



Bruxelles, den 20.9.2021  
COM(2021) 578 final

## **RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

### **32. årsrapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — Bekæmpelse af svig — 2020**

{SWD(2021) 257 final} - {SWD(2021) 258 final} - {SWD(2021) 259 final} -  
{SWD(2021) 262 final} - {SWD(2021) 263 final} - {SWD(2021) 264 final}

**DA**

**DA**

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## 32. årsrapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — Bekæmpelse af svig — 2020

### INDHOLDSFORTEGNELSE

LISTE OVER FORKORTELSER .....	2
RESUMÉ.....	3
1. INDLEDNING .....	4
2. EU'S FINANSIELLE INTERESSER I 2020 .....	5
3. AKTØRERNE, DER BESKYTTER EU'S FINANSIELLE INTERESSER, OG DEN VIGTIGSTE UDVIKLING I 2020 .....	7
3.1. EU's lovgivningsmæssige rammer .....	7
3.2. Kontrolrammen for EU's finansielle interesser .....	10
3.2.1. EU-plan.....	10
3.2.2. Medlemsstatsplan .....	14
4. SAMARBEJDE OM BEKÆMPELSE AF SVIG .....	18
4.1. Interinstitutionelt samarbejde på EU-plan.....	18
4.1.1. Samarbejde mellem Kommissionen (OLAF), Europa- Parlamentet og Rådet.....	18
4.1.2. Samarbejde mellem OLAF og Den Europæiske Revisionsret .....	18
4.1.3. Samarbejdsordninger mellem OLAF og EPPO.....	18
4.1.4. Samarbejde mellem OLAF og Europol.....	19
4.2. Samarbejde mellem EU's og medlemsstaternes myndigheder .....	19
4.2.1. Aktiviteter i Det Rådgivende Udvalg for Bekæmpelse af Svig (Cocolaf).....	19
4.2.2. Toldsamarbejde .....	19
4.2.3. Fælles toldaktioner .....	20
4.3. Samarbejde mellem EU's medlemsstater.....	21
4.4. Samarbejde med ikke-EU-lande.....	21
5. FOKUS PÅ INITIATIVER, DER ER VEDTAGET, GENNEMFØRT ELLER IGANGVÆRENDE I 2020.....	22
5.1. Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig.....	22
5.2. Hercule-programmet: støtte til EU-medlemsstaternes aktiviteter til bekæmpelse af svig.....	23

5.3.	Indtægter: EU-plan .....	23
5.3.1.	Pakken om moms på e-handel .....	23
5.3.2.	Bekæmpelse af toldsvig .....	24
5.3.3.	Bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer .....	25
5.4.	Indtægter: EU-medlemsstatsplan .....	25
5.5.	Udgifter: EU-plan .....	26
5.5.1.	Retsstatsprincippet — konditionalitet .....	26
5.5.2.	EU-budgettet for 2021-2027 .....	27
5.5.3.	Den europæiske genopretnings- og resiliensfacilitet .....	27
5.5.4.	Teknisk støtte gennem støtteprogrammet for strukturreformer .....	28
5.6.	Udgifter: EU-medlemsstatsplan .....	28
6.	UREGELMÆSSIGHEDER, SVIG OG RISICI .....	29
6.1.	Fra afsløring til risiko .....	29
6.1.1.	Momssvig — "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States" (offentliggjort i 2020) .....	32
6.1.2.	Uregelmæssigheder og svig i forbindelse med indtægter .....	32
6.1.3.	Uregelmæssigheder og svig i forbindelse med udgifter .....	33
6.2.	Yderligere risici for uregelmæssigheder og svig for 2021 og derefter .....	37
6.2.1.	Covid-19-risici i forbindelse med indtægter .....	38
6.2.2.	Covid-relaterede risici i forbindelse med udgifter .....	38
6.2.3.	Risici i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten .....	39
7.	VÆRKTØJER TIL AT STYRKE BEKÆMPELSEN AF SVIG .....	41
7.1.	Arachne .....	41
7.2.	Systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES) .....	42
7.3.	GetI-projektet .....	43
7.4.	Nationale IT-værktøjer til beskyttelse af EU's finansielle interesser .....	43
8.	KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER .....	44

