



Brussel, 11.7.2023
COM(2023) 405 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S EN DE REKENKAMER**

Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie - herziening 2023

{SWD(2023) 245 final}

1. INLEIDING

De EU heeft te maken met grote uitdagingen, waaronder inflatie, herstel na de pandemie, klimaatverandering en de aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Door deze uitdagingen staat de EU-begroting enorm onder druk. Het is daarom belangrijker dan ooit dat de begroting goed wordt beschermd en dat de EU-middelen de beoogde ontvangers bereiken. Als dat niet gebeurt, doet dit afbreuk aan het vertrouwen in de EU-instellingen en in de EU als geheel.

Daarom is het nu een goed moment om de balans op te maken van de inspanningen van de Commissie om fraude en onregelmatigheden te bestrijden, en om deze inspanningen een nieuwe impuls te geven.

Hoewel de bescherming van de EU-begroting een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU en haar lidstaten is¹, heeft de Europese Commissie een leidende rol bij het vaststellen van de normen en het creëren van het kader voor deze gedeelde verantwoordelijkheid. Bij het vervullen van deze rol is de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) en het bijbehorende actieplan, waarvan de laatste dateert van april 2019, essentieel².

In de CAFS 2019 is bepaald dat het actieplan zou worden geëvalueerd en zo nodig zou worden gewijzigd. Zo'n herziening is nu nodig, aangezien de Commissie bij haar inspanningen om de EU-begroting te beschermen met een nieuwe realiteit wordt geconfronteerd. Het doel is om tot een gericht en doeltreffend actieplan te komen, zodat de toegenomen uitdagingen voor de EU op het gebied van fraudebestrijding kunnen worden aangepakt en tegelijkertijd kan worden voortgebouwd op het werk dat in het kader van het actieplan van 2019 is verricht.

Net als het vorige actieplan beoogt het herziene actieplan alle onderdelen van de fraudebestrijdingscyclus te versterken: preventie, opsporing, onderzoek en correctie. Het vormt een aanvulling op een aantal andere recente of lopende beleidsinitiatieven, zoals het voorstel voor een interinstitutioneel ethisch orgaan³, het corruptiebestrijdingspakket⁴, de lopende herschikking van het Financieel Reglement⁵, het rechtsstaatmechanisme⁶ en het conditionaliteitsmechanisme⁷.

Het vormt ook een aanvulling op de onafhankelijke onderzoeken van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM).

Deze mededeling gaat vergezeld van een herzien actieplan.

2. VOORBEREIDING VAN HET HERZIENE ACTIEPLAN

Het herziene actieplan is het resultaat van een uitgebreid intern raadplegingsproces van de Commissie, met name via het netwerk voor fraudepreventie en -opsporing (FPDNet), waarin alle diensten van de Commissie en uitvoerende agentschappen vertegenwoordigd zijn. Het proces werd geleid door OLAF, als leidende dienst van de Commissie op het gebied van fraudebestrijding en voorzitter van het FPDNet. De belangrijkste conclusie van dit

¹ Artikel 325, lid 1, VWEU.

² COM(2019) 196 final en SWD(2019) 170 final.

³ COM(2023) 311 final.

⁴ JOIN(2023) 12 final, COM(2023) 234 final/2023/0135 (COD).

⁵ COM(2022) 223 final.

⁶ COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

⁷ Verordening (EU, Euratom) 2020/2092.

raadplegingsproces is dat de CAFS 2019 weliswaar geldig blijft, maar het begeleidende actieplan om een aantal redenen moet worden geactualiseerd.

Ten eerste omdat de uitvoering van het actieplan van 2019 grotendeels is voltooid. Zestig van de drieënzestig acties zijn afgerond of lopen nog (in het geval van herhaalde of voortgezette acties, zoals opleidingen⁸). Er zijn nieuwe maatregelen nodig om substantiële vooruitgang op het gebied van fraudebestrijding te boeken.

Ten tweede hebben zich sinds 2019 een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, waaronder de start van een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027, de lancering van NextGenerationEU en van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en de start van de werkzaamheden van het EOM.

Om de herziening van het actieplan voor te bereiden, heeft OLAF de uitvoering van het actieplan van 2019 geëvalueerd aan de hand van een enquête onder de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen. Uit de enquête bleek dat de meest nuttige maatregelen van het actieplan van 2019 betrekking hadden op opleidingen en bewustwording op het gebied van fraudegerelateerde kwesties, de versterking van op IT gebaseerde fraudepreventie-instrumenten, de werkzaamheden van het FPDNet en de verbetering van fraudebestrijdingsstrategieën.

De evaluatie leverde ook tal van ideeën op voor nieuwe acties in het herziene plan, met name wat betreft het gebruik van datamining en andere IT-instrumenten, samenwerking met het EOM en met de gedecentraliseerde agentschappen.

