EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.10.2017
COM(2017) 589 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

{SWD(2017) 332 final}

1 Indledning

Kommissionen er i færd med at gennemføre en ambitiøs dagsorden for at styrke beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og vigtige milepæle er nået i løbet af 2017. I juli blev direktivet om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser ved hjælp af straffelovgivningen (BFI-direktivet) vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet[1]. Det forventes desuden, at Rådet i et forstærket samarbejde mellem 20 medlemsstater snart vil vedtage forordningen om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed ("EPPO")[2].

Disse foranstaltninger supplerer det institutionelle og retlige grundlag for beskyttelse af Unionens budget, som på nuværende tidspunkt på EU-plan hviler på det arbejde, der udføres af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig ("OLAF"), Den Europæiske Revisionsret, andre EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer, og på medlemsstatsplan hviler på forskellige nationale administrative og retslige myndigheder. Alle gennemfører de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte Unionens budget i overensstemmelse med den forpligtelse, der følger af artikel 325 i TEUF. OLAF blev oprettet i 1999 af Kommissionen for at gennemføre administrative undersøgelser til bekæmpelse af svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser, og for at bistå medlemsstaterne i kampen mod svig[3].

Alle disse elementer er vigtige, nu da Unionen nærmer sig den næste flerårige finansielle ramme. Kommissionen overvejer i øjeblikket, hvilken form for budget der er nødvendigt i fremtidens Europa[4]. En effektiv og korrekt anvendelse af Unionens budget er et nøgleelement i bestræbelserne på at vinde EU-borgernes tillid og øge styrken og merværdien af det europæiske projekt. Svig og korruption mindsker de ressourcer, der kan anvendes til gavn for EU's borgere, og kan være kilde til andre kriminelle handlinger (såsom terrorisme og organiseret kriminalitet). Derfor skal de bekæmpes resolut og effektivt. Endemålet er et ensartet og højt niveau for beskyttelse af EU's budget i hele EU's område.

I den forbindelser indeholder denne rapport resultaterne af evalueringen af anvendelsen af forordning nr. 883/2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) ("forordningen")[5], som fastsat i forordningens artikel 19. Desuden beskrives forskellige mulige måder, hvorpå den retlige ramme for OLAF's undersøgelser om nødvendigt kan tilpasse og styrkes i lyset af den forventede vedtagelse af Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed og i lyset af evalueringens hovedkonklusioner.

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29).

[2] Interinstitutionelt dossier: 2013/0255 (APP). Den 8.-9. juni 2017 enedes Rådet (retlige og indre anliggender) om en generel indstilling til en forordning om gennemførelse af forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. Udkastet til forordning blev efterfølgende forelagt for Europa-Parlamentet til godkendelse. Alle henvisninger i dette dokument til udkastet til forordningen om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed er til dokument 9941/17 (den generelle indstilling), som findes på http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/da/pdf.

[3] Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 20).

[4] Europa-Kommissionen, Oplæg om fremtiden for EU's finanser, COM(2017) 358 af 28. juni 2017.

[5] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT L 248 af 18.9.2013, s. 1).

Denne rapport er ledsaget af en udtalelse fra OLAF's Overvågningsudvalg om anvendelsen af forordningen. Udtalelsen er vedtaget i henhold til forordningens artikel 19[6]. Evalueringsrapporten fra Kommissionen og udtalelsen fra udvalget er indbyrdes uafhængige dokumenter, der er udarbejdet sideløbende.

2 Evalueringen af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

Evalueringen fokuserede på **tre centrale områder**: effektivitet, sammenhæng og relevans. Evalueringen beskæftigede sig ikke med EU-merværdien, eftersom OLAF's opgave er at beskytte EU's finansielle interesser inden for rammerne af artiklerne 317 og 325 i TEUF ved at udføre specifikke opgaver på EU-plan, der ikke kan udføres på nationalt plan. Evalueringen omfattede også aspekter vedrørende forventninger til forordningens fremtidige målopfyldelse, herunder i forbindelse med udviklingen af politikker for bekæmpelse af svig og tendenser inden for svig.

