



Bruxelles, den 11.10.2019
COM(2019) 444 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**30. årsrapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser og
bekæmpelse af svig (2018)**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET 30. årsrapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser og bekæmpelse af svig (2018)

1. INDLEDNING	6
1.1. Det første årti (1989-1998): etablering af fundamentet	6
1.2. Det andet årti (1999-2008): udvidelse, konsolidering og operationelle reformer	7
1.3. Det tredje årti (2009-2018): reformer og et nyt spring fremad	9
2. HARMONISERING OG STYRKELSE AF BEKÆMPELSEN AF SVIG I HELE EU: TVÆRGÅENDE POLITIKKER, FORANSTALTNINGER OG RESULTATER I 2018.....	10
2.1. Retsakter vedtaget af EU-institutionerne.....	10
2.1.1. Forordningen om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af EPPO: status .	10
2.1.2. Omnibusforordningen.....	11
2.2. Udformning af fremtiden: EU-institutionernes lovgivningsmæssige og politiske initiativer 11	
2.2.1. Kommissionens forslag om revision af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.....	11
2.2.2. Kommissionens forslag til forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet.....	12
2.2.3. Tværgående bestemmelser om beskyttelse af EU's finansielle interesser (BFI-bestemmelser) i alle Kommissionens FFR-forslag	12
2.2.4. Bekæmpelse af korruption i EU.....	12
2.2.5. Internationalt samarbejde	12
2.2.6. Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig (CAFS) og den nye styringspakke	12
2.2.7. Gennemførelsen af Herculeprogrammet	13
2.3. Domstolens retspraksis.....	13
2.3.1. Sigma Orionis mod Kommissionen	13
2.3.2. Retsspraksis vedrørende systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES)	13
2.4. Foranstaltninger truffet af medlemsstaterne	13
2.4.1. Oversigt over foranstaltninger truffet af medlemsstaterne	13
2.4.1.1. Nationale strategier for bekæmpelse af svig	14
2.4.1.2. Øget gennemsigtighed og bekæmpelse af korruption og interessekonflikter	14
2.4.1.3. Andre foranstaltninger.....	14
2.4.2. Gennemførelse af de henstillinger, der blev fremsat i 2017	14
2.5. Oversigt over statistikker vedrørende afslørede uregelmæssigheder og svig	16
2.5.1. Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig	17
2.5.2. Andre afslørede og indberettede uregelmæssigheder end svig	18
2.5.3. OLAF's undersøgelser	19
3. POLITIKKER OG FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF SVIG OG DERES RESULTATER — INDTÆGTER.....	19
3.1. EU-institutionernes foranstaltninger til bekæmpelse af svig — indtægter	19
3.1.1. Gensidig administrativ bistand	19
3.1.1.1. Informationssystem til bekæmpelse af svig (AFIS)	19
3.1.1.2. Fælles toldaktioner.....	20
3.1.2. Gensidig bistand og bestemmelser om bekæmpelse af svig i internationale aftaler	20

3.1.3.	Bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer	21
3.1.4.	Samarbejde om bekæmpelse af svig med Kommissionens Fælles Forskningscenter	21
3.1.5.	Bekæmpelse af momssvig	22
3.2.	Medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af svig — indtægter	24
3.3.	Statistik over afslørede uregelmæssigheder og svig — indtægter	24
3.3.1.	Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig	25
3.3.2.	Andre afslørede uregelmæssigheder	25
4.	SEKTORSPECIFIKKE POLITIKKER, FORANSTALTNINGER OG RESULTATER VEDRØRENDE BEKÆMPELSE AF SVIG — UDGIFTER	25
4.1.	Medlemsstaternes sektorspecifikke politikker og foranstaltninger vedrørende bekæmpelse af svig, der omfatter flere udgiftssektorer	25
4.2.	Landbrug — sektorspecifikke politikker, foranstaltninger og resultater vedrørende bekæmpelse af svig	26
4.2.1.	Landbrug — medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af svig	26
4.2.2.	Landbrug — statistik over afslørede uregelmæssigheder og svig	26
4.2.2.1.	Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig	27
4.2.2.2.	Andre afslørede uregelmæssigheder	27
4.3.	Samhørighedspolitikken og fiskeri — sektorspecifikke politikker, foranstaltninger og resultater vedrørende bekæmpelse af svig	28
4.3.1.	Samhørighedspolitikken og fiskeri — medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af svig	28
4.3.2.	Samhørighedspolitikken og fiskeri — statistikker over afslørede uregelmæssigheder og svig	30
4.3.2.1.	Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig	30
4.3.2.2.	Andre afslørede uregelmæssigheder	30
4.4.	Indirekte forvaltning (førtiltrædelse) — statistik over afslørede uregelmæssigheder og svig	30
4.5.	Direkte forvaltning — sektorspecifikke politikker, foranstaltninger og resultater vedrørende bekæmpelse af svig	31
4.5.1.	Direkte forvaltning — statistik over afslørede uregelmæssigheder og svig	31
4.5.1.1.	Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig	31
4.5.1.2.	Andre afslørede uregelmæssigheder	31
5.	INDDRIVELSE OG ANDRE FOREBYGGENDE OG KORRIGERENDE FORANSTALTNINGER	31
6.	SAMARBEJDE MED MEDLEMSSTATERNE	31
7.	SYSTEMET FOR TIDLIG AFSLØRING OG UDELUKKELSE (EDES)	32
8.	OPFØLGNING PÅ EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING OM ÅRSRAPPORTEN OM 2017	33
9.	KONKLUSION OG HENSTILLINGER	33
9.1.	Indtægter	33
9.2.	Udgifter	34

Figurer

FIGUR 1:	UREGELMÆSSIGHEDER INDBERETTET SOM SVIG I 2018	17
FIGUR 2:	UREGELMÆSSIGHEDER INDBERETTET SOM SVIG OG DE OMFATTEDE BELØB — 2014-2018	18
FIGUR 3:	ANDRE UREGELMÆSSIGHEDER END SVIG INDBERETTET I 2018.....	19
FIGUR 4:	FÆLLES TOLDAKTIONER I 2018.....	20
FIGUR 5:	TEI — FAKTA OG MØNSTRE.....	25
FIGUR 6:	AFSLØRINGSGRAD EFTER KOMPONENT AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK.....	27
FIGUR 7:	LANDBRUGSPOLITIKKEN — FAKTA OG NØGLETAL	27
FIGUR 8:	MARKEDSFORANSTALTNINGER, DER ER MEST BERØRT AF UREGELMÆSSIGHEDER (SVIG OG ANDRE UREGELMÆSSIGHEDER).....	28
FIGUR 9:	FORANSTALTNINGER VEDTAGET AF MEDLEMSSTATERNE PÅ DET SAMHØRIGHEDSPOLITISKE OMRÅDE	28
FIGUR 10:	SAMHØRIGHEDS- OG FISKERIPOLITIKKEN — FAKTA OG NØGLETAL	29
FIGUR 11:	COCOLAF'S STRUKTUR OG UNDERGRUPPER	31

Resumé

30 år med beskyttelse af EU's finansielle interesser

Dette er Kommissionens 30. årsrapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser og bekæmpelse af svig (rapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser). Denne 30-årige periode kan opdeles i tre faser, som hver dækker omtrent et årti.

I den første fase (1989-1998) blev retsgrundlaget for bekæmpelsen af svig og uregelmæssigheder fastlagt.

Det andet årti (1999-2008) var en periode for konsolidering, operationelle reformer og den største udvidelse i Den Europæiske Unions historie.

I det tredje årti (2009-2018) kom beskyttelsen af EU's finansielle interesser i fornyet fokus. De europæiske institutioner nåede til enighed om en række nye retsakter og initiativer, der styrkede bekæmpelsen af svig på EU-plan, og de fastlagde grundlaget for en ny spiller — Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) — som snart kommer på banen.

Vigtigste tværgående initiativer, der blev vedtaget og udviklet i 2018

I løbet af 2018, det sidste år i den tredje fase, blev der vedtaget nye finansielle regler (i "Omnibusforordningen") med det formål at forenkle og strømline anvendelsen af EU-midler og omdefinere interessekonflikt for alle de finansielle aktører, der gennemfører EU-budgettet under de forskellige forvaltningsmåder, herunder på nationalt plan.

Når institutionerne forhandler de retlige rammer for den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, vil bestemmelserne om bekæmpelse af svig for udgiftsprogrammerne blive yderligere styrket. Enhver person eller enhed, der modtager EU-midler, skal samarbejde fuldt ud for at beskytte EU's finansielle interesser. De skal give Kommissionen, OLAF, EPPO og Den Europæiske Revisionsret de nødvendige adgangsrettigheder og sikre, at tredjeparter, der er involveret i gennemførelsen af EU-midler, gør det samme.

Vigtige resultater på indtægtsområdet

På indtægtssiden fremlagde Kommissionen en ny handlingsplan, der har til formål at fortsætte den effektive bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer.

Nye regler blev vedtaget for at sætte en stopper for tværnational momssvig. Der blev ydet mere gensidig administrativ bistand mellem

medlemsstaterne takket være muligheden for at gennemføre fælles administrative undersøgelser og det nye netværk af analytikere fra EU's medlemsstater, der arbejder med risici for svig inden for rammerne af Eurofisc.

I overensstemmelse med Kommissionens henstillinger i rapporten om beskyttelse af EU's finansielle interesser 2017 har medlemsstaterne indført nye IT-værktøjer, risikobaserede tilgange og initiativer for at imødegå udfordringerne med undervurdering af varer (især fodtøj og tekstiler), herunder via e-handel. Selv om medlemsstaterne afslørede færre uregelmæssigheder på toldområdet (traditionelle egne indtægter — TEI) end i 2017, var de finansielle omkostninger ved disse uregelmæssigheder større. Omfanget af opdaget svig har ligeledes været stabilt, men den tilknyttede finansielle virkning var større.

På området for traditionelle egne indtægter anbefales yderligere foranstaltninger til afhjælpning af problemer med grænseoverskridende e-handel, navnlig det potentielle misbrug af forsendelser af lav værdi, i denne rapport.

Vigtige resultater på udgiftsområdet

På udgiftssiden har medlemsstaterne vedtaget en række operationelle foranstaltninger, herunder indførelsen af IT-værktøjer til risikovurdering (f.eks. Arachne), vurderinger af risikoen for svig og uddannelsesaktiviteter for at skabe øget opmærksomhed omkring svig i overensstemmelse med bestemmelserne i FFR for 2014-2020 og Kommissionens henstillinger i de foregående rapporter om beskyttelse af EU's finansielle interesser.

Afsløringen af svig og uregelmæssigheder i udgiftssektorerne følger samme mønster som på indtægtsområdet, hvor der hvert år afsløres færre tilfælde, men med højere finansielle omkostninger.

Da flere udgiftsprogrammer har en flerårig cyklus, blev der udviklet en sammenlignende analyse for samhörighedspolitikens programmeringsperioder 2007-2013 og 2014-2020. Denne afslører mønstre, der kan være resultatet af den styrkede kapacitet til afsløring og forebyggelse af svig og uregelmæssigheder, der er blevet indført gennem de vedtagne foranstaltninger til bekæmpelse af svig. Kommissionen vil fortsat overvåge disse resultater for at vurdere, om de faktisk skyldes de mere effektive systemer og ikke utilstrækkelig afsløring og indberetning.

Analysen bekræfter resultaterne i de tidligere rapporter om beskyttelse af EU's finansielle interesser med hensyn til udsatte områder og behovet for at forbedre koordineringen og

samarbejdet mellem de administrative myndigheder og retsvæsenet. I denne rapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser opfordres medlemsstaterne følgelig igen til at udvikle deres systemer til bekæmpelse af svig inden for rammerne af specifikke nationale strategier.

Juncker-Kommissionens resultater

Denne rapport er den sidste, der vedtages under Juncker-Kommissionen, under hvis mandat der blev skabt fornyet fremdrift for bekæmpelsen af svig og beskyttelsen af EU's finansielle interesser. De vigtigste resultater omfatter direktivet om strafferetlig bekæmpelse af svig samt forordningen om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af EPPU, som begge blev vedtaget i 2017, og revisionen af finansforordningen, som omdefinerede interessekonflikt for alle de finansielle aktører, der gennemfører EU-budgettet. I 2018 fremsatte Kommissionen også et forslag til en målrettet revision af OLAF-forordningen (forordning (EU) nr. 883/2013). Trepartsdrøftelserne ventes snart at blive indledt.

Kommissionen er imidlertid opmærksom på, at den ikke kan hvile på laurbærrene på dette område. Nye udfordringer dukker hele tiden op, og for at bevare offentlighedens tillid skal EU-institutionerne og de nationale institutioner demonstrere deres fulde engagement i bekæmpelsen af ineffektivitet og uregelmæssigheder.

Kommissionen vedtog en ny strategi for bekæmpelse af svig (CAFS) den 29. april 2019 for at imødekomme flere af Den Europæiske Revisionsrets henstillinger fra 2019 vedrørende styring af risikoen for svig. CAFS har til formål at forbedre Kommissionens analysemetoder, så den hurtigere kan reagere på de udfordringer, der konstant udvikler sig, f.eks. ved at integrere nye teknologier i kontrolprocesserne og forbedre den generelle interne koordinering, som er afgørende for en så kompleks organisation.

1. INDLEDNING

Dette er Kommissionens 30. årsrapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser og bekæmpelse af svig (rapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser). Den første rapport blev vedtaget i januar 1990. Med Maastrichttraktatens ikrafttræden den 1. januar 1993 blev der indført en specifik traktatartikel om bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets (på daværende tidspunkt) finansielle interesser.

Siden Amsterdamtraktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 har årsrapporten til Europa-Parlamentet og Rådet om de foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe svig og andre ulovlige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser, været omhandlet i en specifik bestemmelse (først artikel 280, stk. 5, i EF-traktaten og nu artikel 325, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)).

EU og medlemsstaterne har et fælles ansvar for at beskytte EU's finansielle interesser og for at bekæmpe svig. Medlemsstaternes myndigheder forvalter omtrent 74 % af EU's udgifter og opkræver traditionelle egne indtægter. Kommissionen fører tilsyn med begge områder, fastsætter standarder og kontrollerer efterlevelsen. Kommissionen og medlemsstaterne skal arbejde tæt sammen for at sikre en effektiv beskyttelse af EU's finansielle interesser.

Siden rapporteringsåret 1989 er dette samarbejde blevet vurderet i rapporten om beskyttelse af EU's finansielle interesser med det formål at forbedre det. Med henblik herpå indeholder rapporten:

- et resumé af de foranstaltninger, der er truffet på EU-plan og på medlemsstatsniveau med henblik på at bekæmpe svig
- en analyse af de vigtigste resultater, som nationale organer og EU-organer har opnået med hensyn til afsløring af svig og uregelmæssigheder vedrørende EU's udgifter og indtægter. Dette er navnlig baseret på uregelmæssigheder og svig, som medlemsstaterne har afsløret og indberettet i overensstemmelse med sektorspecifikke forordninger.

Den 30. udgave af rapporten indeholder en oversigt over de vigtigste resultater i løbet af de sidste 30 år og oplysninger om initiativerne i 2018. I afsnit 1.1, 1.2 og 1.3 nedenfor gives der en oversigt over de sidste 30 års bekæmpelse af svig og beskyttelse af EU-budgettet.

Rapporten ledsages af fem arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene som angivet i bilag 3¹.

1.1. Det første årti (1989-1998): etablering af fundamentet

Ved udgangen af 1988 blev Afdelingen for Koordinering af Foranstaltninger til Bekæmpelse af Bedrageri (**UCLAF**) etableret for at lede og føre tilsyn med Kommissionen aktiviteter til forebyggelse af svig med et **arbejdsprogram med 45 punkter** til at gennemføre dets mål.

I løbet af det første årti blev der vedtaget en række vigtige retsakter, som i høj grad formede indsatsen for bekæmpelse af svig indtil 2017. I 1991 vedtog Rådet **forordning (EØF) nr. 595/91** om rapportering af uregelmæssigheder i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. **Maastrichttraktaten (TEU)**, som trådte i kraft ved udgangen af 1993, fastsatte målene for og midlerne til bekæmpelse af svig på det højeste lovgivningsmæssige plan og bekræftede medlemsstaternes forpligtelse til at tage vare på Fællesskabets finansielle interesser på samme måde som deres egne ved bekæmpelse af svig, dvs. ved hjælp af effektive, forholdsmæssige og afskrækkende foranstaltninger, takket være en bestemt artikel, nemlig artikel 209A. Afsnit IV i TEU omhandlede et forstærket samarbejde og værktøjerne til at opnå det.

I 1994 blev **Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bekæmpelse af Svig (Cocolaf)**² etableret. Forordning (EF) nr. 1681/94 og (EF) nr. 1831/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af struktur- og samhørighedsfondene, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område blev også vedtaget, og der blev etableret et **frikaldsnummer** i hver medlemsstat, som borgere kunne benytte for at hjælpe med at beskytte EU's finansielle interesser.