OLAF heeft verder de belangrijkste, door de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen vastgestelde frauderisico's op een rijtje gezet en geanalyseerd, om de meest voorkomende en belangrijkste frauderisico's te bepalen, te weten:

- vervalsing van verklaringen en documenten op het gebied van aanbestedingen, subsidies en administratieve uitgaven,
- dubbele financiering,
- belangenconflicten, corruptie, favoritisme of collusie,
- misbruik van voorkennis,
- plagiaat,
- ongepaste beïnvloeding,
- onbetrouwbare tegenpartijen,
- ongerechtvaardigde toegang tot IT-apparatuur, -systemen, bankrekeningen en hacking.

Andere belangrijke input voor het herziene actieplan zijn de jaarlijkse resoluties van het Europees Parlement over de bescherming van de financiële belangen van de EU⁹, de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer en de onderzoeken van OLAF.

OLAF heeft via bilaterale en multilaterale bijeenkomsten en een schriftelijke raadpleging van de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen meer dan tweehonderd ideeën

⁸ Voor enkele resterende acties was een actualisering nodig.

⁹ Met name resoluties van het Europees Parlement van 19 januari 2023 (P9_TA(2023)0018) en van 7 juli 2022 (P9_TA(2022)0300).

verzameld over de in te voeren nieuwe acties en de acties uit het actieplan van 2019 die moeten worden voortgezet.

De definitieve selectie en formulering van de acties zijn voortgekomen uit de ambitie om een gericht en doeltreffend actieplan te realiseren. Daarnaast is een afweging gemaakt tussen de behoefte aan continuïteit en behoefte aan vernieuwing en innovatie. Uiteindelijk hebben de acties die verband houden met nieuwe ontwikkelingen en de acties om belangrijke frauderisico's aan te pakken de voorkeur gekregen.

3. DE ZEVEN THEMA'S VAN HET HERZIENE ACTIEPLAN

Er zijn vierenveertig acties in zeven thema's gegroepeerd die aansluiten bij de prioriteiten van de Commissie op het gebied van fraudebestrijding.

1. Bevorderen van digitalisering en het gebruik van IT-instrumenten om fraude te bestrijden

In het raadplegingsproces is geconcludeerd dat digitalisering een belangrijke prioriteit moet zijn voor de Commissie om haar fraudebestrijdingsagenda uit te voeren. Er is vooral behoefte aan meer institutionele IT-oplossingen om de fraudebestrijding doeltreffender en efficiënter te maken. De Commissie zal daarom blijven kijken naar mogelijkheden om de digitalisering en interoperabiliteit te vergroten. Daarnaast moet het gebruik van bestaande IT-instrumenten zoals Arachne¹⁰, EDES¹¹, SUMMA¹² en IMS¹³ verder worden geïntensiveerd en uitgebreid om fraude te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken. Het toekomstige institutionele instrument Arachne zal worden ontwikkeld voor risicoscores en datamining voor alle beheersvormen, en OLAF zal digitale opties onderzoeken om met andere afdelingen en uitvoerende agentschappen van de Commissie beter over zijn onderzoeken te communiceren.

2. Ondersteuning van de lidstaten voor een betere bescherming van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de cohesie-, landbouw- en visserijfondsen

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een nieuw instrument met specifieke controle- en fraudebestrijdingsmechanismen. Daarom is het des te belangrijker dat eventuele achterpoortjes of kwetsbaarheden worden opgemerkt. De Commissie zal zich daarom blijven inspannen om fraude met de herstel- en veerkrachtfaciliteit te voorkomen en op te sporen, met name door een zorgvuldige analyse van de risico's in verband met fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenconflicten, maar ook door middel van audits die gericht zijn op de bescherming van de financiële belangen van de EU. De Commissie speelt een belangrijke rol bij het gedeelde beheer, vooral omdat ze de lidstaten bij tal van onderwerpen ondersteunt en begeleidt, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van fraudebestrijdingsstrategieën en de melding van onregelmatigheden en fraude in het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS). In het

¹⁰ Arachne is een geïntegreerd IT-instrument voor risicoscores, datamining en dataverrijking dat is ontwikkeld om beheersautoriteiten te ondersteunen bij hun administratieve controles en beheerscontroles op het gebied van de structuurfondsen. Arachne kan met name worden gebruikt om risico's te beoordelen die betrekking hebben op dubbele financiering en belangenconflicten.

¹¹ EDES is een systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting dat is ontwikkeld om te voorkomen dat onbetrouwbare personen en entiteiten EU-middelen ontvangen in direct en indirect beheer.

¹² SUMMA is het centrale financiële systeem van de Europese Commissie, dat is ontwikkeld ter vervanging van het huidige systeem, ABAC.

¹³ IMS is het beheerssysteem voor onregelmatigheden waarmee EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten kunnen voldoen aan hun wettelijke verplichting om onregelmatigheden met betrekking tot uitgaven aan de Commissie te melden. Op basis van de gegevens in het IMS voert de Commissie operationele en strategische analyses uit en publiceert zij het jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie.

actieplan is bepaald dat de bij het gedeelde beheer betrokken diensten van de Commissie en OLAF de autoriteiten van de lidstaten gerichter zullen steunen.