Evalueringen bygger på en **bred høring** af et stort antal interessenter. Som led i evalueringsprocessen afholdt OLAF den 1.-2. marts 2017 en konference om evalueringen af forordningen[7] med næsten 250 deltagere fra medlemsstaternes koordineringstjenester for bekæmpelse af svig, medlemsstaternes administrative myndigheder med ansvar for forvaltning af EU-midler, retshåndhævende myndigheder, anklagemyndigheder og retslige myndigheder, EU- institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer, internationale organisationer, akademikere og NGO'er. Disse interessentgrupper blev i lighed med ansatte i OLAF også hørt via interviews og undersøgelser.

Evalueringen vedrører perioden fra den 1. oktober 2013 (da forordningen trådte i kraft) til december 2016.

De detaljerede konklusioner af evalueringen og den anvendte metode beskrives i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport. Udarbejdelsen af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene blev understøttet af en undersøgelse foretaget af en ekstern kontrahent[8].

3 Evalueringens hovedkonklusioner

Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 er hjørnestenen i den retlige ramme for OLAF's mandat til at udføre administrative undersøgelser vedrørende svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser. Den blev vedtaget efter omfattende interinstitutionelle drøftelser og erstatter to forordninger fra 1999 med henblik på at:

- øge OLAF's effektivitet og ansvarlighed og samtidig sikre dets uafhængighed
- styrke de processuelle garantier og grundlæggende rettigheder, som de personer, der er genstand for undersøgelser, nyder
- styrket samarbejdet med medlemsstater, EU- institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer, tredjelande og internationale organisationer og
- styrke forvaltningen af OLAF.

[6] Overvågningsudvalget for OLAF, udtalelse nr. 2/2017 af 28. september 2017.
[7] Alle tilgængelige præsentationer fra konferencen kan findes på Kommissionens websted https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en.
[8] Endelig evalueringsrapport fra ICF Consulting Services Limited, 2017: Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Final report, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf.

Evalueringen har godtgjort, at disse **specifikke målsætninger** har vist sig at være – og forbliver **relevante** for det overordnede mål om beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Med dette for øje varetager OLAF specifikke opgaver på EU-plan, der ikke kan udføres på nationalt plan alene. Merværdien af OLAF's undersøgelser blev bekræftet under høringen af nationale og europæiske interessenter. Evalueringen har også bekræftet, at disse målsætninger fortsat er relevante inden for rammerne af oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed.

Forordningen har sat OLAF i stand til at leve op til sit mandat med konkrete resultater. Evalueringen viste en klar forbedring med hensyn til **effektiv gennemførelse af undersøgelser** som følge af en række særlige bestemmelser i forordningen. **Samarbejdet og informationsudvekslingen** mellem OLAF og dets partnere er blevet styrket gennem indførelse af bestemmelser, der muliggør et struktureret samarbejde. Eksempelvis blev det konstateret, at oprettelsen af koordineringstjenesterne for bekæmpelse af svig i medlemsstaterne har været et vigtigt skridt på vejen til at styrke forbindelserne mellem OLAF og medlemsstaterne.

Det er dokumenteret, at forordningen i kombination med interne organisatoriske foranstaltninger har betydet en betydelig stigning i **effektiviteten af OLAF's undersøgelser og udvælgelse af sager**. Dette illustreres af et stigende antal undersøgelser, der forestås af undersøgelsesmedarbejdere, og af stigningen i antallet af henstillinger og beløb, som henstilles inddrevet.

Imidlertid afdækkede evalueringen også flere mangler ved **gennemførelsen af undersøgelser**, der påvirker effektiviteten af anvendelsen af forordningen.

(1) OLAF's undersøgelsesbeføjelser følger af forskellige EU-retsakter, herunder forordningen. I mange tilfælde **underlægger de pågældende retsakter anvendelsen af disse beføjelser betingelser i national ret**, navnlig for så vidt angår kontrol og inspektion på stedet af økonomiske aktører og digitale kriminaltekniske foranstaltninger på medlemsstaternes område. Det fremgår af evalueringen, at det ikke står helt klart, i hvilken udstrækning forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 medfører, at national ret finder anvendelse. På nuværende tidspunkt medfører divergerende fortolkninger af de pågældende bestemmelser og forskelle i national ret en fragmentering i udøvelsen af OLAF's beføjelser i medlemsstaterne, hvilket i nogle tilfælde hæmmer OLAF's evne til at gennemføre vellykkede undersøgelser og i sidste ende bidrage til traktatens mål om en effektiv beskyttelse af de finansielle interesser i hele Unionen.