## LISTE OVER FORKORTELSER

AFCOS	Koordineringstjenester for bekæmpelse af svig Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig (Commission Anti-Fraud Strategy)
CAFS	
ELFUL	Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne
ECA	Den Europæiske Revisionsret
EDES	Systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse
LPFL	Den Europæiske Anklagemyndighed
EFRU	Den Europæiske Fond for Regionaludvikling
ESF	Den Europæiske Socialfond
ESIF	Europæiske struktur- og investeringsfonde
EU	Den Europæiske Union
IMS	Systemet til indberetning af uregelmæssigheder
FFR	Den flerårige finansielle ramme
NGEU	Next Generation EU
OLAF	Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig
BFI	Beskyttelse af finansielle interesser
RRF	Genopretnings- og resiliensfaciliteten
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
TEI	Traditionelle egne indtægter
Moms	Moms

## RESUMÉ

Ansvar for at beskytte EU's finansielle interesser deles mellem EU og dets medlemsstater. For at komme ud af krisen som følge af covid-19-pandemien og støtte overgangen til et mere moderne og bæredygtigt Europa har EU's medlemsstater godkendt en finansiell pakke bestående af den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 ("EU-budgettet") på 1,074 bio. EUR og et midlertidigt genopretningsinstrument, Next Generation EU, på 750 mia. EUR, som vil blive investeret i et grønt, digitalt og modstandsdygtigt Europa med nye kilder til EU-indtægter. I alt beløber denne pakke sig til mere end 1,8 bio. EUR.

Der er i de seneste år blevet etableret en moderniseret EU-struktur til bekæmpelse af svig for at beskytte EU-skatteydernes penge ved hjælp af: et reformeret europæisk kontor for bekæmpelse af svig (OLAF), Den Europæiske Anklagemyndigheds (EPPO's) beføjelser til efterforskning og retsforfølgning, Eurojusts koordinerende rolle, Europols analytiske kapacitet og tæt samarbejde med og mellem nationale myndigheder.

I løbet af 2020 er dette samarbejde blevet videreudviklet ved at etablere samarbejdsordninger, iværksætte fælles initiativer og operationer og udveksle god praksis og uddannelse.

I 2020 og i første halvdel af 2021 har flere centrale begivenheder og foranstaltninger yderligere udrustet EU og de nationale myndigheder til at beskytte EU's finansielle interesser bedre. Blandt disse er:

- EPPO påbegyndte sin virksomhed.
- En revideret forordning gjorde OLAF parat til at samarbejde med EPPO og styrkede dets undersøgelsesbeføjelser.
- Der blev indført en generel ordning med "konditionalitet" for at beskytte EU-budgettet mod krænkelse af retsstatsprincippet, der påvirker beskyttelsen af EU's finansielle interesser.
- Der blev gjort gode fremskridt med gennemførelsen af Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig, idet to tredjedele af de planlagte foranstaltninger blev gennemført, og den resterende tredjedel var i gang.

Antallet af tilfælde af svig og uregelmæssigheder indberettet af de kompetente myndigheder i EU og de nationale myndigheder faldt i 2020 i forhold til tidligere år. Selv om visse cykliske effekter forklarer faldet i uregelmæssigheder, som er svig, er det ikke let at forklare faldet i afslørings- og indberetningsgraden for andre uregelmæssigheder end svig på visse udgiftsområder, og det giver derfor anledning til bekymring. Ud over kendte risici opstår der nye udfordringer. De er forbundet med nye måder at forvalte og anvende EU-midler på, med resultater og opnåelse af specifikke mål og med områder med øgede udgifter, f.eks. i forbindelse med den grønne og den digitale omstilling og sundhedssektoren.

En effektiv håndtering af disse risici vil kræve nye tilgange og værktøjer, en fornyet og fælles europæisk vision for bekæmpelse af svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser. Denne vision vil bygge på de seneste års resultater og omfatte en mere effektiv indsamling og anvendelse af data, forbedret gennemsigtighed, bedre koordineret og sammenhængende indsats til bekæmpelse af svig fra medlemsstaternes side gennem nationale strategier for bekæmpelse af svig, styrket samarbejde inden for nationale myndigheder, mellem EU's medlemsstater og med EU.