På mellemstatsligt niveau undertegnede medlemsstaterne **konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle**

¹ i) Implementation of Article 325 by the Member States in 2018;
ii) Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy and pre-accession assistance and direct expenditure;
iii) Follow-up of recommendations to the Commission report on the protection of the EU's financial interests — fight against fraud, 2017;
iv) Early Detection and Exclusion System (EDES) — Panel referred to in Article 108 of the Financial Regulation; og
v) Annual overview with information on the results of the Hercule III Programme in 2018.

² Se afsnit 6.

interesser (1995). I konventionen blev der fastsat en fælles definition af svig og af andre alvorlige overtrædelser, som skader Fællesskabets finansielle interesser, hvor medlemsstaterne forpligtedes til at behandle svig som en specifik overtrædelse af straffeloven med passende sanktioner. Ved udgangen af året vedtog Rådet **forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95**, en rammelov, der gælder for alle udgifter og traditionelle egne indtægter (ikke for moms), som skabte grundlaget for formuleringen af ensartede administrative sanktioner med samme retskraft i hele Fællesskabet.

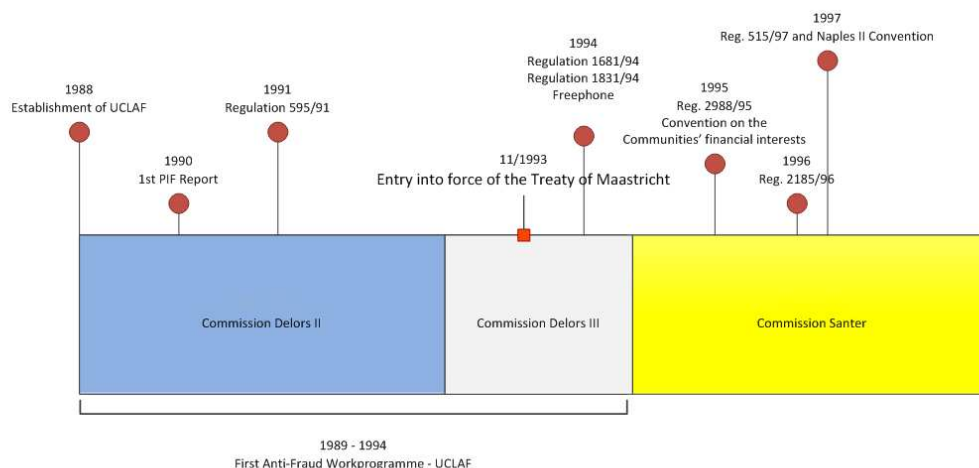
Forordning (EF) nr. 2185/96 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder blev vedtaget i **1996** sammen med den **første protokol om bekæmpelse af bestikkelse** til konventionen fra 1995.

I **1997** blev forordning (EF) nr. 515/97 om **gensidig bistand på told- og landbrugsområdet** vedtaget. Konventionen om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne ("Napoli II-konventionen") blev undertegnet i Bruxelles den

18. december 1997 (og trådte i kraft den 23. juni 2009). Med hensyn til retsforfølgelse af og sanktioner for overtrædelse af EU's toldlovgivning supplerer denne konvention forordning (EF) nr. 515/97 og også forordning (EU) nr. 389/2012 om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet.

Samme år undertegnede medlemsstaterne den **anden protokol (vedrørende hvidvask af penge og retligt samarbejde)** til konventionen fra 1995. Rådet lancerede **Fiscalis**-programmet, som forbedrer kommunikations- og informationsudvekslingsværktøjerne med det formål at forebygge moms- og toldsvig. Kommissionen vedtog **"Agenda 2000"**: en meddelelse om de brede perspektiver for udviklingen af Unionen og dens politikker på kanten til det nye århundrede, udfordringerne i forbindelse med udvidelsen og den fremtidige finansielle ramme.

Slutningen på det første årti var kendetegnet ved hændelser, der afslørede en række svagheder, som krævede en yderligere indsats på bestemte områder.



1.2. Det andet årti (1999-2008): udvidelse, konsolidering og operationelle reformer

I april **1999** kom en ny spiller på banen. Kommissionen besluttede at etablere **Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)**, et uafhængigt operationelt organ, som overtog UCLAF's opgaver. Den **nye lovgivningspakke** trådte i kraft den 1. juni 1999 og udvidede OLAF's ansvar til alle aktiviteter vedrørende beskyttelse af Fællesskabets interesser mod ulovlige aktiviteter, som påvirker EU's finansielle interesser, og som kan føre til

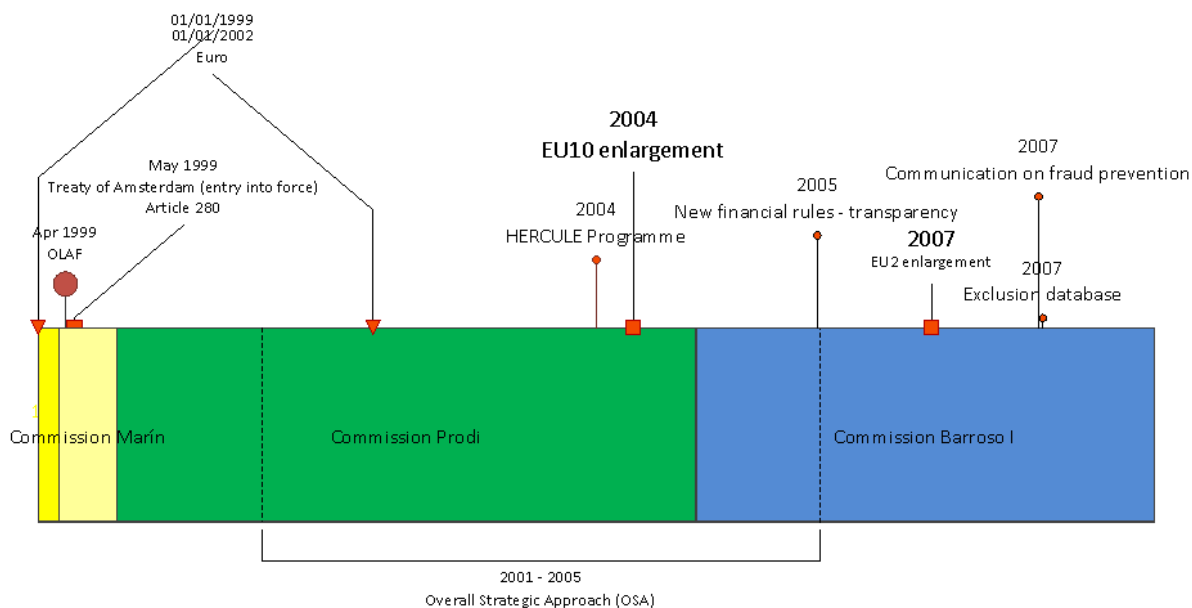
forvaltnings- eller straffesager. Næsten alle EU-institutioner begyndte desuden at overlade undersøgelser af medlemmers og medarbejders alvorlige forseelser til OLAF.

Dette var en del af en omfattende reform og modernisering af hele EU-forvaltningen, navnlig på området for økonomisk forvaltning, som styrkede Kommissionens styringssystem og førte til klarere ansvarsfordeling og øget ansvarlighed. Som led i den finansielle reform, der blev lanceret i **2000**, besluttede Kommissionen at revidere sine interne kontrolstrukturer og gøre de ved delegation

bemyndigede anvisningsberettigede fuldt ansvarlige for den interne kontrol med deres egne aktiviteter, herunder bekæmpelse af svig.

Som det første europæiske undersøgelsesorgan fokuserer OLAF på operationelle aktiviteter. Selv om den operationelle ekspertise og koordineringen af Kommissionens politiske initiativer til bekæmpelse af svig nu var samlet i ét organ, blev der i det andet årti fremsat en række **politiske idéer og projekter, som yderligere styrkede** bekæmpelsen af svig. Nogle af disse initiativer bar først frugt i det tredje årti, men de blev planlagt allerede i **den samlede strategiske tilgang for 2001-2005**³.

³ KOM(2000) 358 endelig.



I maj **1999** trådte **Amsterdamtraktaten** i kraft, og den ændrede og udvidede bestemmelserne om bekæmpelse af svig og fastsatte bestemmelse om vedtagelsen af rapporten om beskyttelse af EU's finansielle interesser i stk. 5 i den nye **artikel 280**.

Den overordnede arkitektur blev forstærket betydeligt med Europa-Parlamentets og Revisionsrettens udvidede roller.

Det andet årti var præget af euroens indførelse og den største udvidelse i EU's historie med 12 nye medlemsstaters tiltrædelse (i **2004** og **2007**). Med hensyn til bekæmpelse af svig krævede denne proces, at der blev etableret en national koordineringstjeneste for bekæmpelse af svig (AFCOS) i hver medlemsstat, og en enorm indsats for at uddanne de 12 nye medlemsstater fra Kommissionens side.

Under den samlede strategiske tilgang blev der etableret en taskforce for tilbagesøgning for at øge tilbagesøgningen af EU-midler i tilfælde af konstateret svig eller andre uregelmæssigheder.

I **2003** fremsatte Kommissionen forslag om **Herculeprogrammet** til støtte for uddannelsesaktiviteter, teknisk bistand og dataudveksling. Programmet blev indledt i **2004** og blev udvidet under **de flerårige finansielle rammer for 2007-2013 og 2014-2020 (FFR)**.

Nye **finansielle regler** blev indført i **2006**, hvorunder de nationale forvaltninger skal indføre effektive interne kontrolsystemer og foretage den nødvendige kontrol af de EU-midler, de forvalter.

Samtidig med at OLAF opnåede operationelle erfaringer og resultater, vedtog Kommissionen i **2007** meddelelsen "**Forebyggelse af svig på grundlag af operationelle resultater: en dynamisk strategi for "fraud-proofing"**" for at

integrere OLAF's ekspertise i lovgivningsproceduren. Hensigten var at identificere mangler i lovgivningsforslag, i gennemførelsen af EU-lovgivning og i forvaltnings- og kontrolsystemer.

1.3. Det tredje årti (2009-2018): reformer og et nyt spring fremad

I løbet af det tredje årti sikrede antallet og relevansen af foranstaltninger vedtaget på EU-plan et nyt momentum til bekæmpelsen af svig inden for alle områder vedrørende EU-budgettet.

På grundlag af de resultater, der var blevet opnået i de foregående 20 år, blev en række ambitiøse initiativer afsluttet i dette årti, og det vil hæve beskyttelsen af EU's finansielle interesser til et nyt niveau i de kommende år.

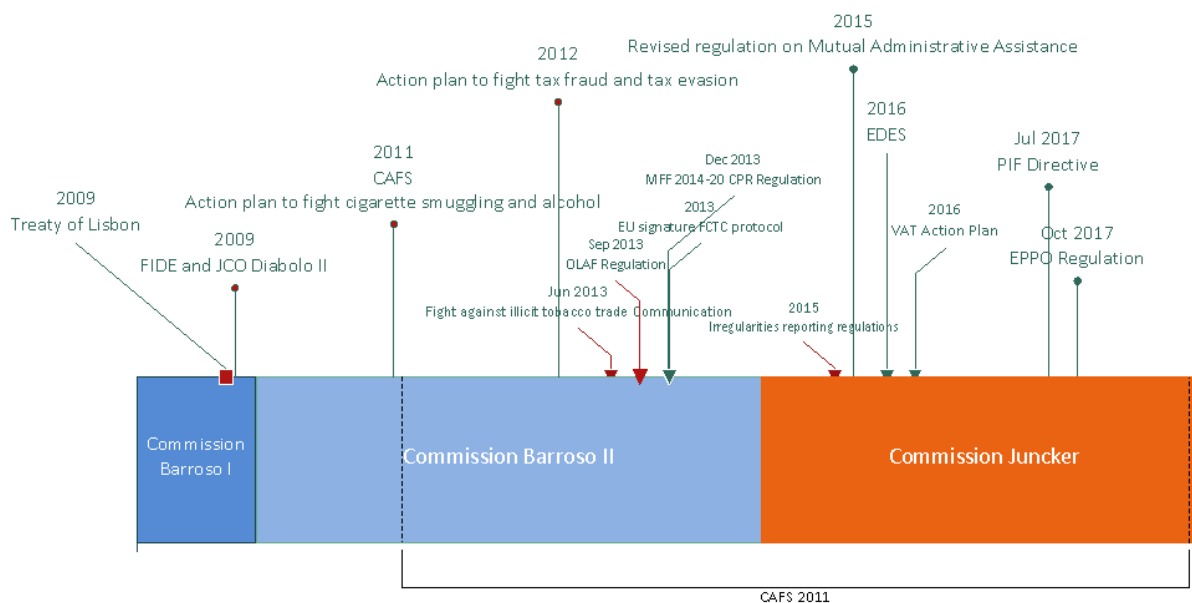
Selv om de mest markante resultater er retsakter, har operationelle foranstaltninger også skabt betydeligt fremskridt med hensyn til samarbejde mellem medlemsstaterne på den ene side og Kommissionen og OLAF på den anden i overensstemmelse med EU-traktaten. Som et resultat af disse løbende forbedringer afgav Revisionsretten en revisionserklæring med forbehold om EU-budgettet for 2016 og 2017.

På toldområdet blev der i **2009** indført en ny database (**FIDE**), og **den fælles toldaktion Diabolo II** blev lanceret som model for det fremtidige operationelle samarbejde. Alle ASEM-partnere (Asien-Europa-mødet) var involveret, og arbejdet blev koordineret af OLAF med støtte fra Europol og Interpol.

Ved årets udgang trådte Lissabontraktaten i kraft. Blandt de mange vigtige ændringer, som den indførte, afsluttede den processen for integration i EU's system inden for området frihed, sikkerhed og

retfærdighed (dvs. politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager) og omhandlede

muligheden for at oprette en europæisk anklagemyndighed (EPPO).



I **2011** vedtog Kommissionen en ambitiøs **strategi for bekæmpelse af svig (CAFS)** og en handlingsplan for bekæmpelse af cigaret- og alkoholsmugling langs EU's østlige grænse. I **2012** fremlagde den planer for **bekæmpelse af skattesvig og -unddragelse**.

2013 markerede en række vigtige fremskridt for beskyttelsen af EU's finansielle interesser. I overensstemmelse med de målsætninger, der er fastsat i CAFS, blev specifikke bestemmelser om bekæmpelse af svig, der kræver, at forvaltningsmyndigheder indfører effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig, indført i udgiftsprogrammerne under FFR 2014-2020. I forordning (EU) nr. 883/2013 blev **undersøgelser udført af OLAF** omdefineret, således at de berørte personers proceduremæssige garantier blev styrket, og alle medlemsstater blev pålagt at udpege en AFCOS med det formål at fremme det effektive samarbejde og udvekslingen af oplysninger med OLAF. **Protokollen om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer til rammekonvention om tobakskontrol (FCTC)** blev undertegnet af 54 parter, herunder Unionen. Kommissionen vedtog også meddelelsen om **intensivering af kampen mod cigaretsmugling** og en handlingsplan.

Lovgivningspakken, som var støttet af CAFS, blev afsluttet i **2014** med vedtagelsen af de reviderede direktiver om offentlige indkøb og forsyningstjenester og et nyt koncessionsdirektiv. Alle prioriterede CAFS-aktioner blev gennemført i løbet af det samme år.

Dette momentum fortsatte under Juncker-Kommissionen, og da årtiet nærmede sig sin afslutning, blev to større og længe ventede

retsakter om styrkelse af den strafferetlige beskyttelse af EU-budgettet endelig vedtaget: direktivet om **strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser** (BFI-direktivet)⁴ og forordningen om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af **EPPO**⁵.

I 2017 reviderede Kommissionen sin interne kontrolramme⁶ for at sikre, at alle komponenter, herunder komponenten vedrørende bekæmpelse af svig, er til stede og effektiv på alle organisationsniveauer.

I de næste kapitler af denne rapport rettes fokus mod det fremskridt, der er opnået i 2018.

2. HARMONISERING OG STYRKELSE AF BEKÆMPELSEN AF SVIG I HELE EU: TVÆRGÅENDE POLITIKKER, FORANSTALTNINGER OG RESULTATER I 2018

2.1. Retsakter vedtaget af EU-institutionerne

2.1.1. Forordningen om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af EPPO: status

Efter vedtagelsen af EPPO-forordningen i august 2018 bekræftede Nederlandene og Malta deres tilslutning til EPPO, som bringer det samlede antal deltagende medlemsstater op på 22. EPPO får

⁴ 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).

⁵ Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO") (EUT L 283 af 31.10.2017, s. 1).

⁶ C(2017) 2373 endelig.

kompetence til at undersøge, retsforfølge og indbringe strafbare handlinger for en domstol, hvis de påvirker EU's finansielle interesser som fastsat i BFI-direktivet.

EPPO forventes at være operationel ved udgangen af 2020 efter en etableringsperiode på mindst tre år som omhandlet i EPPO-forordningen. Oprettelsen af EPPO er en prioritet for Kommissionen, og denne proces er langt fremme.

I 2018 udpegede Kommissionen en midlertidig administrerende direktør med ansvar for administrative og budgetmæssige forhold. Procedurene for rekruttering af den europæiske chefanklager og de europæiske anklagere blev også lanceret. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til at udpege deres kandidater til stillingen som europæisk anklager inden udgangen af marts 2019.