(2) Forordningen giver ikke OLAF **midler til at håndhæve** sine beføjelser i tilfælde af afvisning eller hindringer fra de personers og vidners side, der er berørt af undersøgelserne. Dette kan begrænse effektiviteten af OLAF's undersøgelser, idet der opstår forskelle medlemsstaterne imellem, alt efter i hvor høj grad de nationale kompetente myndigheder er i stand til at bistå OLAF med egne håndhævelsesmidler, et område, hvor der også er forskelle i gældende national ret.

(3) Evalueringen pegede på behovet for at overveje visse ændringer af OLAF's undersøgelsesbeføjelser på grundlag af input fra en række interessenter. Der bør foretages en vurdering af behovet og muligheden for bedre adgang til **bankkontooplysninger** på de rette vilkår. En sådan adgang kan være af afgørende betydning for afdækningen af mange tilfælde af svig eller uregelmæssigheder. Denne beføjelse er også knyttet til muligheden af at foretage undersøgelser på

momsområdet, hvor en evaluering har vist, at OLAF's mandat bør præciseres og styrkes.

(4) På området **interne undersøgelser** finder forordningen anvendelse sammen med de interne afgørelser, som de enkelte EU- institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer, træffer, hvilket til tider medfører divergerende handlemuligheder for OLAF. Det fremgik af evalueringen, at større klarhed i forordningen om, hvilke vilkår der gælder for gennemførelsen af interne undersøgelser, der gælder i samtlige EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer, kan bidrage til at sikre en ensartet beskyttelse og skabe en ramme for vurdering af specifikke ordninger i interne afgørelser. Desuden kan de regler, som gælder for interne og eksterne undersøgelser, tilpasses yderligere (hvor divergerende regler ikke er velbegrundede) for at sikre en mere sammenhængende ramme for undersøgelserne.

(5) Evalueringen viste, at der er plads til at gøre yderligere brug af de muligheder for **hurtig videregivelse af oplysninger** fra OLAF til andre EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer i tilfælde, hvor dele af de faktiske forhold, der er genstand for en igangværende undersøgelse, eventuelt allerede er blevet fastslået og måske nødvendiggør, at der træffes øjeblikkelige præventive foranstaltninger uden at afvente afslutningen af undersøgelsen.

Med hensyn til **opfølgning af undersøgelserne** er der store forskelle på, hvordan modtagerne af OLAF's henstillinger følger op på dem, og til tider er der en bred kløft mellem henstillinger og opfølgning. I evalueringen peges der på kvaliteten og rettidigheden af OLAF's endelige rapporter som en faktor, der indvirker på opfølgningen på henstillingerne, og – for så vidt angår opfølgningen af økonomiske henstillinger – konstateres der også uoverensstemmelser mellem OLAF's og EU-institutionernes, -organernes, -kontorernes og -agenturernes vurdering af den skade, der er påført EU's budget.

Imidlertid vedrører de vigtigste konstaterede mangler med hensyn til opfølgning af henstillinger reglerne om antageligheden bevismidler, som OLAF har indsamlet, i nationale retssager. Ifølge forordningen udgør OLAF's undersøgelsesrapporter gyldige bevismidler i sådanne retssager på samme måde og på samme vilkår som de administrative rapporter, som nationale administrative inspektører udarbejder. Det antydes i evalueringen, at denne regel i nogle medlemsstater ikke er tilstrækkelig til at sikre effektiviteten af OLAF's aktiviteter.

Der var i evalueringen almindelig enighed om, at indføjelsen i 2013 af en **ny bestemmelse om proceduremæssige garantier** havde betydet en forbedring af beskyttelsen af rettighederne for personer, der er genstand for en OLAF-undersøgelse. Den **legalitetskontrol**, der blev indført ved forordningen, og den nye **interne klageprocedure** har betydet en yderligere styrkelse af de proceduremæssige garantier for personer, der er genstand for undersøgelser. En række af de interesserede parter, der er blevet hørt, rejste tvivl om merværdien af de nye bestemmelser, mens andre gav udtryk for, at balancen mellem OLAF's beføjelser og de proceduremæssige rettigheder er passende, og atter andre opfordrede til at styrke de processuelle rettigheder. Samlet set godtgør evalueringen ikke, at forordningens processuelle garantier er utilstrækkelige i henseende til OLAF's nuværende undersøgelsesbeføjelser og -redskaber. For så vidt angår forordningens bestemmelser om **tilsyn og kontrol**, peger evalueringen på, at divergerende synspunkter og praksis med hensyn til disse bestemmelser, navnlig for så vidt angår Overvågningsudvalgets rolle, mandat og adgang til sagsrelaterede oplysninger, som OLAF er i besiddelse af, har påvirket udvalgets arbejde og samarbejde med OLAF.

