de foranstaltninger, de forskellige institutioner har vedtaget for at undgå svig og uregelmæssigheder. OLAF vil bedre kunne udnytte den viden, der er opnået fra operationelle og efterretningsmæssige aktiviteter og vil stille den til rådighed for andre tjenestegrene i Kommissionen og for andre EU-institutioner og -organer.

Som led i den nye strategi skal der drages erfaringer af undersøgelsesaktiviteter og efterretningsanalyse, og disse erfaringer skal formidles til de relevante myndigheder. OLAF vil f.eks. støtte tjenestegrene, der gennemfører EU-politikker, i deres bestræbelser på at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser, og kontoret vil udarbejde anbefalinger til at opnå den størst mulige sikkerhed mod svig, korrupcion og uregelmæssigheder.

For at strategien kan være effektiv, er det nødvendigt, at de kompetente myndigheder/tjenestegrene følger op på foranstaltningerne.

---

<sup>7</sup>

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - Statusrapport om reformen af Kommissionen - Tiden efter reformmandatet, KOM(2005) 668 endelig af 21.12.2005.

Systemrelaterede uregelmæssigheder og svagheder vil få særlig opmærksomhed, specielt hvor det er muligt at benytte enkle og billige løsninger (f.eks. forbedrede standardmodeller og/eller -dokumenter, såsom erklæringer om, at der ikke foreligger interessekonflikt, udveksling af oplysninger mellem forskellige tjenestegrene, forbedring af vademecum mv.).

### **3.2. Forventede forbedringer**

Resultaterne af den reviderede strategi for beskyttelse mod svig forventes at øge virkningen af undersøgelser vedrørende forebyggelse af svig, korruption, uregelmæssigheder og andre ulovlige aktiviteter, der berører EU's finansielle interesser.

Resultatet vil være et mere proaktivt, inputbaseret informationsflow. Dette informationsflow vil være uafhængigt af Kommissionens høringer på tværs af tjenestegrene om initiativer vedrørende den finansielle forvaltning.

OLAF vil udvide rækkevidden af sin støtte til andre tjenestegrene i Kommissionen ved at tilbyde målrettet analyse baseret på kontorets egne undersøgelses- og efterretningsmæssige aktiviteter. Resultatet af beskyttelsen mod svig vil blive stillet til rådighed for alle berørte tjenestegrene og EU-institutioner og –organer (se punkt 5.1, 5.2 og 5.3).

### **3.3. Adgangen til den nuværende høringsproces**

Den nuværende proces, som var omhandlet i meddelelsen fra 2001, med forudgående høring om lovgivningsforslag (og om specifikke risici eller problemer, som måtte være identificeret af den tjenestegren, der er ansvarlig for forslaget) vil fortsat være tilgængelig for Kommissionen tjenestegrene efter anmodning. En oversigt over de former for instrumenter, der er genstand for denne proces, indgår i det vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om resultaterne af meddelelsen fra 2001.

I forbindelse med vedtagelsen af standardkontrakter for indkøb og modeller for aftaler om tilskud vil fremgangsmåden med forudgående høring blive opretholdt. GD Budget vil fortsat, på grundlag af erfaringerne og den reviderede lovgivning, ajourføre de eksisterende standardkontrakter og tilkudsftaler/-afgørelser og udvikle nye modeller, hvor det er nødvendigt.

## **4. PROCESSEN FOR GENNEMFØRELSE AF DEN NYE STRATEGI**

Med den nye strategi vil undersøgelsesaktiviteterne danne grundlag for de informationer, der meddeles de berørte tjenestegrene i Kommissionen og EU-institutionerne og –organerne, medens efterforskningsaktiviteterne vil danne grundlag for risikovurdering i forbindelse med tematisk "fraud-proofing".

"Fraud-proofing" og efterforskning vil supplere hinanden. "Fraud-proofing"-processen vil identificere områder, der kræver en grundig tematisk behandling ved hjælp af efterforskningsmetoder, og efterforskningen vil levere informationer, der kan udnyttes til foranstaltninger til beskyttelse mod svig.

#### **4.1. En stor pulje af informationer**

Processen for gennemførelse af "fraud-proofing"-strategien udelukker ikke nogen informationskilder.

OLAF vil analysere sine efterforskningsaktiviteter på en struktureret måde og på et tværfagligt grundlag. Analysen vil omfatte informationer, der stammer fra interne og eksterne undersøgelser, og andre operationelle aktiviteter, der er gennemført af OLAF.

Ud over kontrolorganernes retlige forpligtelse til at underrette Kommissionen og OLAF om ethvert konkret tegn, der kan tyde på svig, vil den nye "fraud-proofing"-strategi give mulighed for et bedre informationsflow mellem kontrolorganerne. Resultater af revisioner vil indgå i informationspuljen, bl.a. de relevante resultater af revisioner foretaget af den interne revisionstjeneste (IAS). Denne tjeneste vil underrette OLAF om de potentielle systemrelaterede uregelmæssigheder, som vil kunne udgøre en risikofaktor for svig, og som den har identificeret under sine revisioner. De samme oplysninger om potentielle systemrelaterede uregelmæssigheder bør meddeles OLAF af både de interne kontrolenheder (IAC) og de operationelle tjenesters enheder for efterfølgende kontrol (data fra revisionsværktøjet ABAC).