De deltagende medlemsstater høres under hele proceduren gennem den ekspertgruppe, der blev oprettet i overensstemmelse med EPPO-forordningen.

2.1.2. Omnibusforordningen

Forordning (EU, Euratom) 2018/1046, "Omnibusforordningen", blev vedtaget den 18. juli 2018. Omnibusforordningen ændrer den eksisterende finansforordning, som fastsætter den overordnede ramme for budgetforvaltningen, og en række retsakter vedrørende EU's flerårige programmer på forskellige områder, herunder samhørighedspolitikken. Omnibusforordningen reviderer derfor EU's finansielle regler med det formål at forenkle dem og gøre dem mere resultatorienterede. Den omfatter revisioner, der forenkler anvendelsen af finansielle instrumenter under de europæiske struktur- og investeringsfonde.

I finansforordningens artikel 61 omdefineres interessekonflikt for alle finansielle aktører, der gennemfører EU-budgettet under de forskellige forvaltningsmåder, herunder på nationalt plan. Dette vil med sandsynlighed medføre en stor stigning i finansielle aktørers anvendelse af "interesseerklæringer", øget gennemsigtighed og større tillid i befolkningen.

2.2. Udformning af fremtiden: EU-institutionernes lovgivningsmæssige og politiske initiativer

Det næste afsnit giver et overblik over den vigtigste udvikling i Kommissionens politik og lovgivningsmæssige initiativer i 2018.

2.2.1. Kommissionens forslag om revision af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

Den 23. maj 2018 vedtog Kommissionen sit forslag om ændring af visse bestemmelser i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013⁷. Revisionen af forordningen er primært baseret på behovet for at tilpasse OLAF's arbejde til den fremtidige EPPO's funktioner. Revisionen har også til formål at effektivisere OLAF's undersøgelsesfunktion, herunder ved at: i) præcisere, i hvilket omfang EU-lovgivningen og den nationale lovgivning finder anvendelse i forbindelse med kontrol og inspektion på stedet, og derved kodificere Rettens praksis, ii) forbedre mulighederne for at få antaget bevismidler indsamlet af OLAF i opfølgende procedurer og iii) sikre et klart retsgrundlag for, at OLAF kan få adgang til bankkontooplysninger via bistand fra nationale kompetente myndigheder.

Med hensyn til det fremtidige forhold til EPPO indeholder Kommissionens forslag en række rapporteringsforpligtelser for OLAF, når kontoret konstaterer eventuel svig, der er omfattet af EPPO's kompetence. Det præciserer også, hvordan og hvornår OLAF kan støtte eller supplere EPPO efter dennes anmodning, og hvornår OLAF kan indlede eller fortsætte en administrativ undersøgelse på eget initiativ, med henblik på at sikre, at de to organer supplerer hinanden i videst mulig udstrækning, og med henblik på at sikre den rigtige balance mellem strafferetlige og administrative foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet.

Kommissionens forslag er en målrettet revision af OLAF-forordningen, der har til formål at sikre, at ændringerne vil træde i kraft, når EPPO bliver operationel ved udgangen af 2020. En mere vidtrækkende revision, der moderniserer OLAF's retlige rammer, kan gennemføres på et senere tidspunkt.

I 2018 blev Kommissionens forslag drøftet i Rådets Gruppe vedrørende Bekæmpelse af Svig (GAF) under det bulgarske og det østrigske formandskab. Det finske formandskab har mandat til at indlede uformelle drøftelser med Parlamentet (trepartsdrøftelser) i efteråret 2019. Europa-Parlamentet vedtog sin beslutning om Kommissionens forslag den 16. april 2019⁸.

⁷ 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).

⁸ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_EN.html?redirect.

2.2.2. Kommissionens forslag til forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet

Kommissionen fremsatte den 2. maj 2018 et forslag til forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet. I forslaget lægges det til grund, at respekten for retsstatsprincippet er en afgørende forudsætning for at overholde princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. I henhold til forslaget kan EU suspendere, nedsætte eller begrænse adgangen til EU-finansiering på en forholdsmæssig måde. Når Kommissionen træffer beslutning om at iværksætte denne procedure, vil den tage hensyn til relevante oplysninger, f.eks. EU-Domstolens afgørelser, Revisionsrettens rapporter og relevante internationale organisationers konklusioner. Den berørte medlemsstat får mulighed for at fremsætte sit synspunkt, inden en beslutning træffes. Medlemsstaterne vil fortsat være bundet af eksisterende forpligtelser til at gennemføre programmer og foretage udbetalinger til endelige modtagere eller støttemodtagere. Forslaget drøftes aktuelt af Rådet og Parlamentet.

2.2.3. Tværgående bestemmelser om beskyttelse af EU's finansielle interesser (BFI-bestemmelser) i alle Kommissionens FFR-forslag

OLAF indførte i tæt samarbejde med de afdelinger, der afholder udgifterne, og centrale afdelinger i Kommissionen standardbestemmelser om beskyttelse af EU's finansielle interesser i alle Kommissionens lovgivningsforslag for udgiftsprogrammer efter 2020 under direkte, indirekte og delt forvaltning. Ifølge disse bestemmelser skal EU's finansielle interesser beskyttes ved hjælp af forholdsmæssigt afpassede foranstaltninger, herunder forebyggelse, afsløring, korrektion og undersøgelse af uregelmæssigheder og svig. Enhver person eller enhed, der modtager EU-midler, skal desuden samarbejde fuldt ud for at beskytte EU's finansielle interesser, give de nødvendige adgangsrettigheder til Kommissionen, OLAF, EPPO og Revisionsretten og sikre, at tredjeparter, der er involveret i gennemførelsen af EU-midler, indrømmer tilsvarende rettigheder.

2.2.4. Bekæmpelse af korruption i EU

I 2018 var bekæmpelse af korruption en prioritet i det europæiske semesters økonomiske styringsproces. 14 landerapporter⁹ indeholdt en vurdering af det retlige, politiske og institutionelle landskab for bekæmpelse af korruption, herunder fremskridt og resterende udfordringer.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en.

Seks medlemsstater modtog også landespecifikke henstillinger om at intensivere bekæmpelsen af korruption, afhjælpe svagheder i de offentlige indkøbsprocedurer, styrke rammen for bekæmpelse af korruption, forebygge og undertrykke korruption mere effektivt, forebygge interessekonflikter og øge ansvarligheden på anklager- og politiniveau.

Efter en indkaldelse af forslag blev syv tilskud på i alt 2,2 mio. EUR tildelt projekter med forslag til aktioner på området for bekæmpelse af korruption.

I 2018 deltog Kommissionen sammen med OLAF aktivt i flere europæiske og internationale fora om bekæmpelse af korruption, såsom FN's konvention mod korruption, OECD, arbejdsgruppen om bekæmpelse af korruption under G20 og europæiske partnere mod korruption (EPAC)/EU's net af kontaktpunkter til bekæmpelse af korruption (EACN).

2.2.5. Internationalt samarbejde

For at bekæmpe svig mod EU-budgettet ud over EU's grænser mere effektivt fortsatte Kommissionen sin praksis med at inkludere bestemmelser om bekæmpelse af svig i aftaler med tredjelande og i skabeloner til tilskuds- og delegationsaftaler med internationale finansielle institutioner og andre internationale organisationer.

I 2018 organiserede OLAF to specifikke arrangementer til støtte for tredjelande:

- det årlige seminar (afholdt i Bosnien-Herzegovina i juni 2018) for partnermyndigheder i kandidatlande og potentielle kandidatlande om bedste praksis for vellykket undersøgelse af svig ogⁱ
- en workshop (juli 2018) med deltagelse af alle relevante tjenester for bekæmpelse af svig og korruption i Ukraine inden for rammerne af associeringsaftalen mellem EU og Ukraine.

OLAF indgik også to administrative samarbejdsordninger med henholdsvis Den Afrikanske Udviklingsbank og USAID (Office of the Inspector General of the United States Agency for International Development).

2.2.6. Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig (CAFS) og den nye styringspakke

I 2018 udarbejdede Kommissionen en ny CAFS til erstatning for den strategi, der blev vedtaget den 24. juni 2011¹⁰, som har til formål at forbedre forebyggelse, afsløring og efterforskning af svig og sikre, at passende sanktioner, inddrivelse og afskrækkelse står højt på Kommissionens dagsorden.

¹⁰ KOM(2011) 376 endelig.

Den nye strategi, som blev vedtaget den 29. april 2019, er baseret på en detaljeret risikovurdering, der som hovedområder til forbedring udpegede indsamling og analyse af data om svig, samarbejde mellem Kommissionens afdelinger og overordnet tilsyn med forhold vedrørende svig internt i Kommissionen. Disse aspekter er derfor sat i centrum for den nye CAFS. De er også i overensstemmelse med en intern evaluering af den tidligere strategi.

Forbedringer af styringen blev gennemført¹¹ ved udgangen af 2018, hvor Kommissionens bestyrelse fik tildelt en styrket rolle på området for bekæmpelse af svig.

2.2.7. Gennemførelsen af Herculeprogrammet

Hercule III-programmet for 2014-2020¹² fremmer aktiviteter til bekæmpelse af svig, korrupsion og anden ulovlig aktivitet, der påvirker EU's finansielle interesser. I 2018, det femte år af programperioden, blev der stillet et budget på 15,35 mio. EUR til rådighed¹³ til:

- finansiering af aktioner til styrkelse af toldvæsenets og politiets operationelle og tekniske kapacitet i medlemsstaterne samt IT-støtte (75 % af programmets budget) og
- uddannelsesaktiviteter og konferencer, herunder digital retsmedicinsk uddannelse af personale, der ansættes af retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne og partnerlandene (25 % af budgettet).

Modtagerne af Hercule III-tilskud berettede om stor succes, der blev opnået ved hjælp af udstyr og uddannelse finansieret under programmet¹⁴, såsom:

- beslaglæggelse af smuglede og varemærkeforfalskede cigaretter og tobak
- afsløring af nye tilfælde af svig og netværk af organiserede kriminelle grupper og
- forbedrede operationer i forbindelse med og undersøgelser af uregelmæssigheder og korrupsion begået mod EU's finansielle interesser.

¹¹ Se "Communication to the Commission: Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission", C(2018)7704 final af 21.11.2018.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 250/2014 af 26. februar 2014 om oprettelse af et program til fremme af aktiviteter til beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser (Hercule III-programmet) og om ophævelse af afgørelse nr. 804/2004/EF (EUT L 84 af 20.3.2014, s. 6).

¹³ Commission Decision C(2018) 1763 final af 28.3.2018.

¹⁴ Se det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. v), for yderligere oplysninger.

2.3. Domstolens retspraksis

2.3.1. Sigma Orionis mod Kommissionen

I 2018 afsagde Retten en dom, som nu indgår i retspraksis vedrørende beskyttelsen af EU's finansielle interesser med hensyn til OLAF's kontrol og inspektion på stedet.

I sagen Sigma Orionis mod Kommissionen¹⁵ præciserede Retten den gældende lovgivning under sådan kontrol og inspektion på stedet.

Retten fastslog, at kontrol og inspektion på stedet foretages af OLAF på grundlag af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 og forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 og en skriftlig bemyndigelse fra OLAF's generaldirektør, når den økonomiske beslutningstager ikke modsætter sig dette. EU-retten tilsidesætter den nationale ret, når et forhold er omfattet af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 eller forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96. Retten fastslog endvidere, at bestemmelserne (i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96) vedrørende den økonomiske beslutningstagers eventuelle indsigelse mod en kontrol ikke indebærer en "ret til indsigelse", men blot fastsætter, at kontrollen kan pålægges dem gennem bistand fra de nationale myndigheder (på grundlag af den nationale ret). Med hensyn til processuelle garantier mindede Retten om, at OLAF skal respektere de grundlæggende rettigheder som fastsat i EU-retten, herunder chartret.

Efter Kommissionens opfattelse vil disse vigtige præciseringer fra Retten hjælpe med at effektivisere OLAF's undersøgelser.

2.3.2. Retsspraksis vedrørende systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES)

Retten har anerkendt gyldigheden af systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES)¹⁶, der blev oprettet i 2016, med hensyn til både tidlig opdagelse (Retten's dom af 24. oktober 2018 i sag T-477/16, Epsilon International SA mod Europa-Kommissionen) og udelukkelse (Retten's dom af 8. november 2018 i sag T-454/17, "Pro NGO!" mod Kommissionen)¹⁷.

2.4. Foranstaltninger truffet af medlemsstaterne

2.4.1. Oversigt over foranstaltninger truffet af medlemsstaterne

Dette resumé giver et overblik over udviklingen og prioriteterne i medlemsstaternes foranstaltninger

¹⁵ Retten's dom af 3.5.2018 i sag T-48/16, Sigma Orionis SA mod Europa-Kommissionen.

¹⁶ Se afsnit 7.

¹⁷ For en mere detaljeret analyse af Retten's praksis, se det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. v).

til bekæmpelse af svig, men er ikke udtømmende. Medlemsstaterne blev anmodet om at give meddelelse om højst tre foranstaltninger til bekæmpelse af svig, men nogle kan have truffet flere foranstaltninger¹⁸.

I 2018 meddelte medlemsstaterne 71 foranstaltninger¹⁹ til beskyttelse af EU's finansielle interesser og bekæmpelse af svig. Foranstaltningerne dækkede hele cyklussen for bekæmpelse af svig, primært inden for delt forvaltning og offentlige indkøb, men omfattede også interessekonflikter, korruption og strategier for bekæmpelse af korruption, finansiell kriminalitet, told og ulovlig handel. De fleste foranstaltninger vedrørte "forebyggelse" og "afsløring". Omkring en tredjedel af de meddelte foranstaltninger omhandlede også "efterforskning og retsforfølgning" og "inddrivelse og pålæggelse af sanktioner".

Størstedelen (64 %) var sektorspecifikke snarere end tværgående (36 %). De sektorspecifikke foranstaltninger omfattede 14 foranstaltninger, der vedrørte indtægter inden for skattesvig og told. Andre 31 foranstaltninger vedrørte udgifter, der dækker alle områder af budgettet. De sektorspecifikke foranstaltninger beskrives i de afsnit, som omhandler de forskellige budgetmæssige områder, mens dette afsnit har fokus på tværgående foranstaltninger.

2.4.1.1. Nationale strategier for bekæmpelse af svig

Ved udgangen af 2018 havde i alt 11 medlemsstater²⁰ vedtaget en national strategi for bekæmpelse af svig og sendt den til Kommissionen. **Kommissionen opfordrer igen de øvrige medlemsstater til at udarbejde sådanne strategier** i overensstemmelse med Revisionsrettens konstatninger i særberetning nr. 6/2019.

2.4.1.2. Øget gennemsigtighed og bekæmpelse af korruption og interessekonflikter

I alt 13 foranstaltninger vedrørende offentlige indkøb blev vedtaget af ti medlemsstater²¹. De har

¹⁸ De meddelte foranstaltninger analyseres mere indgående i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. i).

¹⁹ Nogle af disse indgik i en pakke, herunder f.eks. lovgivningsmæssige, administrative, operationelle eller organisatoriske foranstaltninger vedtaget samlet med henblik på anvendelse på forskellige niveauer i landenes institutionelle struktur. Dermed når antallet af meddelte foranstaltninger op på 111.

²⁰ Bulgarien, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien, Letland, Malta, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn har tidligere givet meddelelse om en national strategi for bekæmpelse af svig, men denne er nu forældet.

²¹ Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Letland, Litauen, Malta, Rumænien, Tjekkiet og Ungarn.

til formål at bekæmpe korruption og interessekonflikter og skabe øget gennemsigtighed. Omkring halvdelen af disse foranstaltninger omfattede lovgivning, som præciserer eller konsoliderer eksisterende regler eller tilpasser nationale systemer til EU-retten. Organisatoriske og operationelle foranstaltninger blev også meddelt, primært vedrørende uddannelsesaktiviteter og indførelse af nye IT-værktøjer.

2.4.1.3. Andre foranstaltninger

De øvrige tværgående foranstaltninger, der er meddelt, vedrørte primært finansiell og organiseret kriminalitet²², navnlig i lyset af oprettelsen af EPPQ²³. Letland fortsatte dets treårige nationale kampagne til bekæmpelse af svig (#FraudOff!) for at skabe opmærksomhed omkring svig og fremme nultolerance over for svig.

To medlemsstater meddelte foranstaltninger vedrørende deres interne kontrolsystemer²⁴. Sverige indgav oplysninger om det årlige program, der gennemføres af det svenske råd for beskyttelse af EU's finansielle interesser (SEFI), og Kroatien meddelte en international konference om indberetning af uregelmæssigheder.

Tre medlemsstater indberettede foranstaltninger til undersøgelse af indtægter og udgifter i visse sektorer²⁵:

- Italiens økonomiske og finansielle politi udarbejdede specifikke operative planer for bekæmpelse af underslæb, uberettigede anmodninger om og/eller modtagelse af EU-midler og momssvig.
- Slovenien udvidede samarbejdet mellem myndigheder, der forvalter EU's finansielle interesser, og retshåndhævende og retlige myndigheder, og
- Det Forenede Kongerige indberettede en foranstaltning vedrørende skattesvig og beskyttelse af Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD).