I evalueringen konstateres der også en række problemer vedrørende den **interne og eksterne sammenhæng** i forordningen.

(1) Forordningen giver et retsgrundlag for OLAF's bistand til medlemsstaterne med tilrettelæggelsen af et snævert og løbende samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder om at samordne deres foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser. Dette er et centralt element i OLAF's mandat til at støtte grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaterne. Forordningen indeholder imidlertid ikke detaljerede bestemmelser om vilkårene for koordinering eller de procedurer, der finder anvendelse på de såkaldte **"koordineringssager"**. Dette medfører mangel på retssikkerhed for OLAF og for medlemsstaterne, der er afhængige af bistand fra OLAF. Dette virker særligt begrænsende på områder (f.eks. strukturfondene), hvor der ikke findes andre EU-retsakter, der indeholder bestemmelser om, at OLAF har en understøttende og koordinerende funktion. På de områder, hvor sådanne bestemmelser findes (f.eks. inden for told og intellektuel ejendomsret[9]), kan forholdet mellem forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 og disse andre retsakter føre til praktiske problemer med hensyn til anvendelsen.

(2) Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 finder anvendelse sammenholdt med andre EU-retsakter, som er grundlag for effektiv udøvelse af OLAF's mandat. **Forordningerne (Euratom, EF) nr. 2185/96 og 2988/95**, som er grundlaget for et af OLAF's vigtigste undersøgelsesredskaber – kontrol og inspektionen på stedet – går forud for vedtagelsen af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 og dens forgænger i 1999. I evalueringen konstateredes det, at der er visse uoverensstemmelser mellem disse tæt forbundne retsakter, hvilket i nogle tilfælde kan føre til usikkerhed og divergerende fortolkninger.

Endelig peges der i arbejdspapiret fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport og den eksterne kontrahents rapport, på en række bestemmelser i forordningen, som med fordel kan **gøres klarere eller enklere** eller **anvendes bedre** ved hjælp af gennemførelsesforanstaltninger. Nogle af disse bestemmelser, som fortjener særlig opmærksomhed, er omhandlet i afsnit 5.3 nedenfor.

I afsnit 5 beskrives forskellige muligheder for at følge op på evalueringen. Mulighederne bør på den ene side bygge på erfaringerne med anvendelsen af forordningen og evalueringen heraf. På den anden side bør de også indeholde overvejelser om den fremtidige oprettelse af den europæiske anklagemyndighed, der i væsentlig grad vil styrke og ændre mekanismerne til beskyttelse af EU's finansielle interesser på EU-plan.

4 Oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed og dens indvirkning på OLAF's mandat og undersøgelser

Oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed er en af Kommissionens vigtigste prioriteter på det strafferetlige område og indgår i den overordnede strategi til bekæmpelse af svig mod EU-budgettet. På Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 8. juni 2017 nåede 20 medlemsstater til enighed om en generel indstilling til en forordning om oprettelse af en

[9] Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1), senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1525 af 9. september 2015, og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 608/2013 af 12. juni 2013 om toldmyndighedernes håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1383/2003 (EUT L 181 af 29.6.2013, s. 15).

europæisk anklagemyndighed inden for rammerne af et forstærket samarbejde. Den Europæiske Anklagemyndighed vil være det første EU-organ med beføjelse til at retsforfølge lovovertrædelser, der skader Unionens budget, jf. BFI-direktivet, såsom svig, korruption eller grov grænseoverskridende momssvig. Den Europæiske Anklagemyndighed forventes at skabe en mere konsekvent og effektiv politik for retsforfølgning af lovovertrædelser, der skader Unionens budget, hvilket vil øge antallet af sager, der indbringes for domstolene, og domfældelser og sikre bedre geninddrivelse af EU-midler, der er gået tabt som følge af svig. Den Europæiske Anklagemyndighed vil også have potentiale til at afhjælpe nogle af de mangler, der er konstateret under evalueringen for så vidt angår de deltagende medlemsstater.