3. Beter bescherming van middelen onder indirect beheer en van middelen op het gebied van externe betrekkingen

De bescherming van middelen onder indirect beheer is toevertrouwd aan partnerorganisaties, maar de Commissie blijft verantwoordelijk en moet ervoor zorgen dat deze middelen uiterst zorgvuldig worden beschermd. Daarom moeten de uitvoerende partners ontdekte fraude systematisch aan de Commissie melden. Met het oog hierop zal de Commissie deze partners meer steunen en bewuster maken, en er tegelijkertijd op aandringen dat zij wettelijk verplicht zijn om mee te werken.

4. De EU beter in staat stellen om douanefraude te bestrijden en EU-inkomsten te beschermen

Om ervoor te zorgen dat de EU douanefraude doeltreffender kan aanpakken, zijn analytische instrumenten en gegevensuitwisseling belangrijk. De Commissie zal deze analytische instrumenten verder ontwikkelen en meer gegevens gaan uitwisselen. Om de inkomsten uit de Green Deal te beschermen, zal de Commissie maatregelen nemen om de frauderisico's in verband met het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens, het EU-emissiehandelssysteem en andere nieuwe eigen middelen tot een minimum te beperken.

5. Verbeteren van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU

De fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU bestaat uit een groot aantal actoren die op gecoördineerde wijze moeten samenwerken om de financiële belangen van de EU zoveel mogelijk te beschermen. Door het steeds complexere fraudebestrijdingslandschap en de geraffineerdheid van fraudeurs is georganiseerde grensoverschrijdende samenwerking en afstemming belangrijker dan ooit. De Commissie zal de samenwerking met belangrijke partners, zoals de autoriteiten van lidstaten en het EOM, verder uitbouwen om fraude te bestrijden. Daarnaast zal ze gedecentraliseerde agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen meer steunen, onderzoeksjournalisten als belangrijke bron van informatie beschermen en nagaan of het mogelijk is het maatschappelijk middenveld meer bij de fraudebestrijding te betrekken.

6. Intensivering van het fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie en handhaving van een hoog niveau van coördinatie en samenwerking tussen de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen

Hoewel er aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij het versterken van het fraudebestrijdingsbeleid en het verbeteren van de coördinatie, samenwerking en processen in de Commissie, moeten deze inspanningen op bepaalde gebieden worden voortgezet en versterkt om op langere termijn doeltreffend en efficiënt te blijven. OLAF zal de diensten en uitvoerende agentschappen van de Commissie blijven ondersteunen via het FPDNet en zijn advies over fraudebestrijdingsstrategieën. Bovendien moet het fraudebestrijdingsbeleid in een bredere beleidscontext van de EU worden geplaatst. Fraudebestrijdingsoverwegingen moeten meer worden geïntegreerd in andere beleidsterreinen die intrinsiek verband houden met fraudebestrijding, zoals corruptiebestrijding en de rechtsstaat, en synergieën moeten verder worden benut.

7. Versterken van de cultuur van ethiek en fraudebestrijding in de Commissie

Er is blijvend behoefte om de kennis te vergroten en het personeel van de Commissie bewust te houden van ethische kwesties en fraudebestrijding. Fraudebestrijding en ethische overwegingen zouden een natuurlijke reflex moeten zijn voor commissarissen en voor al het personeel van de Commissie, met name bij diegenen die als taak hebben de EU-middelen te beheren of te controleren. De Commissie zal de opleidingen en bewustwording over ethiek en fraudebestrijding geleidelijk en op een holistische manier verbeteren, aangezien deze twee onderwerpen hand in hand gaan. Ze zal ook de kennis over fraudebestrijding verbeteren en fraudebestrijdingsoverwegingen in haar aanwervingsproces integreren.

4. UITVOERING VAN EN TOEZICHT OP HET HERZIENE ACTIEPLAN

OLAF zal de uitvoering van het herziene actieplan coördineren en monitoren en de bestuursraad van de Commissie regelmatig op de hoogte houden van de vorderingen. Om fraude met de EU-begroting blijvend terug te dringen, zal OLAF met de diensten en uitvoerende agentschappen van de Commissie samenwerken om ervoor te zorgen dat de acties tot uiting komen in fraudebestrijdingsstrategieën op dienstverleningsniveau, in beheersplannen en in jaarlijkse activiteitenverslagen.

De Commissie brengt jaarlijks verslag uit aan de andere EU-instellingen en het publiek over de maatregelen die op EU-niveau en in de lidstaten zijn genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen en over de uitvoering van het actieplan. Er zullen interne indicatoren worden ontwikkeld om de vooruitgang te meten.

De Commissie zal er ook voor zorgen dat de resultaten van fraudebestrijdingsmaatregelen openbaar worden gemaakt. Dit zou moeten helpen om het vertrouwen van burgers in de EU-instellingen te vergroten en te zorgen dat fraudebestrijding hoog op de politieke agenda van de EU blijft staan.

Het herziene actieplan zal van 2023 tot 2026 worden uitgevoerd en kan zo nodig worden gewijzigd.