2.4.2. Gennemførelse af de henstillinger, der blev fremsat i 2017

I rapporten om beskyttelse af EU's finansielle interesser 2017 fremsatte Kommissionen to sæt henstillinger til medlemsstaterne: Det ene vedrørte indtægter, og det andet vedrørte udgifter.

²² Ungarn og Sverige.

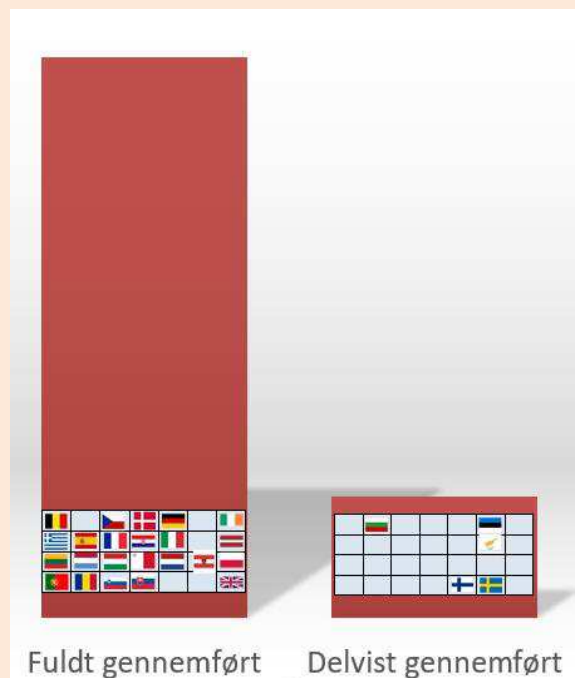
²³ Tjekkiet, Rumænien og Grækenland.

²⁴ Belgien og Sverige.

²⁵ Selv om medlemsstaterne ikke udtrykkeligt definerer disse som tværgående foranstaltninger, passer de bedst ind i dette afsnit.

Kommissionen havde anbefalet, at medlemsstaterne²⁶:

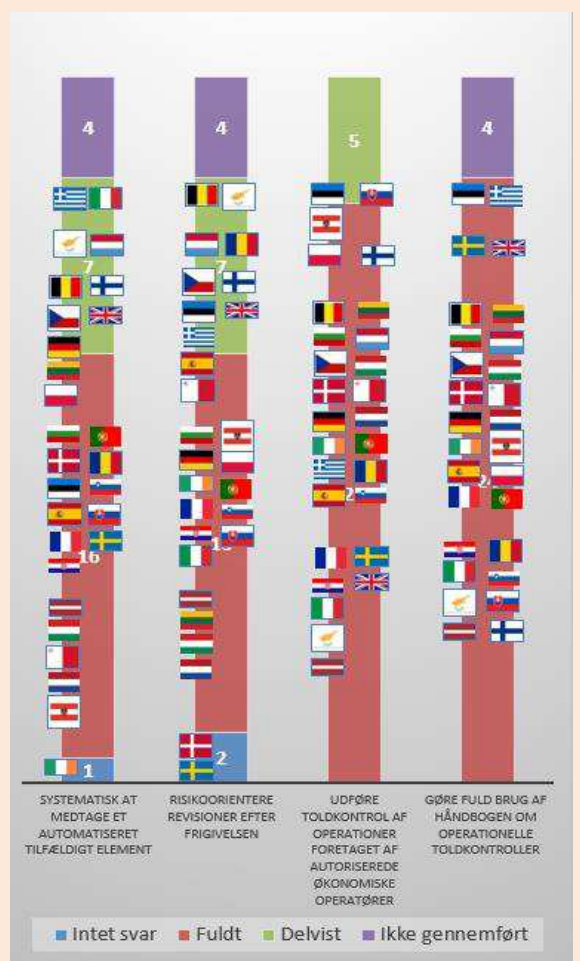
(1) Forbliver årvågne med hensyn til risikoen for undervurdering af varer



(2) Styrker toldkontrollen

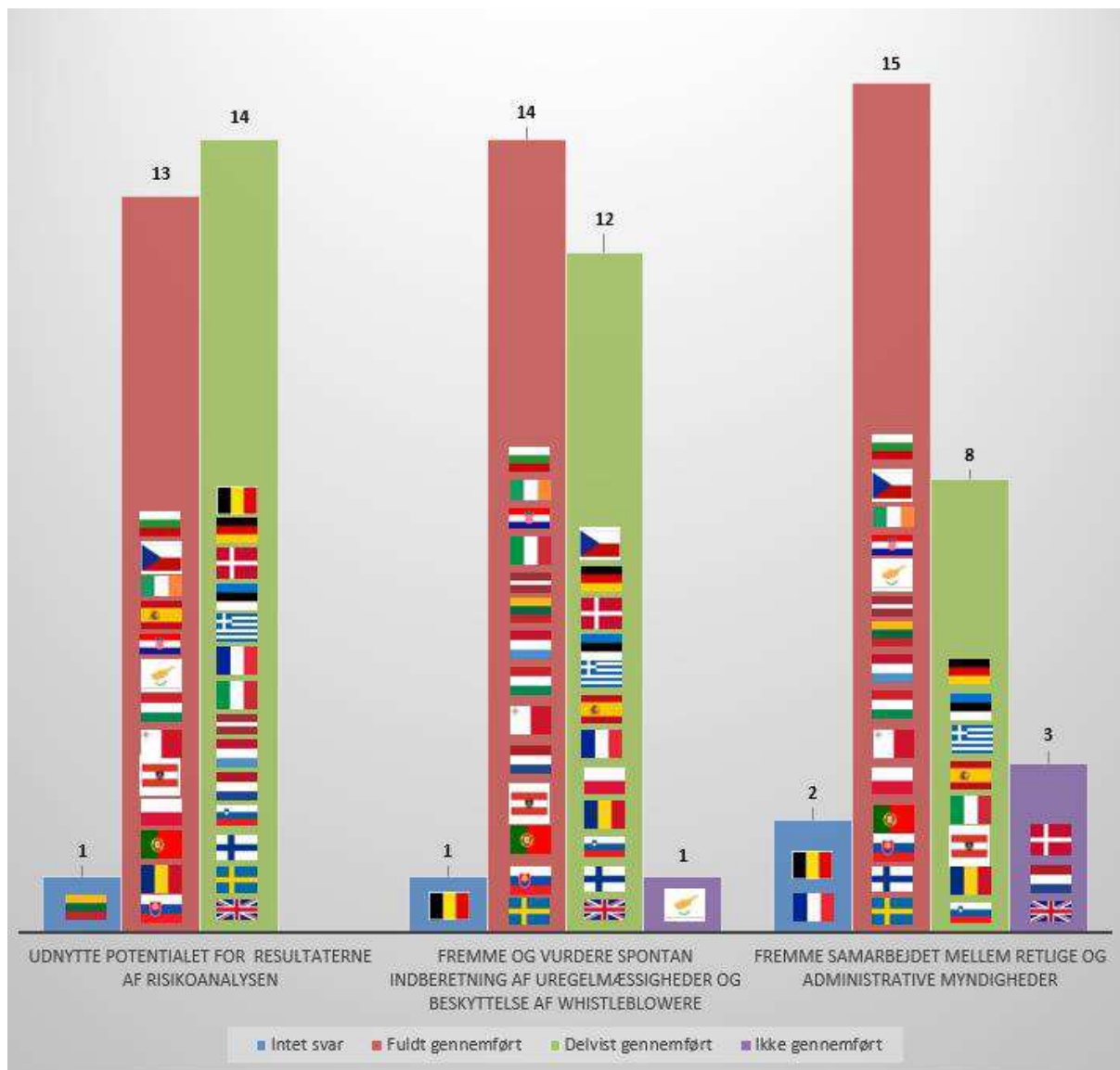


(3) Træffer andre foranstaltninger for at styrke toldrisikoforvaltningen



²⁶ En detaljeret analyse af svarene findes i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. iii).

På udgiftssiden blev medlemsstaterne opfordret til at:



Samlet set viste opfølgningen på henstillingerne, at de fleste medlemsstater har gjort fremskridt. Resultaterne viste, at der var sket effektiv opfølgning på indtægtssiden af budgettet. På udgiftssiden er der imidlertid tydeligvis et voksende behov for øget samarbejde mellem myndigheder, der arbejder med beskyttelsen af EU's finansielle interesser.

De fleste medlemsstater har indført en række værktøjer og procedurer med henblik på at indsamle tip fra whistleblowere og garantere deres anonymitet. Central koordinering eller harmonisering af regler og tilgange mangler imidlertid også, endda på nationalt plan. Direktivet om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen, som medlovgiverne nåede til enighed om i april 2019²⁷, vil hjælpe med at lukke nogle af de tilbageværende huller.

Et andet område, der kan forbedres, er samarbejdet mellem administrative myndigheder og de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet. AFCOS kan spille en vigtig rolle i indsatsen for at skabe og nære et sådant samarbejde, også i lyset af oprettelsen af EPPO. Dette fremhæves også af Revisionsretten i særberetning nr. 6/2019.

2.5. Oversigt over statistikker vedrørende afslørede uregelmæssigheder og svig²⁸

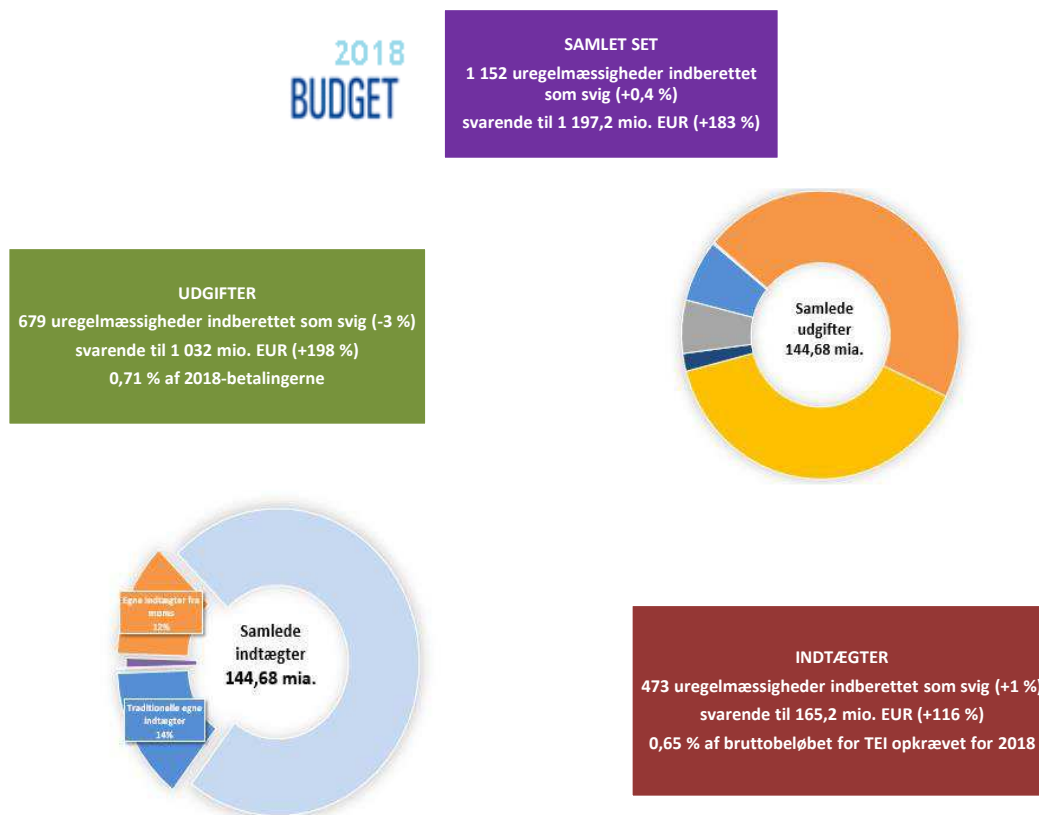
I 2018 blev i alt 11 638 uregelmæssigheder (både svig og andre uregelmæssigheder) indberettet til Kommissionen, hvilket var 25 % færre end i 2017. De vedrørte i alt ca. 2,5 mia. EUR, hvilket var stabilt i forhold til det foregående år.

²⁷ Den foreløbige aftaletekst findes på http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_DA.html.

²⁸ For en detaljeret analyse af de indberettede uregelmæssigheder, se det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. ii).

Afsløringen og indberetningen af en uregelmæssighed indebærer, at der er truffet korrigerende foranstaltninger for at beskytte EU's finansielle interesser, og at der i relevante tilfælde er indledt straffesager, hvis der er mistanke om svig.

Figur 1: Uregelmæssigheder indberettet som svig i 2018



2.5.1. Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig

Antallet af uregelmæssigheder, der er indberettet som svig (herunder mistanke om svig og konstateret svig), og de relaterede beløb er ikke en direkte indikator for niveauet af svig, der påvirker EU-budgettet. Disse tal viser alene, hvor mange sager om potentiel svig medlemsstaterne og EU's organer afslører og indberetter.

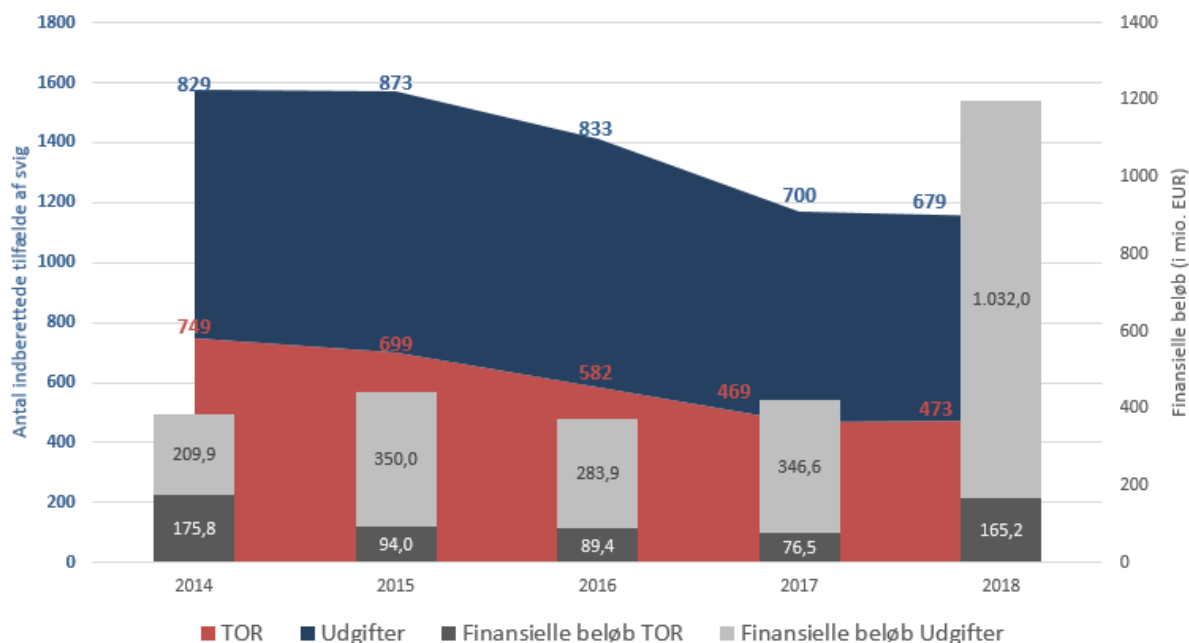
I 2018 blev i alt 1 152 uregelmæssigheder indberettet som svig (dvs. 10 % af alle afslørede og indberettede uregelmæssigheder²⁹), og de vedrørte ca. 1 197,2 mio. EUR (svarende til 48 % af de samlede finansielle beløb, der er berørt af uregelmæssigheder³⁰), der både dækker udgifter og indtægter som vist i figur 1.

Antallet af uregelmæssigheder, der blev indberettet som svig i 2018, var stabilt i forhold til 2017, mens de pågældende finansielle beløb steg med hele 183 %. Over en femårig periode (2014-2018) var dette 27 % færre end i 2014, dvs. 16 % under det femårige gennemsnit. De finansielle virkninger svinger meget (se figur 4), da de kan påvirkes af enkeltsager, der involverer meget store summer. Årsagerne til den drastiske stigning i 2018 vedrører samhørighedspolitikken og er derfor omhandlet i afsnit 4.3.2.1.

²⁹ Denne indikator er frekvensniveauet for svig (FFL). Se afsnit 2.3.2 i Kommissionens arbejdsdokument "Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015", SWD(2016) 237 final.

³⁰ Denne indikator er beløbsniveauet for svig (FAL). Se afsnit 2.3.3 i det dokument, der henvises til fodnote 29.