Kommissionen har allerede tidligere sat fokus på behovet for at styrke bekæmpelsen af svig rettet mod Unionens budget gennem en integreret politik for strafferetlige og administrative undersøgelser[10]. Denne tilgang er stadig relevant i dag. Med oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed vil EU råde over organer, der er i stand til at gennemføre begge typer af undersøgelser, hvilket øger de samlede muligheder for foranstaltninger på EU-plan, med henblik på at supplere og styrke de foranstaltninger, som medlemsstaterne selv har ansvaret for at træffe for at beskytte EU's budget.

Når Den Europæiske Anklagemyndighed er oprettet, vil OLAF's overordnede mandat forblive uændret, men dets drift vil på mange måder skulle tilpasses det forhold, at der nu findes en europæisk anklagemyndighed.

OLAF vil fortsat have kompetence til at gennemføre administrative undersøgelser ved mistanke om svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder i EU's institutioner, organer, agenturer og kontorer og i alle medlemsstater, så der kan indledes en retslig, disciplinær, finansiel eller administrativ procedure.

Ved mistanke om svig vil Den Europæiske Anklagemyndighed og OLAF skulle arbejde tæt sammen. I dag er det de nationale retshåndhævende og retslige myndigheder, som OLAF samarbejder med, når en OLAF-undersøgelse tyder på, at der er begået en strafbar handling. For første gang oprettes der et EU-organ for strafferetlige undersøgelser og retsforfølgning, og dermed skal der skabes stærk synergi mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og OLAF, så begge kan udføre deres opgaver på den mest effektive og frugtbare måde, og så der reageres hurtigt og effektivt i hele EU i tilfælde af mistanke om svig.

I den forbindelse skal det overvejes at foretage tilpasninger af rammen for OLAF's undersøgelser med henblik på at undgå enhver risiko for, at de samme faktiske forhold er genstand for parallelle undersøgelser, og med henblik på at udstyre OLAF med de nødvendige mekanismer for at kunne yde operationel støtte.

I nogle tilfælde er der ikke behov for koordinering af OLAF's og Den Europæiske Anklagemyndigheds aktiviteter, fordi deres mandat adskiller sig fra hinanden: Den Europæiske Anklagemyndighed foretager strafferetlige undersøgelser, mens OLAF foretager administrative undersøgelser med fokus på finansiel, disciplinær og administrativ opfølgning. OLAF vil også fortsætte sine undersøgelser i de medlemsstater, der på nuværende tidspunkt ikke deltager i Den Europæiske Anklagemyndighed. I de pågældende medlemsstater bør de nationale myndigheder og OLAF bidrage til at skabe vilkårene for at sikre et effektivt og ensartet niveau i beskyttelsen af Unionens finansielle interesser i hele EU. Oprettelsen af Den

[10] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser – En integreret politik til beskyttelse af skatteborgernes penge (COM(2011) 293 final af 26.5.2011).

Europæiske Anklagemyndighed bør på ingen måde føre til ineffektiv beskyttelse af budgettet i medlemsstater, der ikke deltager i Den Europæiske Anklagemyndighed.

5. Det videre forløb

Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 har sat OLAF i stand til fortsat at levere konkrete resultater med hensyn til beskyttelse af EU's budget. Ændringerne i 2013 har betydet klare forbedringer med hensyn til gennemførelsen af undersøgelser, samarbejde med partnere og berørte personers rettigheder. Samtidig har evalueringen kastet lys over mangler, som påvirker effektiviteten af undersøgelserne. Desuden vil oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed betyde en radikal ændring og nødvendiggøre hurtige tilpasninger af den måde, OLAF fungerer på, for at sikre synergier og effektiv ressourceudnyttelse på EU-plan.

Som reaktion herpå vil Kommissionen udarbejde en vurdering i overensstemmelse med principperne om bedre regulering. Den kan føre til et forslag til ændring af forordning 883/2013 i første halvår af 2018, og den bør være gældende, når Den Europæiske Anklagemyndighed påbegynder sit arbejde[11], hvorved der sikres en gnidningsløs overgang til den nye institutionelle ramme. Vurderingen vil også tage hensyn til udtalelsen fra OLAF's Overvågningsudvalg, der ledsager denne rapport.