Hvor det er relevant, vil analysen kunne uddybes gennem rapporter og resultater fra Den Europæiske Revisionsret og revisionsrapporter fra de anvisningsberettigede generaldirektorater. Også de årlige aktivitetsrapporter og andre forvaltningsrapporter, der klart identificerer de svage punkter og de foranstaltninger, der er vedtaget som følge af OLAF's anbefalinger, vil uddybe analysen.

Oplysninger fra medlemsstaternes myndigheder, herunder revisions- og kontrolorganer, vil blive anvendt til yderligere at bidrage til den nye strategi. De uregelmæssigheder, der indberettes af de nationale myndigheder i henhold til EU-lovgivningen<sup>8</sup>, giver indikationer om potentielle risici. National retspraksis med direkte forbindelse til beskyttelsen af EU's finansielle interesser vil ikke være udelukket fra "fraud-proofing"-analyse.

#### **4.2. De vigtigste etaper i "fraud-proofing"-processen**

De vigtigste etaper i processen er følgende:

- 1) Informationerne indhentes fra undersøgelser og andre operationelle resultater og fra andre eksterne kilder (som omtalt under punkt 4.1). Informationerne fra individuelle tilfælde vil være fuldstændig anonymiserede for at undgå at afsløre personlige, fortrolige eller følsomme oplysninger.

---

<sup>8</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 1681/94 af 11. juli 1994 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT L 178 af 12.7.1994, s. 43-46, og Kommissionens forordning nr. 1848/2006 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 595/91.

- 2) Analyse af informationer, der er indhentet for at identificere eventuelle svagheder enten i lovgivning, kontrakter eller forvaltnings-/kontrollsystemer og analyse af sæt af tilfælde.
- 3) Identificering af anbefalinger til at undgå de konstaterede svagheder eller til at forbedre forebyggelse af svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter.
- 4) Resultater og anbefalinger fremsendes til de berørte tjenestegrene i Kommissionen og EU-institutionerne og -organerne.
- 5) Der modtages feedback fra Kommissionens tjenestegrene og fra EU-institutionerne og -organerne.

## **5. ANBEFALINGER OG ANDRE INSTRUMENTER TIL INFORMATIONSDDELING**

Den beskrevne proces er udformet med henblik på at føre til anbefalinger og "fraud-proofing"-resultater. Disse vil direkte tilgå de berørte tjenestegrene i Kommissionen og EU-institutionerne og -organerne enten individuelt eller kollektivt (især når det gælder "politikfamilier").

De anbefalinger, OLAF fremsætter, vil ikke have bindende karakter. De vil, når det er relevant, blive drøftet i en åben og fleksibel dialog med modtagerne.

Det er de berørte tjenestegrene i Kommissionen og EU-institutionerne og -organerne, der er ansvarlige for anbefalingernes gennemførelse, herunder evaluering af cost/benefit, og for den administrative byrde ved gennemførelsen.

### **5.1. Fra sag til sag**

OLAF vil fremsætte ad hoc-anbefalinger, når beskyttelsen af EU's finansielle interesser kræver en særlig indsats fra den berørte tjenestegren eller EU-institution eller det berørte organ.

Den berørte tjenestegren vil blive opfordret til at overveje at vedtage og/eller gennemføre en egnet foranstaltning, der kan fjerne eller begrænse de specifikke risici eller svagheder, som OLAF har konstateret. Desuden vil de berørte tjenestegrene i Kommissionen give OLAF feedback om de aktiviteter, de har iværksat for at forebygge, at EU's finansielle interesser skades, og EU-institutionerne og -organerne vil blive anmodet om at gøre det samme.

### **5.2. Generelle anbefalinger og kompendium med hyppigt forekommende tilfælde**

Interesserede parter vil også i vid udstrækning få adgang til anbefalinger på grundlag af risikoanalyse og bedragerimønstre, der fremgår af en række hyppige tilfælde, som ligner hinanden, når det gælder de konstaterede uregelmæssigheder. De berørte tjenestegrene i Kommissionen vil give OLAF feedback om de foranstaltninger, de efterfølgende træffer for at undgå lignende situationer inden for deres ansvarsområder, og EU-institutionerne og -organerne vil blive anmodet om at gøre det samme.

Derudover vil der blive udarbejdet et kompendium med anonymiserede sager, herunder en beskrivelse af de mønstre, som de pågældende former for svig og uregelmæssigheder følger, og deres "modus operandi". Kompendiet vil, efter behov, blive stillet til rådighed for personalet i Kommissionens tjenestegrene (og i andre institutioner, hvor det er relevant).