## 1. INDLEDNING

EU og dets medlemsstater har et fælles ansvar for at beskytte Unionens finansielle interesser og for at bekæmpe svig. EU's medlemsstaters myndigheder forvalter den største andel af EU's udgifter og opkræver traditionelle egne indtægter (TEI). Kommissionen fører tilsyn med begge områder, fastsætter standarder og kontrollerer efterlevelsen. I samarbejde med EU's medlemsstater forelægger Kommissionen i henhold til artikel 325, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) en årlig rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om de foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe svig og andre ulovlige aktiviteter, der påvirker EU's finansielle interesser ("BFI-rapporten"). For 2020 opfylder denne rapport og de ledsagende dokumenter<sup>1</sup> denne forpligtelse.

2020 var præget af covid-19-pandemien og dens virkninger. EU-institutionerne har reageret med hidtil usete finansielle og økonomipolitiske beslutninger. De har afsluttet forhandlingerne og godkendt EU's budget for 2021-2027 samt for Next Generation EU (NGEU) og dets flagskibsprogram, genopretnings- og resiliensfaciliteten (RRF). Budgettet på 1,8 bio. EUR vil bidrage til at genopbygge Europa, så det bliver grønnere, mere digitalt, mere modstandsdygtigt og bedre egnet til de nuværende og fremtidige udfordringer. Beskyttelsen af EU's finansielle interesser vil være afgørende for at nå de ambitiøse mål i denne historiske budgetaftale.

BFI-rapporten for 2020 indeholder:

- i) en oversigt over EU's finansielle interesser efter de strategiske beslutninger, der blev truffet i 2020
- ii) de vigtigste aktører på EU-plan og nationalt plan
- iii) samarbejdet mellem disse aktører
- iv) de vigtigste initiativer, der er taget
- v) de risici, som EU's finansielle interesser er og vil blive udsat for, baseret på uregelmæssigheder og svig, der afsløres af EU's organer og nationale myndigheder
- vi) de værktøjer, der er udviklet til at bekæmpe svig.

---

<sup>1</sup> Denne rapport, der også er kendt som PIF-rapporten, fra det franske akronym for *Protection des Intérêts Financiers*, ledsages af seks arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene vedrørende:

- a) statistisk vurdering af uregelmæssigheder indberettet vedrørende egne indtægter, naturressourcer, samhørighedspolitik og førtiltrædelsesbistand og direkte udgifter i 2020
- b) foranstaltninger vedtaget af medlemsstaterne for at beskytte EU's finansielle interesser i 2020
- c) opfølgning på henstillingerne til Kommissionens rapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser — bekæmpelse af svig 2019
- d) gennemførelse af Hercule III-2020
- e) systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES) — det panel, der er omhandlet i finansforordningens artikel 143
- f) gennemførelse af Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig (CAFS) i 2020.

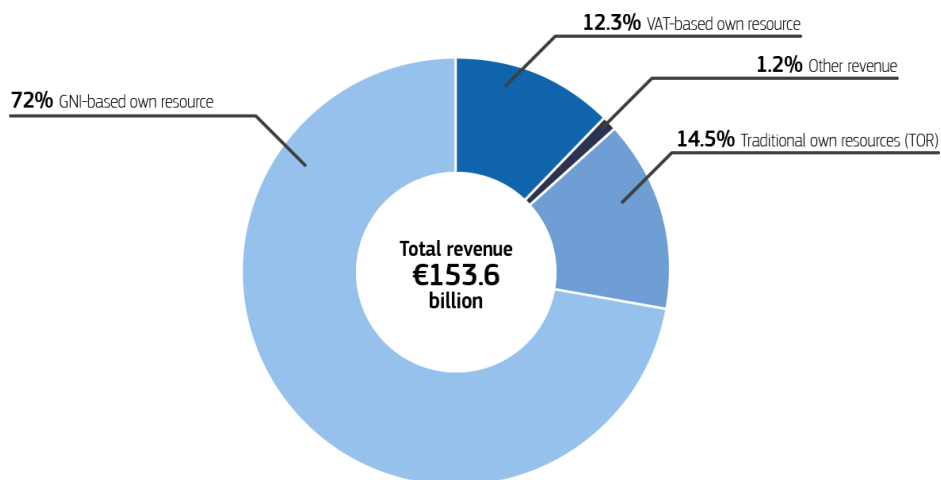
## 2. EU'S FINANSIELLE INTERESSER I 2020

EU's finansielle interesser omfatter de indtægter, udgifter og aktiver, der er omfattet af Den Europæiske Unions budget, og dem, der er omfattet af EU's institutioners, organers, kontorer og agenturers budgetter, og de budgetter, som forvaltes og overvåges af dem.