Vurderingen vil primært indeholde overvejelser om ændringer som reaktion på oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed og om OLAF's rolle og måde at fungere på. Den kan om nødvendigt også indeholde yderligere målrettede ændringer på grundlag af entydige konklusioner i evalueringen. De vil skulle styrke rammen for OLAF's undersøgelser, så der opretholdes et stærkt og velfungerende OLAF, der supplerer Den Europæiske Anklagemyndigheds strafferetlige tilgang med administrative undersøgelser.

Vurdering, der foretages i overensstemmelse med principperne for bedre regulering som forberedelse til de mulige forslag i 2018, og andre foranstaltninger til opfølgning af evalueringen, vil især dække følgende områder.

5.1. Tilpasning til oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed

I udkastet til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed fastlægges hovedprincipperne for de fremtidige forbindelser mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og OLAF, og begge organer pålægges at supplere hinanden for at sikre, at alle disponible midler anvendes til at beskytte af EU's finansielle interesser[12]. Vurderingen vil indeholde overvejelser om, hvordan principperne kan afspejles i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 ved at indføre konkrete procedurer for samarbejdet og supplere dem med samarbejdsordninger.

Et aspekt, der kan tages fat på, vedrører **OLAF's håndtering af modtagne oplysninger og hurtig fremsendelse af oplysninger til Den Europæiske Anklagemyndighed** om enhver strafbar handling, med hensyn til hvilken sidstnævnte kan udøve sin kompetence[13]. For Den Europæiske Anklagemyndighed vil OLAF på grund af sit mandat være en vigtig kilde til modtagne oplysninger. For så vidt angår **udvælgelse af sager** bør de relevante bestemmelser desuden forhindre, at OLAF og Den Europæiske Anklagemyndighed foretager undersøgelser

[11] Artikel 120, stk. 2, i udkastet til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. Den Europæiske Anklagemyndighed vil påbegynde udøvelsen af sine undersøgelses- og retsforfølgningskompetencer på en dato, der fastsættes ved en kommissionsafgørelse, og tidligst tre år efter ikrafttrædelsen af forordningen om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.
[12] Artikel 101, stk. 1, i udkastet til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.
[13] Artikel 24, stk. 1, i udkastet til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.

sideløbende, idet OLAF skal afstå fra en administrativ undersøgelse, så snart Den Europæiske Anklagemyndighed indleder en strafferetlig undersøgelse af samme faktiske forhold[14].

Endvidere bør der foretages en analyse af **OLAF's håndtering af sager, som Den Europæiske Anklagemyndighed henviser til OLAF** med henblik på administrativ opfølgning[15].

Endelig vil det i vurderingen blive undersøgt, hvordan den bestemmelse i udkastet til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, der gør det muligt for **Den Europæiske Anklagemyndighed at anmode om operationel støtte fra OLAF**, kan gives virkning[16]. Dette kan omfatte en undersøgelse af mulige procedurer for håndtering af anmodninger og procedurer, som OLAF skal følge ved udførelsen af sine opgaver, for at sørge for, at resultaterne af aktiviteten kan anvendes af Den Europæiske Anklagemyndighed i sine undersøgelser, samt for efterfølgende anvendelse af eventuelle bevismidler.

5.2. OLAF's undersøgelsesfunktion: øget effektivitet

Kommissionen vil også undersøge mulige måder at afhjælpe visse mangler, der er konstateret under evalueringen. Der bør fokuseres på målrettede ændringer med henblik på at forbedre effektiviteten af undersøgelserne. Følgende spørgsmål vil indgå i vurderingen.

Mulige løsninger, der øger **sammenhængen i anvendelsen af de undersøgelsesredskaber**, som OLAF har til rådighed, i alle medlemsstater og EU's institutioner, organer, agenturer og kontorer, vil blive undersøgt med henblik på at sikre et ensartet beskyttelsesniveau i hele Unionen. De nuværende henvisninger til national lovgivning bør ses i dette lys, og det samme bør bestemmelserne om interne undersøgelser.

Det bør overvejes at ændre reglerne om **antageligheden af OLAF's rapporter som bevismiddel** i retssager i medlemsstaterne med henblik på at sikre deres effektivitet og undgå ineffektivitet som følge af parallelle undersøgelser.