Figur 2: Uregelmæssigheder indberettet som svig og de omfattede beløb — 2014-2018



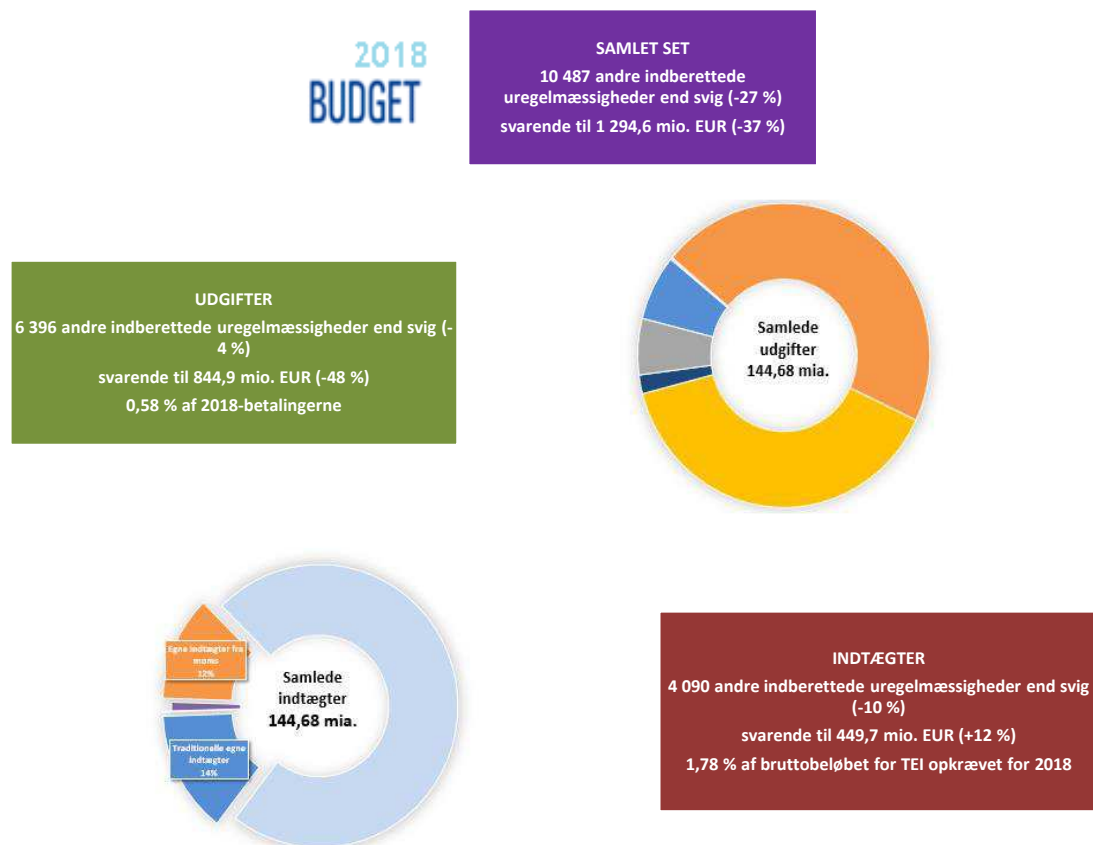
Bilag 1 indeholder en oversigt over de uregelmæssigheder, der blev indberettet som svig i 2018, opdelt efter medlemsstat og budgetområde.

2.5.2. Andre afslørede og indberettede uregelmæssigheder end svig

I 2018 blev der indberettet 10 487 andre uregelmæssigheder end svig (ca. 27 % færre end i 2017). Tallene faldt for alle sektorer undtagen for førtiltrædelse. De involverede finansielle beløb faldt med 37 % til ca. 1,3 mia. EUR som vist i figur 3.

Bilag 2 indeholder en oversigt over andre uregelmæssigheder end svig, der blev indberettet i 2018, opdelt efter medlemsstat og budgetområde.

Figur 3: Andre uregelmæssigheder end svig indberettet i 2018



2.5.3. OLAF's undersøgelser

I 2018 indledte OLAF 219 undersøgelser, afsluttede 167 og rettede henstillinger om finansielle inddrivelselser til en værdi af 371 mio. EUR. Ved årets udgang pågik der 414 undersøgelser³¹.

3. POLITIKKER OG FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF SVIG OG DERES RESULTATER — INDTÆGTER

3.1. EU-institutionernes foranstaltninger til bekæmpelse af svig — indtægter

3.1.1. Gensidig administrativ bistand

3.1.1.1. Informationssystem til bekæmpelse af svig (AFIS)

AFIS³² er en samlebetegnelse for en række IT-applikationer til bekæmpelse af svig, der drives af Europa-Kommissionen (OLAF), som etablerer kontakt til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og derved sikrer rettidig og

sikker udveksling af oplysninger vedrørende svig mellem de kompetente nationale forvaltninger og EU-forvaltninger. AFIS-portalen er en enkelt og fælles infrastruktur, der leverer disse tjenester til næsten 8 800 registrerede slutbrugere hos mere end 1 900 kompetente tjenester i medlemsstater, partnertredjelande, internationale organisationer, Kommissionens tjenestegrene og andre EU-institutioner. AFIS-projektet omfatter to hovedområder: i) gensidig bistand i toldspørgsmål og ii) forvaltning af uregelmæssigheder, der dækker flere udgiftssektorer.

AFIS støtter gensidig bistand i toldspørgsmål med det sikre system til udveksling af information i realtid VOCU (Virtual Operations Coordination Unit), der anvendes til fælles toldaktioner, sikker webmail (AFIS-Mail), databaser som f.eks. CIS+ (toldinformationssystem) og FIDE (elektronisk sagsregister på toldområde) og analyseværktøjer som f.eks. A-TIS (forsendelsesinformationssystem til bekæmpelse af svig).

Systemet til indberetning af uregelmæssigheder (IMS) er et sikkert elektronisk værktøj, der hjælper medlemsstaterne med at opfylde deres

³¹ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report-en>.

³² Retsgrundlaget for AFIS er forordning (EF) nr. 515/97 som ændret ved forordning (EU) 2015/1525.

forpligtelse til at indberette uregelmæssigheder, der opdages i forbindelse med landbrugs-, struktur-, samhørigheds- og fiskerifondene, Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF), instrumentet for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring (ISF) og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) samt førtiltrædelsesstøtte. Det støtter forvaltningen og analysen af uregelmæssigheder.

3.1.1.2. Fælles toldaktioner

Ud over undersøgelser af svig med indtægter koordinerer OLAF omfattende fælles toldaktioner (FTA'er), der involverer EU-baserede og internationale operationelle partnere. Fælles toldaktioner er målrettede aktioner af begrænset varighed, der har til formål at bekæmpe svig og smugling af følsomme varer i bestemte udsatte områder og/eller ad udpegede handelsruter.

I 2018 ydede OLAF støtte til fem fælles toldaktioner. AFIS's VOCU-modul blev anvendt til sikker udveksling af oplysninger i fore af disse fælles toldaktioner. Ud over den nødvendige støtte til de relevante landes gennemførelse af koordinerede aktioner ved brug af OLAF's permanente tekniske infrastruktur og IT- og kommunikationsværktøjer yder OLAF også strategisk analytisk, administrativ og finansiel støtte.

Disse aktioner: i) hjælper med at forbedre effektiviteten blandt toldmyndigheder, der udfører målrettet kontrol på europæisk plan, ii) udpeger, hvor der findes risici på bestemte handelsruter, iii) beskytter offentligheden og legitime virksomheder ved at forhindre, at ulovlige produkter kommer ind i EU, og iv) beskytter EU's offentlige finanser.

I figur 4 gives der en oversigt over disse aktioner.

Figur 4: Fælles toldaktioner i 2018

Aktion	Deltagende lande	Omfang	Resultater
Den fælles toldaktion Poseidon	Tilrettelagt af de italienske toldmyndigheder i samarbejde med OLAF	Svig med indtægter	Evalueringen pågår
Den fælles grænsekontroloperation JANUS	Tilrettelagt i fællesskab af EU-grænsebistandsmissionen for Moldova-Ukraine (EUBAM) og OLAF	Smugling af tobaksvarer ved EU's østlige grænse	Beslaglæggelse af mere end 7 mio. cigaretter
Den regionale fælles toldaktion MARCO	Regional maritim overvågningsoperation koordineret af de franske toldmyndigheder i Atlanterhavsområdet	Sporing af ulovlig handel med følsomme varer ad søvejen	Over 200 ikke-handelsfartøjer blev kontrolleret
Den fælles aktion Hansa	Ledet af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder i samarbejde med Europol. OLAF leverede AFIS-systemet til sikker udveksling af oplysninger og deltog i aktionen	Intern flytning af ulovlige punktafgiftspligtige varer, primært cigaretter	Beslaglæggelse af store mængder cigaretter og andre tobaksvarer
Aktionen SILVER AXE III	Organiseret af Europol i samarbejde med OLAF og med deltagelse af told-, politi- og plantebeskyttelsesmyndigheder fra 27 lande	Import og handel med forfalskede og ulovlige plantebeskyttelsesmidler inden for EU	Beslaglæggelse af 360 ton ulovlige eller forfalskede pesticider

3.1.2. Gensidig bistand og bestemmelser om bekæmpelse af svig i internationale aftaler

Samarbejdet med tredjelande om at forebygge, afsløre og bekæmpe overtrædelser af toldlovgivningen er baseret på aftaler om gensidig administrativ bistand i toldspørgsmål. Der er i dag indgået aftaler med mere end

80 lande, herunder med EU's vigtigste handelspartnere som f.eks. USA, Kina og Japan. I 2018 trådte protokollen til aftale om gensidig administrativ bistand med New Zealand i kraft. Forhandlingerne med Mercosur (Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay) og Chile blev afsluttet og pågik stadig med Australien,

Indonesien, Aserbajdsjan, Kirgisistan, Usbekistan og Andorra.

Frihandelsaftaler indeholder sædvanligvis en klausul om bekæmpelse af svig, som muliggør en midlertidig tilbagetrækning af toldpræferencen for et produkt i tilfælde af grov toldsvig og konsekvent mangel på tilstrækkeligt samarbejde til at bekæmpe dette. OLAF bidrager aktivt i forhandlingerne af sådanne klausuler. I 2018 blev der indgået aftale om en klausul på teknisk niveau med Mercosur og New Zealand. Klausulen indføres også i den moderniserede frihandelsaftale med Mexico.

WTO-aftalen om handelslettelser (Baliaftalen), som Unionen er part i, har været gældende siden 2017. Artikel 12 om toldsamarbejde giver yderligere muligheder for at udveksle oplysninger med tredjelande med det formål at kontrollere en import- eller eksportangivelse, hvis der er rimelig grund til at betvivle angivelsens sandfærdighed eller nøjagtighed.

3.1.3. Bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer

Ud over den håndhævende rolle i forbindelse med bekæmpelsen af ulovlig handel med tobaksvarer hjælper OLAF også med at styrke EU's politik på dette område.

Handlingsplan — Den 7. december 2018 fremlagde Kommissionen en ny handlingsplan³³, som skal sætte EU i stand til fortsat at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer, som bevirker, at EU og medlemsstaterne hvert år går glip af omkring 10 mia. EUR i offentlige indtægter. I handlingsplanen skitseres de konkrete tiltag mod både forsyningen af og efterspørgslen efter ulovlige tobaksvarer. Ligesom den foregående handlingsplan indeholder den anden handlingsplan både politiske og operationelle retshåndhævende foranstaltninger, eftersom kun en kombination af disse vil kunne føre til en holdbar nedbringelse af den ulovlige handel med tobak. Den nye handlingsplan er baseret på analysen af 2013-strategien om at intensivere kampen mod den ulovlige handel med tobak. Den sikrer kontinuitet ved at fastholde fokus på protokollen om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer (FCTC-protokollen) på globalt plan og den vellykkede gennemførelse af det nye sporbarhedssystem for tobaksvarer i EU.

³³ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-da>.

FCTC-protokollen — Protokollen vil kun effektivt hjælpe med at begrænse den ulovlige handel, hvis den også gennemføres af tredjelande, som er de primære kilder til ulovlige tobaksvarer eller transitlande på smuglerruterne. Kommissionen intensiverer også indsatsen for at fremme protokollen uden for EU og hjælper medlemsstaterne med hurtigt at gennemføre deres interne ratificeringsprocedurer. OLAF deltager i disse drøftelser på europæisk og internationalt plan.

FCTC-protokollen trådte i kraft den 25. september 2018. Kommissionen deltog under ledelse af OLAF og i tæt samarbejde med rådsformandskabet i det første møde mellem parterne i protokollen, som fandt sted den 8.-10. oktober 2018. Parterne besluttede på at fokusere på sikring af forsyningskæden for tobaksvarer og det internationale samarbejde, og OLAF vil fortsat bidrage til dette arbejde på internationalt plan.

3.1.4. Samarbejde om bekæmpelse af svig med Kommissionens Fælles Forskningscenter

I indsatsen for at opfylde målsætningerne om at bekæmpe svig på toldområdet samarbejder OLAF tæt med Kommissionens Fælles Forskningscenter, navnlig i følgende store projekter:

AMT (automatisk overvågningsværktøj) til analyse af "big data". AMT beregner estimater af basislinjepriserne for varer, der importeres til EU, for hver kombination af vare, tredjelandsoprindelse og bestemmelsesmedlemsstat. Det genererer også automatiske advarsler om usædvanlige priser i handelsdata.

Dataanalyse til brug for bekæmpelse af svig på toldområdet (INTEL4CUSTAF) — Det Hercule III-finansierede projekt INTEL4CUSTAF blev etableret i 2018 af OLAF efter anmodninger fra flere medlemsstater. I projektet samarbejder Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaternes toldmyndigheder om at finde frem til, hvordan nye og kommende datakilder og analyseteknikker udnyttes bedst muligt. Dette projekt vil samlet set føre til bedre analysekapacitet i forbindelse med bekæmpelse af svig på toldområdet i hele EU. De to workshops, der blev afholdt i 2018, havde deltagelse af en lang række eksperter og lande, der drøftede et bredt spektrum af behov og eksisterende tilgange. Ved udgangen af året talte fællesskabet omkring 100 eksperter. Arbejdet fortsattes i 2019.

Container Status Messages og analyse af importangivelser — Det Fælles

Forskningscenters videnskabelige og tekniske støtte medvirkede til at kontrollere overholdelsen af forordning (EU) 2015/1525 om ændring af forordning (EF) nr. 515/97 i forbindelse med indgivelsen af Container Status Messages (CSM). Der blev udviklet flere statistiske indikatorer med det formål løbende at overvåge kvaliteten og fuldstændigheden af de CSM, der indberettes af søfartsindustrien. Inden for rammerne af Contraffice-SAD-tjenester blev der genereret 191 signaler om svig for perioden mellem januar 2017 og oktober 2018 svarende til en samlet potentiel toldunddragelse på 1,9 mio. EUR. Disse signaler om svig var resultatet af Det Fælles Forskningscenters analyse af mere end 4 mio. toldangivelser.

Tobaksanalyse og datastyring (TOBLAB) — I 2015 indgik OLAF en administrativ aftale med Det Fælles Forskningscenter i Geel om *drift af et laboratorium og tilknyttet datastyring med henblik på analyse af tobaksvarer (TOBLAB)*, som finansieres under Hercule III-programmet. TOBLAB vil yde videnskabelig og teknisk støtte til styringen af dataene fra testresultaterne. I 2018 blev der gennemført 103 analyser af tobak og tobaksvarer på Det Fælles Forskningscenter.

3.1.5. Bekæmpelse af momssvig³⁴

Ændring af Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift

I oktober 2018 blev der indført en række ændringer³⁵ af den retlige ramme for det administrative samarbejde og bekæmpelsen af svig vedrørende merværdiafgift (Rådets forordning (EU) nr. 904/2010) for at øge medlemsstaternes kapacitet til at bekæmpe de mest skadelige former for momssvig og mindske momsgabet, som beløb sig til 147,1 mia. EUR i 2016. De væsentligste foranstaltninger er:

- Fælles administrative undersøgelser

Administrative undersøgelser er en integreret del af kampen mod momssvig. Dette nye

samarbejdsinstrument blev indført for at øge skattemyndighedernes kapacitet til at kontrollere grænseoverskridende leveringer. Det giver embedsmænd fra to eller flere skattemyndigheder mulighed for at danne ét fælles revisionshold med henblik på at undersøge grænseoverskridende transaktioner, der gennemføres af en eller flere relaterede afgiftspligtige personer med grænseoverskridende aktiviteter.

Hvis mindst to medlemsstater finder, at der er behov for en administrativ undersøgelse af de beløb, der er angivet af en afgiftspligtig person, som ikke er etableret på deres område, men som er afgiftspligtig dér, bør den medlemsstat, hvor den afgiftspligtige person er etableret, foretage undersøgelsen, og de anmodende medlemsstater bør bistå etableringsmedlemsstaten ved at deltage aktivt i undersøgelsen. Denne foranstaltning er især relevant til at bekæmpe svig i e-handelssektoren.

- Eurofisc

Eurofisc blev oprettet for at opnå hurtig udveksling af målrettede oplysninger mellem medlemsstaterne med det formål at tackle omfattende eller nye typer momssvig. For at sætte fart i den fælles behandling og analyse af data er Kommissionen i gang med et implementere det nye softwareværktøj "Transaction Network Analysis" (TNA).

For at maksimere TNA's potentiale til at identificere svindlernetværk i hele EU fastsættes der i forordning (EU) nr. 904/2010 som ændret klarere regler for fælles behandling og analyse af oplysninger inden for Eurofisc. Deltagelse i en sådan behandling og analyse vil forblive frivillig. Alle medlemsstaterne bør dog give Eurofiscs embedsmænd adgang til deres oplysninger i VIES (momsinformationsudvekslingssystem) om transaktioner inden for EU gennem TNA, således at softwaren kan identificere potentielle svindlernetværk, herunder dem, som omfatter erhvervsdrivende, der er etableret i medlemsstater, der ikke deltager.