Budgettets indtægtsside består af told, merværdiafgift og en andel af EU-medlemsstaternes bruttonationalindkomst.

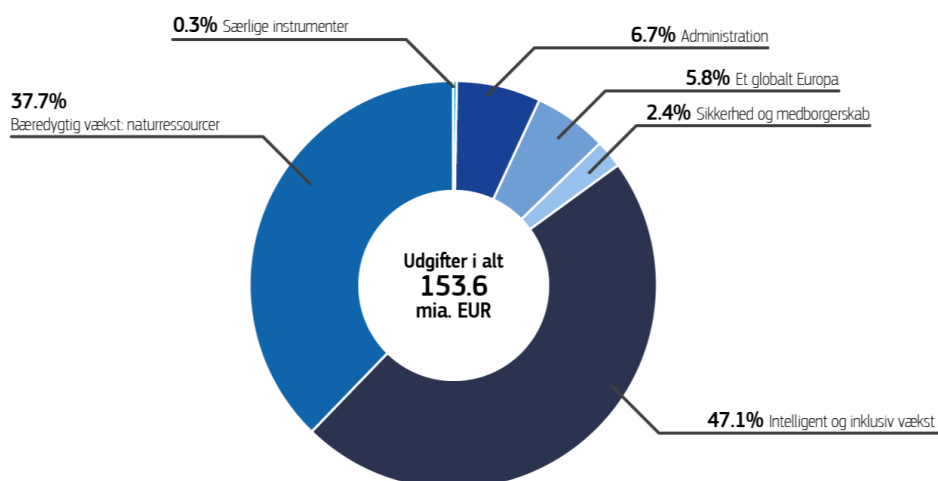
**Figur 1** viser de ressourcer, der er til rådighed for EU i 2020.

**Figur 1 — EU's indtægter i 2020<sup>2</sup>**



EU finansierer sine politikker ved hjælp af disse ressourcer (se **Figur 2**).

**Figur 2 — EU's udgifter i 2020<sup>3</sup>**



<sup>2</sup> Kilde: EUT L57 af 27.2.2020, s. 14.

<sup>3</sup> Kilde: EUT L57 af 27.2.2020, s. 13.

Selv om budgettet følger en årlig gennemførelse<sup>4</sup>, er det en del af Unionens langsigtede budget, den flerårige finansielle ramme (FFR), som fastsætter udgiftsgrænserne for syv år. Mens 2020 var det sidste år i FFR for 2014-2020<sup>5</sup>, var det også det år, hvor den retlige ramme for det næste langsigtede budget blev fastlagt.

EU-budgettet anvendes gennem tre forskellige forvaltningsmetoder (se **Figur 3**).

**Figur 3 — EU-budgetforvaltningsmetoder**

EU-budgettet		
<b>Direkte forvaltning:</b> af Europa-Kommissionen	<b>Indirekte forvaltning:</b> af andre organer i eller uden for EU, f.eks. tredjelande og internationale organisationer	<b>Delt forvaltning:</b> i fællesskab af Europa-Kommissionen og de nationale myndigheder

For at komme ud af krisen som følge af covid-19-pandemien og støtte overgangen til et mere moderne og bæredygtigt Europa har EU's medlemsstater godkendt det langsigtede EU-budget for 2021-2027<sup>6</sup> på 1,074 bio. EUR og et midlertidigt genopretningsinstrument, Next Generation EU, på 750 mia. EUR. I alt beløber denne pakke sig til mere end 1,8 bio. EUR (se **Figur 4**).