### **5.3. Vejledning i forebyggelse af svig**

Kommissionens initiativ vedrørende sund og effektiv finansiel forvaltning<sup>9</sup> (SEM 2000) blev lanceret i 1995. De første to faser havde til formål at forbedre den finansielle forvaltning inden for Kommissionen, medens hovedformålet med den tredje fase var at forbedre forvaltningen af den del af EU-budgettet, der forvaltes af medlemsstaterne (mere end 80 %).

En vejledning i vurdering af sårbarhed over for svig ("Guide to testing for vulnerability to fraud")<sup>10</sup> blev vedtaget af Kommissionen som opfølgning af anbefaling nr. 7 i SEM 2000<sup>11</sup>. Denne vejledning, som er udsendt af Kommissionens Generalsekretariat, er stadig til rådighed for det personale i Kommissionen, der er beskæftiget med finansiel forvaltning og beskyttelse af EU's finansielle interesser.

En ny version af vejledningen, der offentliggøres af Kommissionen under OLAF's ansvar, vil blive stillet til rådighed for alle interesserede parter, herunder medlemsstaterne. Den vil være baseret på de oplysninger, der fremkommer gennem "fraud-proofing"-processen og fremstå som et web-baseret værktøj. Vejledningen vil, hvis det er hensigtsmæssigt, kunne opdeles og leveres efter sektor eller "politikfamilie".

### **5.4. Oplysninger til kontrol- og revisionsorganer**

Ved gennemførelsen af den nye strategi for beskyttelse mod svig vil der blive lagt særlig vægt på strukturelle og systemrelaterede svagheder, som ikke allerede er analyseret af revisions- og kontrolorganerne, eller som ikke er afsløret gennem anden systematisk kontrol. Systemrelaterede svagheder eller potentielle huller i forvaltningssystemerne, som afsløres inden for EU-institutionerne, vil, ud over til forvaltningen, blive meddelt de interne revisionstjenester, de berørte interne kontrolenheder eller de interne revisorer i andre EU-institutioner og -organer.

### **5.5. Den nye strategis fleksibilitet**

For at den nye politik for beskyttelse mod svig kan blive en permanent yderligere hindring for bedragerer og for at bekæmpe systemrelaterede uregelmæssigheder, må den udformes således, at den er et fleksibelt værktøj, der hurtigt kan tilpasses de skiftende omstændigheder.

---

<sup>9</sup> Kommissionens initiativ "Sund og effektiv forvaltning" (SEM 2000): Den almindelige beretning om Den Europæiske Unions virksomhed i 1995, nr. 976.

<sup>10</sup> Dok. SG/C/3/ED D96 af 6. maj 1996, ikke offentliggjort i EFT.

<sup>11</sup> Foreligger kun på fransk (intern beslutning hidrørende fra de tidligere arkiveringssystemer). "Communication de la Commission adoptée sur communication de Mme Gradin. Etanchéité de la législation à la fraude: mise en œuvre de la recommandation n°7 de SEM 2000, phase 2", SEC(1996) 1802/4 af 11. oktober 1996.

OLAF vil løbende vurdere behovet for at rette aktiviteterne til beskyttelse mod svig mod særlige områder og for at tilpasse analyseprocessen, så den opnår størst mulig effektivitet. Dette kan på et givet tidspunkt gøre det nødvendigt, at OLAF koncentrerer sine aktiviteter om specifikke sektorer inden for EU-budgettet, afhængigt af de konstaterede risici og svagheder og af de ressourcer, der er til rådighed. "Fraud-proofing"-processen vil i første omgang fokusere på sektoren for direkte udgifter.

## **6. KONKLUSION**

Den nye politik for beskyttelse mod svig ("fraud-proofing"), som er omhandlet i denne meddelelse, tager sigte på at forbedre forebyggelsen af svig og korruption på grundlag af de erfaringer, der er opnået gennem OLAF's undersøgelser og andre operationelle aktiviteter.

Resultaterne af denne nye proces vil tilgå Kommissionens tjenestegrene og de øvrige berørte institutioner, og de vil blive meddelt de medlemsstater, der er involveret i forvaltningen og/eller kontrollen af EU-indtægter og –udgifter. De første resultater – som forventes i anden halvdel af 2008 – vil være ad hoc-anbefalinger og udarbejdelse af et kompendium med hyppigt forekommende tilfælde.

Efter en prøveperiode på tre år vil der blive foretaget en evaluering af den strategi, der er beskrevet i denne meddelelse.

Kommissionen vil aflægge rapport om sine "fraud-proofing"-aktiviteter i forbindelse med den årsberetning om bekæmpelse af svig, som den offentliggør i henhold til traktatens artikel 280.

## **7. BILAG**

- (1) Diagram over processen.
- (2) Arbejdsdokument om resultaterne af den "fraud-proofing"-mekanisme, der er etableret i henhold til Kommissionens meddelelse om beskyttelse af lovgivningen og kontraktforvaltningen mod risikoen for svig, som blev vedtaget den 7. november 2001.

**PREVENTION OF FRAUD BY BUILDING ON OPERATIONAL RESULTS:  
A DYNAMIC APPROACH TO FRAUD-PROOFING**