På grundlag af ændringerne i 2018 vil Eurofisc koordinere de fælles administrative undersøgelser, som iværksættes på baggrund af Eurofiscs risikoanalyser. Eurofiscs embedsmænd er ofte de første, der bliver advaret om nye svindlernetværk, og de har stor ekspertise inden for grov momssvig. De vil derfor være bedst placeret til at koordinere de pågældende administrative undersøgelser.

Forordning (EU) 2018/1541 åbner også mulighed for, at Eurofiscs embedsmænd kan sende oplysninger om momssvigstendenser, risici og alvorlige sager til Europol og OLAF med henblik på krydskontrol med deres databaser.

³⁴ Den 25. maj 2018 vedtog Kommissionen forslag COM(2018) 329 for så vidt angår indførelsen af de detaljerede tekniske foranstaltninger for den konkrete anvendelse af det endelige momssystem for beskatning af handel mellem medlemsstaterne, som ifølge dets begrundelse vil reducere det grænseoverskridende momssvig med op til 41 mia. EUR om året. Dette forslag er stadig under behandling i Rådet.

³⁵ Rådets forordning (EU) 2018/1541 af 2. oktober 2018 om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 og (EU) 2017/2454, for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift (EUT L 291 af 16.10.2018, s. 1).

Dette omfatter navnlig de mest skadelige former for momssvig, f.eks. MTIC og misbrug af toldprocedure 42³⁶, der ofte involverer kriminelle organisationer, som udnytter deres internationale netværk til at indrette avancerede MTIC-karruseller med det formål at presse penge ud af de nationale budgetter.

Samarbejde med retshåndhavende myndigheder på EU-niveau giver mulighed for krydskontrol af oplysninger med Eurofisc, databaser og andre oplysninger, som OLAF og Europol ligger inde med, og vil medvirke til at identificere de reelle gerningsmænd til svig og deres netværk. OLAF modtager navnlig relevante oplysninger i forbindelse med enhedens efterforskning af toldsvig, der er tæt forbundet med momssvig, f. eks. svig i forbindelse med toldprocedure 42.

- Videregivelse af alvorlige sager om svig, der involverer mindst to medlemsstater, til OLAF og EPPO

De medlemsstater, der deltager i EPPO, bør give oplysninger til denne myndighed om de mest alvorlige overtrædelser som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i BFI-direktivet. Dette vil være sager, der involverer aktivitet i to eller flere medlemsstater og med samlede tab på mindst 10 mio. EUR.

OLAF er fortsat ansvarligt for administrative undersøgelser af ikke-svigagtige og svigagtige uregelmæssigheder, der påvirker EU's finansielle interesser. Dets mandat og kompetence med hensyn til momssvig går derfor ud over de tilfælde, der er udpeget som de mest alvorlige i artikel 2, stk. 2. Da ikke alle medlemsstater vil være en del af EPPO, fortsætter OLAF desuden sine administrative undersøgelser i forhold til ikkedeltagende medlemsstater på samme måde som tidligere³⁷.

OLAF kan også lette og koordinere undersøgelser af momssvig ved at gøre brug af sin tværfaglige tilgang samt stille analyser og efterretninger til rådighed. Med henblik herpå bør medlemsstaterne meddele OLAF oplysninger om lovovertrædelser vedrørende moms, når de anser det for relevant for udøvelsen af myndighedens mandat.

- Udveksling af oplysninger i toldprocedure 42/63 med afgiftsmyndighederne

Fra 2020 vil de relevante oplysninger i forbindelse med toldprocedure 42 og 63³⁸, der indsendes elektronisk i forbindelse med toldangivelsen (f.eks. momsnumre, værdien af de indførte varer, typen af varer osv.), blive videregivet af importmedlemsstaten til afgiftsmyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten.

Afgiftsmyndighederne i begge lande vil derfor være i stand til at krydstjekke disse oplysninger med de oplysninger, der er indgivet af importørerne i momsoversigten og momsangivelsen og af modtageren i dennes momsangivelse. Dette vil muliggøre omgående kontrol af importøren, hvis kundens, ganske vist gyldige, momsregistreringsnummer er blevet kapret af importøren, og vil sætte afgiftsmyndighederne i stand til at afsløre tilfælde af undervurdering på importtidspunktet.

- Udveksling af oplysninger i køretøjsregistre med afgiftsmyndighederne

Med ændringerne i 2018 blev der også tilføjet en bestemmelse om udveksling af oplysninger i køretøjsregistre. Eurofiscs embedsmænd vil anvende dette til at imødegå grænseoverskridende svig i forbindelse med salg af brugte biler og til hurtigt at identificere, hvem der har begået svigagtige transaktioner, og hvor.

Aftale mellem EU og Norge

Aftalen mellem EU og Norge om administrativt samarbejde og bistand ved inddrivelse på momsområdet trådte i kraft den 1. september 2018.

Formålet med aftalen er øget samarbejde, bekæmpelse af svig og bistand ved inddrivelse af fordringer på momsområdet. Den giver Norge mulighed for at deltage i de eksisterende samarbejdsværktøjer mellem medlemsstaterne, f.eks. udveksling af oplysninger og administrative undersøgelser, bistand i forbindelse med administrative meddelelser, tilstedeværelse i administrative kontorer og deltagelse i administrative undersøgelser, deltagelse i nogle af Eurofiscs arbejdsområder, samtidige kontroller og bistand til inddrivelse af fordringer.

³⁶ Toldprocedure 42 er en ordning, der på visse betingelser giver importører mulighed for at opnå momsfrigivelse, når de importerede varer efterfølgende transporteres fra importmedlemsstaten til en anden EU-medlemsstat.

³⁷ Se også afsnit 2.2.1 om samarbejdet mellem OLAF og EPPO.

³⁸ Reimport med samtidig overgang til fri omsætning og frit forbrug af varer med momsfrigivelse til levering i en anden medlemsstat.

3.2. Medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af svig — indtægter

11 medlemsstater indberettede foranstaltninger til bekæmpelse af told- og afgiftssvind. De vedrørte bl.a.:

- fintuning af risikoindikatorer med henblik på opdagelse af undervurdering i forbindelse med importerklæringer³⁹
- målretning mod e-handel⁴⁰
- organisatoriske foranstaltninger med henblik på etablering eller udvidelse af tjenesters/enheders efterretningskapacitet⁴¹
- indførelse af nye IT-værktøjer⁴² og
- indførelse af ordning for opdelte betalinger for at mindske momssvig⁴³.

3.3. Statistik over afslørede uregelmæssigheder og svig — indtægter

I figur 5 præsenteres de vigtigste data og resultater vedrørende uregelmæssigheder, der er afsløret og rapporteret på området for traditionelle egne indtægter (TEI). For uregelmæssigheder (både svig og andre uregelmæssigheder) er et fald i antallet af indberettede tilfælde sammenlignet med det femårige gennemsnit imidlertid ledsaget af en stigning i de tilsvarende beløb.

³⁹ Estland, Nederlandene, Portugal, Slovakiet og Slovenien.

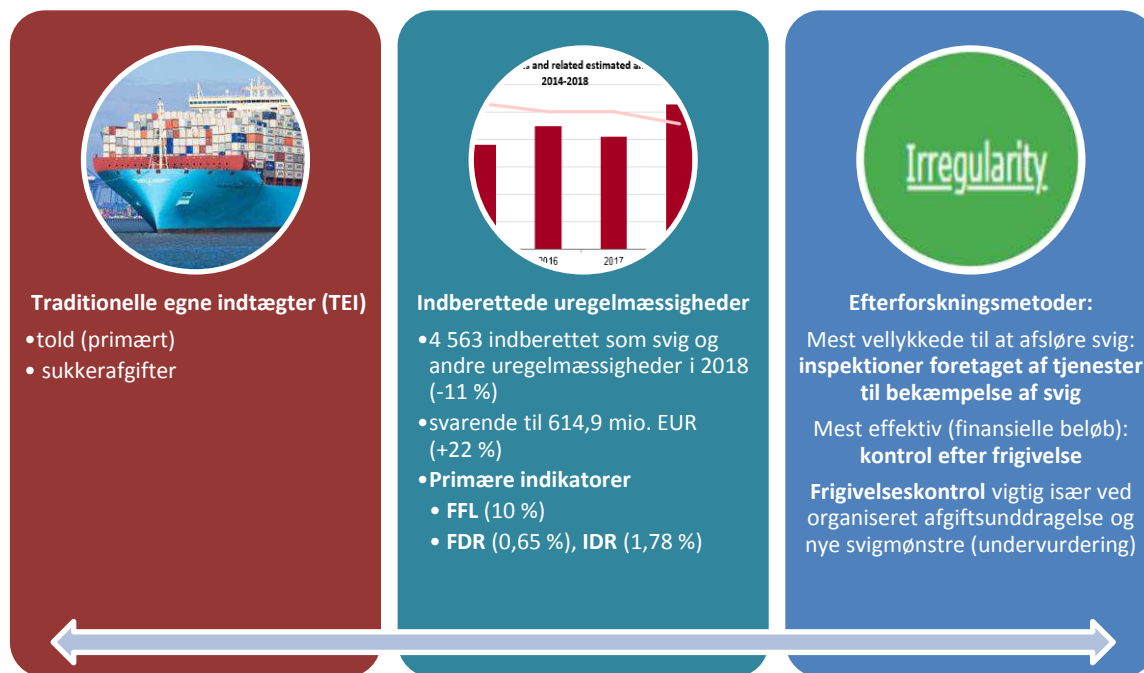
⁴⁰ Estland og Nederlandene.

⁴¹ Østrig, Tjekkiet, Letland og Malta.

⁴² Finland.

⁴³ Polen.

Figur 5: TEI — fakta og mønstre



3.3.1. Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig⁴⁴

Antallet af uregelmæssigheder indberettet som svig for 2018 er 20 % lavere end det femårige gennemsnit (594 uregelmæssigheder for perioden 2014-2018). Det berørte TEI-beløb, estimeret og fastslået, er 37 % højere (120 mio. EUR).

Den foregående rapport indeholdt oplysninger om sager vedrørende undervurdering, der var afsløret i Det Forenede Kongerige, som påvirkede de traditionelle egne indtægter. OLAF's undersøgelsesrapport, som blev offentliggjort den 1. marts 2018, beskrev svig baseret på undervurdering af tekstiler og sko importeret fra Kina via Det Forenede Kongerige.

Som resultat af denne undersøgelse og af undersøgelser gennemført af Kommissionen inden for rammerne af forvaltning af egne indtægter besluttede Kommissionen den 8. marts 2018 at indlede en formel overtrædelsesprocedure ved at fremsende en åbningskrivelse til Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 258 TEUF. Sagen blev i sidste ende henvist til EU-Domstolen den 7. marts 2019. Generaldirektøren for GD BUDG fastholdt derfor sit forbehold i den årlige aktivitetsrapport for 2018 med hensyn til unøjagtigheden af de TEI-beløb, der var blevet overført af Det Forenede Kongerige til EU's budget.

⁴⁴ Se det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. ii), for oplysninger om inddrivelse af TEI-beløb, som er påvirket af svig og uregelmæssigheder.

3.3.2. Andre afslørede uregelmæssigheder

Antallet af andre uregelmæssigheder end svig for 2018 er 10 % lavere end det femårige gennemsnit (4 545 for årene 2014-2018), mens det tilsvarende beløb er 17 % højere (384 mio. EUR).

Andre uregelmæssigheder blev primært påvist ved efterfølgende kontroller. Toldkontroller før eller på tidspunktet for frigivelse af varer er imidlertid stadig nødvendige for at imødegå undervurdering og opdage nye typer af eller mønstre for svig eller uregelmæssigheder. Frivillige angivelser er en stadig vigtigere kilde til afsløring af uregelmæssigheder.

4. SEKTORSPECIFIKKE POLITIKKER, FORANSTALTNINGER OG RESULTATER VEDRØRENDE BEKÆMPELSE AF SVIG — UDGIFTER

4.1. Medlemsstaternes sektorspecifikke politikker og foranstaltninger vedrørende bekæmpelse af svig, der omfatter flere udgiftssektorer

Medlemsstaterne indberettede flere foranstaltninger, som er rettet mod forskellige fonde på samme tid, primært de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF)⁴⁵. Nogle af foranstaltningerne omfatter andre delte forvaltningsfonde, eksempelvis asyl- og migrationsfonden (AMIF), Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD)

⁴⁵ ESIF dækker bredt politikker for udvikling af landdistrikterne, fiskeri og samhørighed.

og Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (EGF). Foranstaltningerne er meget forskellige med hensyn til art og formål, og de rækker fra styrkelse af forhåndskontrol af offentlige indkøb med europæiske midler⁴⁶ til en gennemgang af systemet for finansielle korrektioner⁴⁷, fra risikovurderinger, røde flag og IT-værktøjer (som f.eks. Arachne)⁴⁸ til uddannelse i specifikke tværgående emner^{49,50}.

4.2. Landbrug — sektorspecifikke politikker, foranstaltninger og resultater vedrørende bekæmpelse af svig

4.2.1. Landbrug — medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af svig

Fem medlemsstater indberettede foranstaltninger til bekæmpelse af svig specifikt i landbruget. De omhandler:

- en handlingsplan for forbedret forvaltning og kontrol af offentlige indkøb i forbindelse med udvikling af landdistrikterne⁵¹
- styrkelse af et betalingsagenturs struktur til bekæmpelse af svig⁵²
- etablering af et varslingsystem for at opdage tegn på svig eller forsøg på svig⁵³
- styrket forebyggelse ved at sikre direkte forvaltning af og tilsyn med identifikation og kontrol af landbrugsjord og udpege områder, der er berettigede til finansiell støtte under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)⁵⁴, og
- udvikling af analyse af risiko for svig med det formål at opstille en liste over svigrisici i de forskellige processer baseret på Kommissionens skabelon for svigrisici⁵⁵.

To medlemsstater meddelte foranstaltninger vedrørende både landbrug og fiskeri. Disse foranstaltninger vedrører:

- en dybdegående undersøgelse af de afslørede overtrædelser og udvikling af en

metode til at indføre sanktioner mod dem⁵⁶ og

- uddannelsesaktiviteter, opdatering af svigindikatorer i forbindelse med forebyggelse af svig og kunstige betingelser for støtteberettigelse for ansatte ved en agentur for landbrugsmarkeder og udvikling af landdistrikterne⁵⁷.

4.2.2. Landbrug — statistik over afslørede uregelmæssigheder og svig

Den fælles landbrugspolitik består af to primære elementer (se figur 7):

- direkte støtte (SA) i form af direkte betalinger til landmændene og markedsstøtteforanstaltninger, som finansieres af EGFL, og
- udvikling af landdistrikterne (RD), som hovedsageligt finansieres gennem ELFUL.

EGFL følger en årlig gennemførelsescyklus, mens ELFUL finansierer flerårige programmer.

Tendensen i de uregelmæssigheder, der er registreret og indberettet af medlemsstaterne over de seneste fem år, er påvirket af disse forskelle: Direkte støtte udviser en stabil, flad udvikling, mens udvikling af landdistrikterne følger en kurve, der toppe i 2015 og derefter falder. En analyse af de uregelmæssigheder, som medlemsstaterne har afsløret, bekræfter den højere risiko i forbindelse med markedsstøtteforanstaltninger og investeringer i udvikling af landdistrikterne⁵⁸, i overensstemmelse med Revisionsrettens primære bemærkninger og Kommissionens revisioner. Virkningen på betalinger af uregelmæssigheder, der berører direkte støtte, er acceptabelt lav, mens udvikling af landdistrikterne udgør et højere risikoniveau. For den fælles landbrugspolitik er afsløringsgraden for direkte støtte højest for markedsstøtteforanstaltninger.

⁴⁶ Spanien og Slovakiet.

⁴⁷ Grækenland.

⁴⁸ Rumænien og Spanien.

⁴⁹ Det Forenede Kongerige.

⁵⁰ En samlet oversigt findes i punkt 6.1 i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. i).

⁵¹ Østrig.

⁵² Italien.

⁵³ Luxembourg.

⁵⁴ Slovakiet.

⁵⁵ Belgien.

⁵⁶ Litauen.

⁵⁷ Slovenien.

⁵⁸ Alle vurderinger, der præsenteres i dette afsnit, er baseret på resultater, som er beskrevet i kapitel 3 i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. ii).