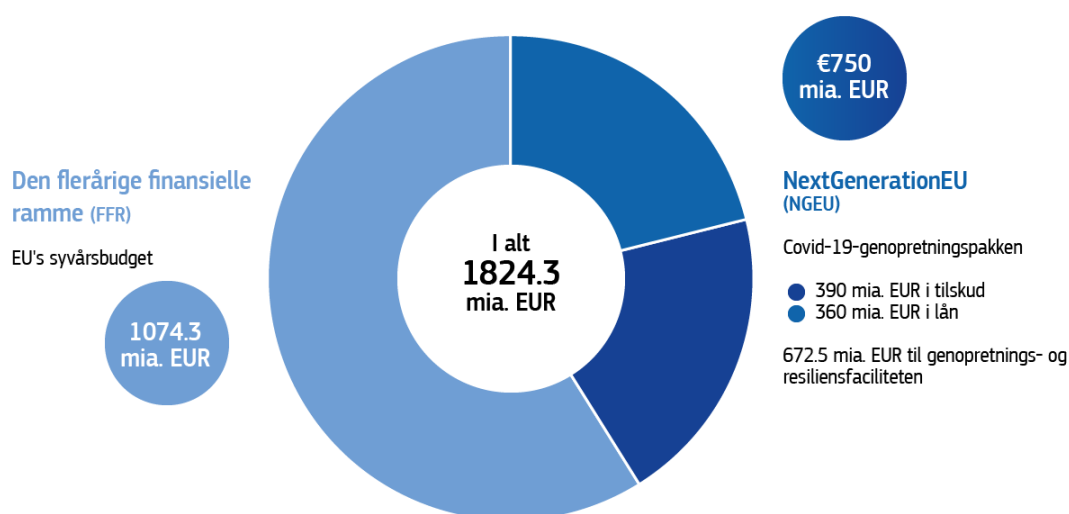
<sup>4</sup> Den årlige vedtagelsesprocedure findes på [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/budgetary-procedure.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf).

<sup>5</sup> [Rådets forordning \(EU, Euratom\) nr. 1311/2013](#) af 2. december 2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020.

<sup>6</sup> [Rådets forordning \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) af 17. december 2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027.



Figur 4 — EU's udgifter 2021-2027



Genopretnings- og resiliensfaciliteten (RRF)<sup>7</sup> er kernen i NGEU med 672,5 mia. EUR i lån og ikkertilbagebetalingspligtig finansiel støtte mellem 2021 og 2026<sup>8</sup>.

### 3. AKTØRERNE, DER BESKYTTER EU'S FINANSIELLE INTERESSER, OG DEN VIGTIGSTE UDVIKLING I 2020

Mange aktører tager sig af EU's finansielle interesser og arbejder løbende på at forbedre beskyttelsen heraf, både ved at udforme de nødvendige lovgivningsmæssige rammer og ved at gennemføre de underliggende politikker.

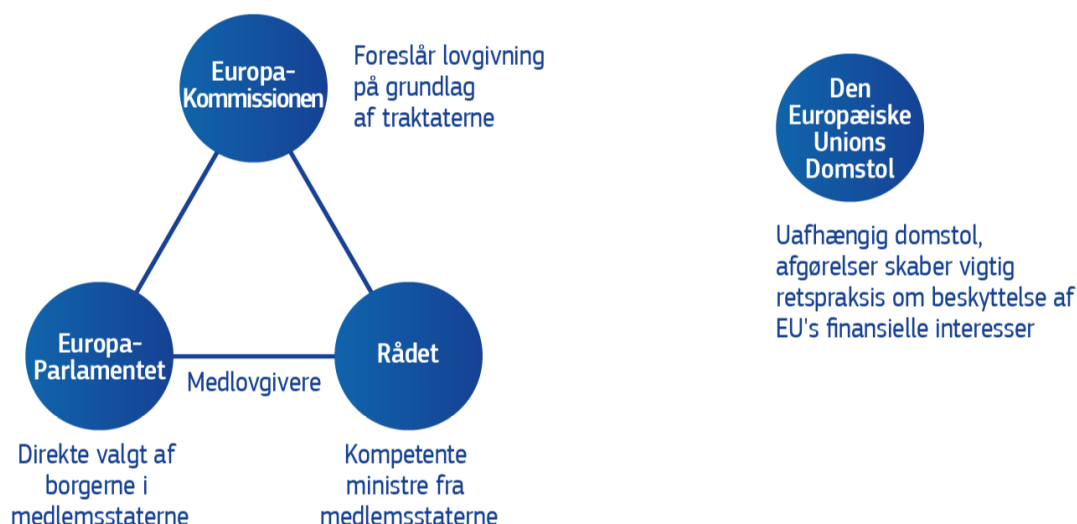
#### 3.1. EU's lovgivningsmæssige rammer

**Kommissionen** foreslår lovgivning om bekæmpelse af svig, som derefter vedtages af **Europa-Parlamentet** og **Rådet** ("medlovgiverne").

<sup>7</sup> [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) 2021/241](#) af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

<sup>8</sup> Midlerne dækker også foranstaltninger, der er påbegyndt den 1. februar 2020.