Kommissionen vil også undersøge, hvordan man kan styrke **håndhævelsen af OLAF's eksisterende beføjelser**. I denne forbindelse kan der foretages en analyse af muligheden af at foretage en revision af de **forpligtelser til samarbejde**, der er nedfældet i forordningen, med henblik på at sikre en sammenhængende og effektiv ramme i de forskellige faser af en undersøgelse.

Desuden vil det i forbindelse med vurderingen blive overvejet at præcisere OLAF's mandat og undersøgelsesredskaber på **momsområdet**, ligesom behovet og muligheden for at få bedre adgang til **oplysninger om bankkonti** vil blive vurderet.

Endelig kan der foretages en vurdering af nye bestemmelser vedrørende regulering af gennemførelsen af **koordineringssager** for at lukke den nuværende kløft i forordningen.

5.3. Andre konklusioner

Ud over dem, der er nævnt ovenfor, blev der i evalueringen peget på en række spørgsmål, som med fordel kan afklares eller forenkles yderligere i forordningen, eller som kan behandles enten gennem lovgivning eller bedre anvendelse af forordningen.

Kommissionen vil navnlig overveje, hvordan der bedre kan tages højde for praktiske vanskeligheder som følge af divergerende synspunkter om bestemmelserne vedrørende

[14] Artikel 101, stk. 2, i udkastet til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.
[15] Artikel 39, stk. 4, og artikel 101, stk. 4, i udkastet til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.
[16] Artikel 101, stk. 3, i udkastet til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.

Overvågningsudvalgets rolle og mandat. I denne henseende henstiller Kommissionen, at der hurtigt indgås samarbejdsordninger mellem OLAF og dets Overvågningsudvalg.

Mulige områder for yderligere præcisering af forordningen, der blev peget på under evalueringen, omfatter bestemmelser om **interne undersøgelser** (navnlig inspektioner af lokaler), **digitale kriminaltekniske foranstaltninger** og videregivelse af oplysninger til **tredjelande og internationale organisationer**. Målrettede ændringer kan også imødegå konstaterede uoverensstemmelser og yderligere tilpasse de gældende regler til interne og eksterne undersøgelser (hvor divergerende regler ikke er begrundede).

Kommissionen kan også se på foranstaltninger, der sikrer et tættere samarbejde mellem OLAF og EU's institutioner, organer, agenturer og kontorer om mulig **hurtig videregivelse af oplysninger fra OLAF** i tilfælde, hvor vedtagelse af retsbevarende foranstaltninger kan være nødvendig, samt på at mindske uoverensstemmelser for så vidt angår opfølgningen af **økonomiske henstillinger**.

Kommissionen henstiller, at OLAF træffer interne foranstaltninger for at sikre en ensartet **kvalitet af de endelige rapporter og henstillinger**, og overvejer, om der er behov for at revidere **retningslinjerne for undersøgelsesprocedurerne** med henblik på at afhjælpe eventuelle uoverensstemmelser i forhold til forordningen.

5.4 Fremtidsperspektiver

Der kan på et senere tidspunkt – måske i 2018 – fremlægges et forslag, der efterfølges af en mere omfattende proces med henblik på at modernisere rammen for OLAF's undersøgelser, som i alt væsentligt stammer fra oprettelsen af OLAF i 1999 (og endda tiden før). Dette kunne være en anledning til at overveje mere grundlæggende ændringer for at tage højde for det 21. århundredes tendenser inden for svig og bør tage hensyn til de erfaringer, der er gjort i samarbejdet mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og OLAF. Det ville også sætte fokus på andre aspekter af den retlige ramme, hvor der kunne være behov for yderligere overvejelser og drøftelser. Dette kunne f.eks. dreje sig om den institutionelle forvaltning af OLAF og kontrollen af dets aktivitet. Evalueringen har ikke godtgjort, at der er behov for en omfattende revision af de relevante bestemmelser i forordningen på nuværende tidspunkt. Det skal også bemærkes, at behandlingen af Kommissionens forslag til etablering af en kontrolansvarlig for processuelle garantier[17] endnu ikke er afsluttet, og at medlovgiveren ikke har ladet den nyde fremme. Større spørgsmål vedrørende den overordnede sammenhæng i den retlige ramme for EU's bekæmpelse af svig ud over forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, og som fremgår af evalueringen, kan også indgå i dette andet trin i en eventuel revision af den retlige ramme.

[17] COM(2014) 340 final.