Figur 6: Afsløringsgrad efter komponent af den fælles landbrugspolitik

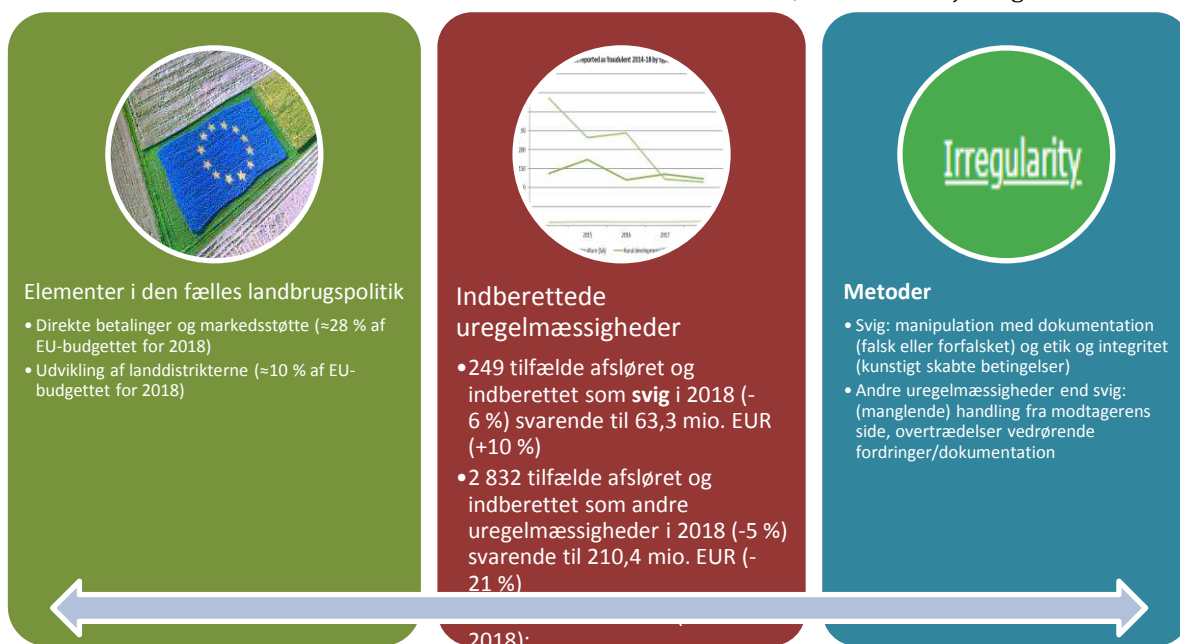
Afsløringsgrad efter komponent af den fælles landbrugspolitik		
Direkte betalinger:	Markedsforanstaltninger:	Udvikling af landdistrikterne:
FDR: 0,01 %	FDR: 1,07 %	FDR: 0,23 %
IDR: 0,07 %	IDR: 1,37 %	IDR: 1,13 %
I alt: 0,1 %	I alt: 2,4 %	I alt: 1,4 %

4.2.2.1. Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig

For indberetningsårene 2014-2018 er de vigtigste tendenser for svigagtige uregelmæssigheder ganske stabile.

I absolutte tal påvirkede størstedelen af de afslørede potentielle tilfælde af svig og de tilsvarende beløb området for udvikling af landdistrikterne. Denne overvægt bliver endnu mere fremtrædende, hvis der tages hensyn til det forhold, at kun ca. 20 % af ressourcerne under den fælles landbrugspolitik går til udvikling af landdistrikterne. Markedsforanstaltninger udviser imidlertid, selv om enkelte sager involverer meget store beløb, det højeste gennemsnitlige finansielle beløb for potentiel svig og de højeste indikatorer for svig (se figur 6).

Figur 7: Landbrugspolitikken — fakta og nøgletal



Dette års specifikke analyse af koncentrationen af afsløring/indberetning⁵⁹ fra medlemsstaterne vedrørende modtagne betalinger viser, at enkelte lande indberetter en væsentlig andel af tilfældene af svig, som ikke står i forhold til fordelingen af betalinger mellem medlemsstaterne. Mens dette for direkte betalinger tilsyneladende hænger sammen med specifikke problemer i de lande, hvor afsløringsgraden er højest, kan forklaringen med hensyn til markedsforanstaltninger og udvikling af landdistrikterne være de forskelligartede tilgange til anvendelsen af strafferetten til at beskytte EU's finansielle interesser.

Denne sidste konklusion underbygges øjensynligt af analysen af antallet af henlagte sager⁶⁰, som varierer betydeligt mellem medlemsstaterne og er højere inden for landbruget end inden for området for samhørighedspolitikken. De retlige myndigheder synes at være mindre tilbøjelige til at retsforfølge påståede forbrydelser i denne sektor.

4.2.2.2. Andre afslørede uregelmæssigheder

Generelt gælder de mønstre, der er beskrevet i afsnit 4.2.2, også for uregelmæssigheder, der ikke er indberettet som svig. Uregelmæssigheder på området for udvikling af landdistrikterne dominerer med hensyn til både antal og de samlede finansielle beløb. Gennemsnitsbeløbet for sager vedrørende direkte støtte er imidlertid højere. Igen bidrog nogle få sager vedrørende markedsforanstaltninger, som omfatter meget store beløb, til dette højere gennemsnit. Men

⁵⁹ Ibidem, punkt 3.4.3.

⁶⁰ Ibidem, punkt 3.4.4.

selv uden disse ekstraordinære sager er det gennemsnitlige finansielle beløb for andre uregelmæssigheder end svig inden for markedsforanstaltninger i 2014- 2018 stadig højere end for udvikling af landdistrikterne. Det gennemsnitlige finansielle beløb for andre uregelmæssigheder end svig, der vedrører direkte betalinger, er det laveste.

Blandt de oftest tilbagevendende afslørede og indberettede uregelmæssigheder, der ikke omfatter svig, dominerer overtrædelser vedrørende gennemførelse af den støttede foranstaltning, betalingskrav og dokumentation.

Afsløringsgraden (IDR) er højest for markedsforanstaltninger efterfulgt af udvikling

af landdistrikterne. Igen påvirkes dette af nogle få tilfælde, der omfatter store beløb.

Figur 8: Markedsforanstaltninger, der er mest berørt af uregelmæssigheder (svig og andre uregelmæssigheder)




Berørte markedsforanstaltninger		
Produkter henhørende under vinsektoren	Frugt og grøntsager	Svinekød, æg og fjerkrækød, biavl og andre animalske produkter

4.3. Samhørighedspolitikken og fiskeri — sektorspecifikke politikker, foranstaltninger og resultater vedrørende bekæmpelse af svig

4.3.1. Samhørighedspolitikken og fiskeri — medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af svig

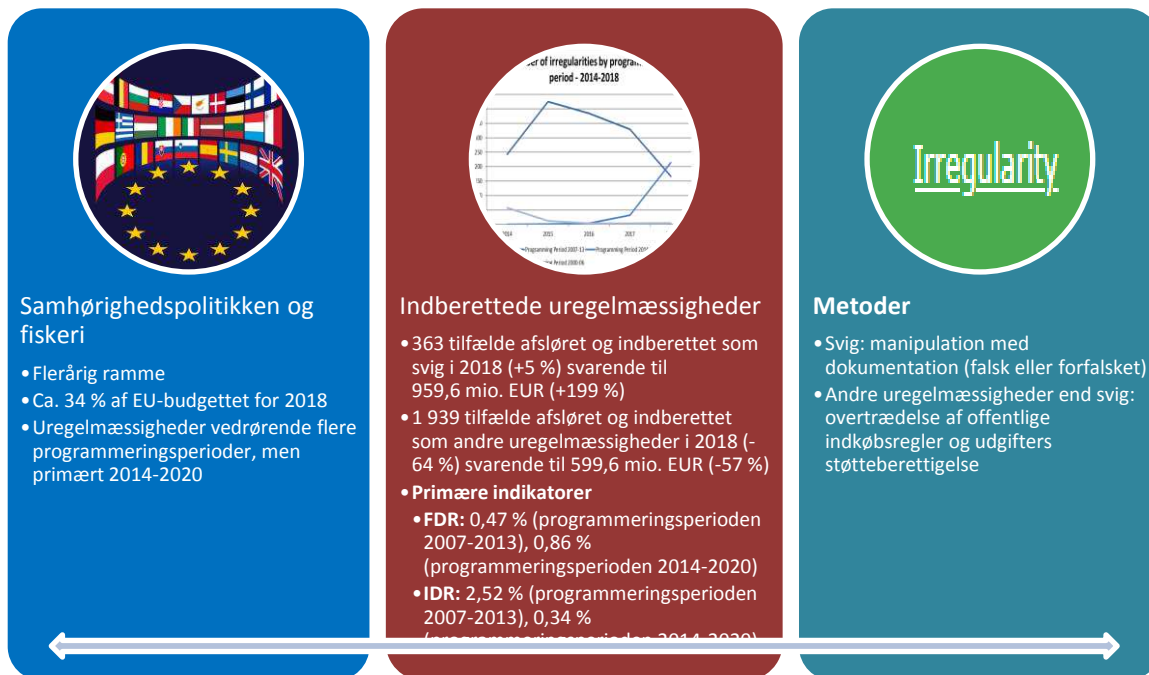
14 lande meddelte, at de havde vedtaget samhørighedspolitiske foranstaltninger. Det var inden for dette område, at medlemsstater vedtog flest initiativer, primært operationelle.

Figur 9: Foranstaltninger vedtaget af medlemsstaterne på det samhørighedspolitiske område

Arachne, nye IT-værktøjer eller udvidet tilgængelighed	Sektorspecifikke eller regionale strategier, national koordination	Andre foranstaltninger
 <p>Indførelse af IT-værktøjet til risikovurdering Arachne: BE, HU og IE</p> <p>Udvikling af metode til anvendelse af Arachne-signaler: NL</p> <p>Andre IT-værktøjer: FI, HU og LU</p> <p>Værktøj til whistleblowere: PT</p>	 <p>Regionale strategier: DE (3)</p> <p>Sektorspecifik strategi: PT</p> <p>Aftalememorandum mellem nationale myndigheder (bekæmpelse af korruption): IT</p>	 <p>Mekanisme til kontrol af bankgarantier: PL</p> <p>Uddannelse for at forbedre revisionskapacitet: EL</p>

Danmark meddelte en specifik foranstaltning vedrørende fiskeri.

Figur 10: Samhørigheds- og fiskeripolitikken— fakta og nøgletal



4.3.2. Samhørighedspolitikken og fiskeri — statistikker over afslørede uregelmæssigheder og svig

Det er mere komplekst at foretage en analyse af samhørighedspolitikken end andre budgetsektorer, da de modtagne oplysninger (indberettede uregelmæssigheder) vedrører forskellige programmeringsperioder og delvist forskellige regelsæt.

Programmeringsperioderne er desuden flerårige, og det påvirker i høj grad de underliggende tendenser. I medfør af ligheden i forvaltningen af midlerne analyseres fiskeri- og samhørighedspolitikken sammen.

Antallet af indberettede uregelmæssigheder toppede i 2015, og efterfølgende udsving, også for de tilsvarende finansielle beløb, er generelt i overensstemmelse med gennemførelsescyklussen. Udviklingen for de finansielle beløb påvirkes dog i høj grad af nogle få tilfælde med ekstraordinære finansielle beløb.

De uregelmæssigheder, der er indberettet i 2018, vedrører fire forskellige programmeringsperioder og er næsten ligeligt fordelt mellem programmeringsperioden 2007-2013 og programmeringsperioden 2014-2020. De indberettede finansielle beløb er betydeligt højere end i det foregående år. Denne stigning skyldes i vid udstrækning to tilfælde af svig, som blev afsløret af Slovakiet, og som involverede meget store beløb⁶¹.

Den nuværende programmeringsperiode blev indledt i 2014, mens indberetningen af uregelmæssigheder blev indledt i 2016 og udvidet i 2017 og 2018. Denne udvikling sættes i perspektiv ved at sammenligne den med de uregelmæssigheder, der blev indberettet i de første fem år af programmeringsperioden 2007-2013⁶².

4.3.2.1. Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig

For alle fonde og perioder var de gennemsnitlige finansielle beløb vedrørende uregelmæssigheder

indberettet som svig generelt betydeligt større end de gennemsnitlige finansielle beløb vedrørende andre uregelmæssigheder. Det understreger den trussel, der er forbundet med svig, og vigtigheden af at samarbejde med de retlige myndigheder.

Hvis det sammenlignes med de uregelmæssigheder, der blev registreret i de første fem år af programmeringsperioden 2007-2013, var antallet af uregelmæssigheder indberettet som svig og de tilsvarende finansielle beløb større for programmeringsperioden 2014-2020 end for programmeringsperioden 2007-2013.

Der var betydelige stigninger i antallet af tilfælde vedrørende forkerte/manglende eller falske dokumenter, overtrædelse af offentlige indkøbsregler samt etik og integritet. De største fald blev konstateret for overtrædelser vedrørende udgifters eller foranstaltningers støtteberettigelse/legitimitet og overtrædelsen af kontraktbestemmelser/regler.

De mest berørte prioriteter var "*Forskning og teknologisk udvikling*", "*Forøgelse af arbejdstageres, firmaers, virksomheders og iværksætteres tilpasningsevne*" og "*Forbedring af adgangen til beskæftigelse og bæredygtighed*". Prioriteterne "*Turisme*" og "*Byfornyelse og genskabelse af landsbymiljøer*" adskilte sig med hensyn til FDR.

Antallet af tilfælde af konstateret svig var højere, og antallet af henlagte sager lavere for samhørighedspolitiske foranstaltninger end for landbrugsforanstaltninger.

4.3.2.2. Andre afslørede uregelmæssigheder

I de første fem år af gennemførelsen af den nuværende programmeringsperiode er antallet af uregelmæssigheder, der ikke blev indberettet som svig, omkring 60 % lavere end for 2014-2020.

4.4. Indirekte forvaltning (förtiltrædelse) — statistik over afslørede uregelmæssigheder og svig

Analysen af uregelmæssigheder vedrørende indirekte forvaltning fokuserer på förtiltrædelsesinstrumenter⁶³.

De indberettede uregelmæssigheder vedrører tre perioder (2000-2006, 2007-2013 og 2014-2020), idet størstedelen af de indberettede

⁶¹ Kommissionen understreger igen den virkning, som få ekstraordinære tilfælde kan have på udviklingen i forbindelse med de finansielle beløb. Analysen af gennemsnitlige finansielle beløb i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. ii), har netop til formål at begrænse disse fordrejende virkninger.

⁶² Alle vurderinger, der præsenteres i dette afsnit, er baseret på resultater, som er beskrevet i kapitel 4 i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. ii).

⁶³ Se kapitel 5 i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. ii).

uregelmæssigheder vedrører perioden 2007-2013 (IPA I).

Som i de foregående år er støtte til udvikling af landdistrikterne det område, der er mest berørt af svig.

4.5. Direkte forvaltning — sektorspecifikke politikker, foranstaltninger og resultater vedrørende bekæmpelse af svig

4.5.1. Direkte forvaltning — statistik over afslørede uregelmæssigheder og svig

Statistikkerne over direkte forvaltning er baseret på indtægtsordrer, der er udstedt af Kommissionens tjenestegrene, som registreres i Kommissionens regnskabssystem baseret på periodiseringsprincippet, ABAC.

4.5.1.1. Afslørede uregelmæssigheder indberettet som svig

I 2018 registrerede ABAC 44 inddrivelsesposter, der blev klassificeret som svig⁶⁴, hvilket beløb sig til 6,17 mio. EUR. Sammenlignet med de samlede faktisk udbetalte midler var FDR 0,03 %, dvs. omtrentligt det stabile femårige gennemsnit.

4.5.1.2. Andre afslørede uregelmæssigheder

Hvad angår andre uregelmæssigheder, blev der i 2018 registreret 1 585 inddrivelsesposter på i alt 67,6 mio. EUR. Over en femårig periode faldt afsløringsgraden (IDR) med ca. 0,46 %.

5. INDDRIVELSE OG ANDRE FOREBYGGENDE OG KORRIGERENDE FORANSTALTNINGER

Detaljerede oplysninger om inddrivelser, finansielle korrektioner og andre forebyggende og korrigerende foranstaltninger (afbrydelse og suspension af betalinger) offentliggøres i den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport⁶⁵.

Uregelmæssigheder, som er blevet afsløret og indberettet, som omhandlet i rapporten om beskyttelse af EU's finansielle interesser, er genstand for korrigerende foranstaltninger med henblik på at sikre, at EU-midler ikke anvendes til at finansiere ulovlige eller svigagtige projekter. Inddrivelsesprocedurer iværksættes

⁶⁴ I systemet omtales disse som "OLAF-anmeldte sager".

⁶⁵ Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport er en del af den integrerede regnskabspakke om EU-budgettet (COM(2019)299 final/2). Oplysninger om inddrivelse på indtægtssiden findes i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. ii).

efter behov og følges op af de nationale myndigheder i overensstemmelse med de nationale lovgivningsrammer.

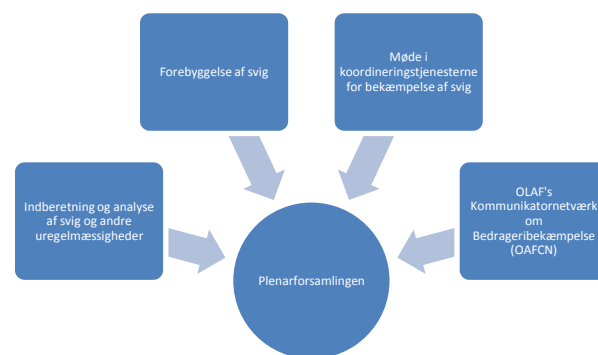
6. SAMARBEJDE MED MEDLEMSSTATERNE

Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bekæmpelse af Svig (Cocolaf) samler eksperter fra Kommissionen (OLAF) og medlemsstaterne. Det er et forum til drøftelse af den vigtigste udvikling inden for bekæmpelse af svig, og resultaterne af drøftelserne indgår i udarbejdelsen af denne rapport som krævet i artikel 325, stk. 5, i TEUF. Dets arbejde er bygget op omkring fire arbejdsgrupper og et plenarmøde (se figur 11).

Cocolaf-undergruppen om indberetning og analyse var det ideelle forum for at drøfte og finjustere de analyser, der er fremlagt i Kommissionens arbejdsdokument om statistisk evaluering af uregelmæssigheder.

I undergruppen om forebyggelse af svig indledte man arbejdet med at udvikle en metode til at beskrive medlemsstaternes systemer til bekæmpelse af svig i landeprofiler. Dette værktøj vil blive videreudviklet i de kommende år.

Figur 11: Cocolaf's struktur og undergrupper



Koordineringstjenesten for bekæmpelse af svig (AFCOS) mødes årligt under OLAF's ledelse. I 2018 fandt mødet sted den 16. oktober. OLAF's efterforsknings-samarbejde med AFCOS — navnlig ved kontrol på stedet — og udveksling af oplysninger blev drøftet. Andre emner på dagsordenen omfattede fortroligheden af OLAF's endelige rapporter, det generelle samarbejde mellem den nationale AFCOS og det årlige Hercule-arbejdsprogram for 2019.

OLAF's Kommunikatørnetværk om Bedrager/bekæmpelse (OAFCN) samler

kommunikationsmedarbejdere og talspersoner fra OLAF's operationelle partnere i medlemsstaterne. I 2018 tilrettelagde OLAF en fælles pressekonference sammen med de svenske toldmyndigheder om bekæmpelse af forfalskning af industrivarer og gennemførte en øvelse med gæsteopslag på Twitter sammen med den lettiske AFCOS for at præsentere den anden udgave af den vellykkede kampagne, der skal få borgerne til at sige nej til svig.

Medlemsstaterne og Kommissionen udvekslede synspunkter om bekæmpelse af svig på møder med Rådets Gruppe vedrørende Bekæmpelse af Svig (GAF) under det bulgarske og det østrigske formandskab.

7. SYSTEMET FOR TIDLIG AFSLØRING OG UDELUKKELSE (EDES)

Kommissionen forvalter EDES. Siden dets etablering i 2016 er EDES blevet modent og har vist sig at være et stærkt værktøj til at styrke beskyttelsen af EU's finansielle interesser mod upålidelige økonomiske aktører og svindlere (sanktioner omfatter udelukkelse fra adgangen til EU-midler). EDES dækker et bredt spektrum af praksisser, der kan sanktioneres. Det er baseret på finansforordningen, som finder anvendelse på EU-budgettet revideret i 2018 (herefter "finansforordningen")⁶⁶ (artikel 135-145).

EDES sikrer navnlig:

- tidlig afsløring af økonomiske aktører, som udgør en risiko for EU's finansielle interesser
- udelukkelse af upålidelige økonomiske aktører fra at opnå EU-midler og/eller indførelse af en bødestraf og
- offentliggørelse, i de alvorligste tilfælde, på Kommissionens websted af oplysninger vedrørende udelukkelse og/eller bødestraf⁶⁷.

EDES sikrer en betydelig forbedring i anvendelsen af reglerne om administrative sanktioner med hensyn til grundlæggende rettigheder, uafhængighed og gennemsigtighed. EDES er også et af de veletablerede

udelukkelsessystemer blandt de systemer, der tilbydes af forskellige internationale organisationer og multilaterale udviklingsbanker.

EDES-systemets særlige egenskab og styrke er de beføjelser, der gives til Kommissionen eller andre EU-institutioner og organer⁶⁸ til at handle "*i mangel af en endelig national dom eller i givet fald en endelig administrativ afgørelse*"⁶⁹. Indførelsen af sanktioner kan baseres på "faktiske omstændigheder og resultater", der er konstateret og opnået i forbindelse med revisioner, kontroller eller undersøgelser, der er udført på vegne af den kompetente anvisningsberettigede⁷⁰, undersøgelse foretaget af OLAF eller nationale myndigheders eller internationale organisationers ikke-endelige administrative afgørelser.

Beslutningen om at indføre sanktioner mod upålidelige økonomiske aktører kan først træffes, når der er indhentet en henstilling⁷¹ fra det centraliserede interinstitutionelle panel, som angiver en foreløbig juridisk vurdering i mangel af en endelig dom eller en endelig administrativ afgørelse⁷². Dette panel har ingen undersøgelsesbeføjelser. Det består af en fast, uafhængig formand på højt niveau⁷³, to faste medlemmer, der repræsenterer Kommissionen (som ejer af systemet), og en ad hoc-repræsentant for den anvisningsberettigede i den afdeling, som anmoder om henstillingen. Panelet er ansvarligt for retten til forsvar gennem udveksling af synspunkter med den berørte økonomiske aktør, og dets henstillinger skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet⁷⁴.

I 2018 blev seks antagelige sager henvist til panelet gennem dets faste sekretariat af forskellige anvisningsberettigede tjenester, alle sammen under Kommissionen. Ud over disse seks sager, der blev henvist til panelet i 2018, omhandler denne rapport fire sager, der blev henvist i 2017, eftersom de blev forelagt for

⁶⁸ Med hensyn til deres respektive budgetgennemførelse.

⁶⁹ Finansforordningens artikel 136.

⁷⁰ De anvisningsberettigede tjenester kan være EU's institutioner, agenturer og organer.

⁷¹ For de situationer, der er omhandlet i finansforordningens artikel 136, stk. 1, litra c)-h) (dvs. alvorlig forsømmelse i forbindelse med udøvelsen af erhvervet, svig, grov misligholdelse af en kontrakt eller uregelmæssigheder og oprettelse af skuffeselskaber).

⁷² Panel omhandlet i finansforordningens artikel 143.

⁷³ Panelet har en fast, afhængig næstformand på højt niveau.

⁷⁴ Flere oplysninger om panelet findes i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. v).

⁶⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende EU's almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

⁶⁷ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm.

panelet i 2018⁷⁵. I første halvår 2019 er otte sager blevet henvist.

Kommissionen skal også aflægge rapport om de beslutninger, som de anvisningsberettigede har truffet⁷⁶, herunder:

- tilfælde, hvor økonomiske aktører ikke bliver udelukket, når det er nødvendigt at sikre kontinuitet i tjenesten i en begrænset periode, og indtil de pågældende økonomiske aktører har truffet afhjælpende foranstaltninger
- manglende offentliggørelse af oplysninger om administrative sanktioner på Kommissionens websted enten på grund af behovet for efterforskningens fortrolighed eller for at respektere proportionalitetsprincippet, når en fysisk person er involveret, og
- beslutninger truffet af den anvisningsberettigede, der fraviger panelets henstilling.

Siden panelet indledte dets arbejde i 2016, er der ikke sket fravigelser af dets henstillinger, som er blevet fulgt af de anvisningsberettigede.

I 2018 blev EDES-systemet revideret af Kommissionens Interne Revisionstjeneste, og det førte til en positiv vurdering af det indførte system. Som en opfølgning har Kommissionen intensiveret sit arbejde med at udbrede kendskabet til EDES blandt interne⁷⁷ og eksterne interessenter⁷⁸, herunder ved:

- at lancere en kommunikationsplan og en interessentundersøgelse
- i samarbejde med OLAF nøje at overvåge den systematiske opfølgning af henstillinger og
- integrere anvendelsen af EDES i generaldirektoraternes strategier for bekæmpelse af svig.

8. OPFØLGNING PÅ EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING OM ÅRSRAPPORTEN OM 2017

Den 31. januar 2019 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om Kommissionens *årsrapport 2017 om beskyttelse af Den Europæiske Unions*

⁷⁵ Ud af de 52 sager, der til dato er blevet henvist til panelet, har panelet udstedt 29 henstillinger. Se det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. v), og bilagene dertil for yderligere oplysninger.

⁷⁶ Der findes oplysninger i det arbejdsdokument, der henvises til i fodnote 1, nr. v).

⁷⁷ Kommissionens tjenestegrene samt EU's institutioner og organer.

⁷⁸ Enheder, der er involveret i indirekte og delt budgetgennemførelse.

*finansielle interesser — bekæmpelse af svig*⁷⁹. Kommissionen glædede sig over Europa-Parlamentets beslutning og bemærkede Europa-Parlamentets anerkendelse af Kommissionens indsats i bekæmpelsen af svig og støtte til dens initiativer på dette område, herunder oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO") og Kommissionens forslag om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 om OLAF's undersøgelser. Kommissionen vil kunne imødekomme mange af de forhold, der rejses af Parlamentet, især opfordringen til samarbejde mellem OLAF og EPPO. Kommissionen vil også fortsat opfordre de medlemsstater, der endnu ikke deltager i EPPO, til at deltage og sikre, at EPPO har tilstrækkelige ressourcer til at varetage sit mandat. Kommissionen vil give nærmere bemærkninger til Parlamentets beslutning i sit formelle svar, der fremsendes senere i år⁸⁰.

9. KONKLUSION OG HENSTILLINGER

9.1. Indtægter

I 2018 var solpaneler de varer, der var mest påvirket af svig og uregelmæssigheder i finansiel henseende, som det også var tilfældet i 2017 og 2016. Kommissionen foretog inspektioner på stedet af kontrolstrategien for solpaneler i flere medlemsstater i 2018 som følge af de foreliggende risici (unddragelse af store beløb i antidumpingtold) og som følge af forskellige meddelelser om gensidig bistand, som OLAF tidligere har udstedt. Medlemsstaternes bevidsthed om det omfang, hvori import af solpaneler er udsat for svig og uregelmæssigheder, blev øget, og det fik medlemsstaterne til at foretage flere kontroller i 2018. Dette understreger betydningen af undersøgelser udført af OLAF og dets koordinerende rolle på netop dette område.

Indtægtssvig gennem undervurdering af varer, der importeres til EU, vil fortsat være en trussel, som skal imødegås i de kommende år. OLAF's undersøgelser af undervurdering af tekstiler og sko importeret fra Kina har vist, at svindlere vil bruge ethvert smuthul, og at omfattende svig kan betale sig.

Digitaliseringen af den globale økonomi og nye økonomiske modeller, f.eks. e-handel, bevirker, at den grænseoverskridende handel hurtigt flyttes fra få store/bulk forsendelser til et stort antal små forsendelser af lav værdi.

Grænseoverskridende e-handel med varer udgør en risiko for EU's finansielle interesser og for

⁷⁹ 2018/2152(INI).

⁸⁰ SP(2019)392.

medlemsstater. En særlig risiko er misbruget af afgiftsfritagelsen på forsendelser af lav værdi ved at: i) værdiansætte e-handelsvarer for lavt, ii) opdele forsendelser, så de falder under tærsklen for afgiftsfritagelse (150 EUR), iii) importere kommercielle forsendelser angivet som gaver eller iv) importere varer, der ikke er berettigede til afgiftsfritagelse.

Den voksende e-handel kræver, at medlemsstaterne tilpasser deres toldkontrolstrategier, så de rammer den rigtige balance mellem handelslettelse/-forenkling og beskyttelse af EU's finansielle interesser.

En fleksibel kombination af forskellige kontroller er derfor afgørende for at lukke ethvert smuthul, der udnyttes af svindlere, og for at sætte toldmyndighederne i stand til at reagere over for forskellige økonomiske modeller, der anvendes gennem teknologi (som f.eks. e-handel), og for effektivt at beskytte EU's finansielle interesser og samtidig muliggøre handelslettelse og -forenkling.

Henstilling nr. 1

Medlemsstaterne anmodes om at forbedre og styrke deres toldkontrolstrategier for grænseoverskridende e-handel, navnlig med hensyn til misbrug af afgiftsfritagelsen på forsendelser af lav værdi, og til at sikre korrekt inddrivelse af traditionelle egne indtægter.

Medlemsstaterne opfordres derfor til at sikre, at:

- deres elektroniske toldangivelsessystemer (ECS) ikke automatisk anvender den angivne afgiftsfritagelse på varer med en angivet værdi på mere end 150 EUR, på kommercielle forsendelser angivet som gaver og på varer, der ikke er berettiget til afgiftsfritagelse
- ECS systematisk registrerer potentielt undervurderede eller ukorrekt angivne varer under afgiftsfritagelsen på forsendelser af lav værdi ved hjælp af risikoprofiler eller vilkårligt
- der indføres specifikke kontrolforanstaltninger for at forhindre kunstig opdeling af forsendelser med det formål at opnå afgiftsfritagelse, og
- efterfølgende kontrol omfatter kontrol af erhvervsdrivendes overholdelse af afgiftsfritagelsen på forsendelser af lav værdi, og at autoriserede økonomiske operatører ikke udelukkes fra sådanne overholdelseskontroller.

9.2. Udgifter

De vigtigste resultater af denne rapport's analyse bekræfter de væsentligste mønstre og konklusioner, der blev fremlagt i de tidligere rapporter.

Med hensyn til landbrugsudgifter er især markedsforanstaltninger og investeringer i udvikling af landdistrikterne berørt. Med hensyn til direkte betalinger kan der forekomme specifikke problemer på lokalt plan, som skal afhjælpes korrekt og effektivt af de nationale kompetente myndigheder.

Med hensyn til samhørighedspolitikken er der bemærket et fremskridt, især i den aktuelle programmeringsperiode. De nye bestemmelser om bekæmpelse af svig i forordning (EU) nr. 1303/2013 viser lovende resultater, idet afsløringen af svig øjensynligt bliver bedre og bedre, mens omfanget af andre uregelmæssigheder end svig øjensynligt bliver mindre. Kommissionen vil fortsat overvåge disse resultater for at vurdere, om de faktisk skyldes de mere effektive systemer og ikke utilstrækkelig afsløring og indberetning (navnlig for andre uregelmæssigheder).

Henstilling nr. 2

Kommissionen gentager, at de medlemsstater, der ikke allerede har vedtaget nationale strategier for bekæmpelse af svig, bør gøre det.

Disse strategier bør udvikles i samarbejde med alle organer og myndigheder, der varetager en specifik rolle og har ekspertise i forbindelse med beskyttelsen af EU's finansielle interesser, herunder retshåndhævende myndigheder og anklagemyndigheder.

I overensstemmelse med de tidligere års anbefalinger bør disse strategier tage højde for følgende:

- konklusionerne af risikoanalysen i denne og tidligere rapporter
- behovet for at strukturere koordineringen mellem administrative og strafferetlige kontroller og undersøgelser
- hvordan tip fra medier og whistleblowere integreres i kontrolsystemet, og
- muligheden for at styrke tilgangen baseret på risikoanalyse til at afsløre uregelmæssigheder og svig, herunder anvendelsen af IT-værktøjer (som f.eks. Arachne).

9.3. Fremtidsperspektiverne

Kommissionen, medlovgiverne og medlemsstaterne forbedrer løbende de lovgivningsmæssige rammer, der ligger til grund for beskyttelsen af EU's budget. Denne rapport illustrerer denne løbende proces og de væsentligste fremskridt, der er opnået gennem tre årtier med samarbejde og fælles indsats. Under Juncker-Kommissionen er denne proces endda blevet forstærket. Vigtige initiativer er blevet afsluttet, og der er opnået operationelle resultater, hvilket demonstrerer den løbende indsats for at tackle nye udfordringer og risici.

Denne proces videreføres i 2019, hvor medlovgiverne afslutter vedtagelsen af andre vigtige lovgivningsinitiativer, som yderligere vil styrke rammen for bekæmpelse af svig, nemlig direktivet om beskyttelse af whistleblowere og direktivet om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af penge.

Med hensyn til beskyttelsen af EU's finansielle interesser i praksis har Revisionsrettens årsberetning vist, at der er opnået betydelige forbedringer i de senere år, hvor der for nogle politikområder er konstateret fejlreger under væsentlighedstærsklen. I to år i træk (2016 og 2017) har Revisionsretten afgivet en revisionserklæring med forbehold om EU-budgettet.

Denne proces skal fortsættes, og der kan og skal opnås flere forbedringer. I to særberetninger, der blev vedtaget i 2019⁸¹, har Revisionsretten anerkendt disse fremskridt, men har også udpeget områder, hvor der er behov for forbedringer. De fleste underbygges af konklusionerne i rapporten om beskyttelse af EU's finansielle interesser, mens andre opfordrer til nye foranstaltninger. Den nye strategi for bekæmpelse af svig (CAFS), som Kommissionen vedtog den 29. april 2019, omhandler de fleste af Revisionsrettens bekymringer og har til formål at styrke Kommissionens analysekapacitet og ramme for intern koordinering med henblik på at imødegå de nye udfordringer, der følger af et konstant skiftende miljø.

⁸¹ Særberetning nr. 1/2019 "Bekæmpelse af svig i forbindelse med EU's udgifter: Der er behov for handling", og Særberetning nr. 6/2019 "Håndtering af svig i forbindelse med EU's samhørighedsudgifter: Forvaltningsmyndighederne bør styrke deres afslørings-, reaktions- og koordineringsindsats".