**Figur 5 — EU-institutionernes rolle i lovgivningsprocessen**



Tabel 1 viser de vigtigste retsakter, der blev vedtaget i 2020 og begyndelsen af 2021.

**Tabel 1 — Vedtagne nøgleretsakter**

Titel	Beskrivelse af mekanismen til beskyttelse af EU's finansielle interesser
<b>Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 af 17. december 2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027<sup>9</sup>.</b>	"FFR-forordningen". Der er vedtaget harmoniserede bestemmelser om bekæmpelse af svig for alle FFR-sektorretsakter <sup>10</sup> .
<b>Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget<sup>11</sup>.</b>	"Konditionalitetsforordningen". Målet med konditionalitetsmekanismen er at beskytte EU's budget mod EU-medlemsstaters overtrædelser af retsstatsprincippet, som påvirker eller i alvorlig grad risikerer at påvirke en forsvarlig økonomisk forvaltning af budgettet eller EU's finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde <sup>12</sup> .
<b>Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2223 af 23. december 2020 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs undersøgelser<sup>13</sup>.</b>	"OLAF-forordningen". Den ændrede forordning definerer OLAF's forbindelser med Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) for at sikre fuld komplementaritet mellem de to organer og styrker OLAF's efterforskningskapacitet <sup>14</sup> .

<sup>9</sup> EUT L 4331 af 22.12.2020, s. 11.

<sup>10</sup> Se afsnit 5.5.2.

<sup>11</sup> EUT L 4331 af 22.12.2020, s. 1.

<sup>12</sup> Se afsnit 5.5.1.

<sup>13</sup> EUT L 437 af 28.12.2020, s. 49.

<b>Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten<sup>15</sup>.</b>	"Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten". Artikel 22 i nævnte forordning indeholder bestemmelser om beskyttelse af EU's finansielle interesser <sup>16</sup> .
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Den Europæiske Unions Domstol ("Domstolen")** sikrer en ensartet anvendelse og fortolkning af EU-retten. I 2020 afsagde Domstolen tre afgørelser om beskyttelse af EU's finansielle interesser.

#### Sagsnummer og beskrivelse

##### **C-603/19<sup>17</sup>, Úrad špeciálnej prokuratúry.**

I den foreliggende sag bekræftede Domstolen, at artikel 325 TEUF ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter staten ikke inden for rammerne af en straffesag kan fremsætte et krav om erstatning for den skade, som den er blevet påført ved den tiltalte persons svigagtige adfærd, der har medført misbrug af midler fra Den Europæiske Unions budget, og ikke inden for rammerne af denne sag råder over noget andet retsskridt, der gør det muligt for staten at gøre en ret gældende over for den tiltalte. Domstolen præciserede, at selv om artikel 325 i TEUF forpligter EU-medlemsstaterne til at træffe effektive foranstaltninger til at tilbagesøge beløb, der uberettiget er udbetalt til modtageren af et EU-tilskud, pålægger den ikke nogen begrænsning med hensyn til tilbagesøgningsproceduren. Den nationale ret skal kun tage hensyn til, om der findes et effektivt retsmiddel for skader, der er påført Unionens finansielle interesser, inden for rammerne af en straffesag, en administrativ sag eller en civilretlig sag.

##### **C-743/18<sup>18</sup>, Elme Messer Metalurgs.**

I den foreliggende sag har Domstolen haft lejlighed til at fortolke artikel 2, stk. 7, i forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden, som definerer begrebet "uregelmæssighed". Domstolen fortolkede bestemmelsen således, at den omfatter en situation, hvori en modtager af støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling i den relevante periode har undladt at nå den omsætning, der var foreskrevet inden for rammerne af den bidragsberettigede operation, fordi den pågældendes eneste forretningspartner blev insolvent eller ophørte med sin virksomhed. I sin dom understregede Domstolen, at der ikke kræves et bevis for, at der foreligger en præcis finansiell indvirkning på EU-budgettet, og at det er tilstrækkeligt, at muligheden for en sådan indvirkning ikke kan udelukkes.

##### **C-496/18 og C-497/18<sup>19</sup>, HUNGEOD m.fl.**

EU's direktiver om offentlige indkøb bemyndiger EU-medlemsstaterne til at vedtage national lovgivning, hvorefter en overvågningsmyndighed med henblik på at beskytte EU's finansielle interesser kan iværksætte en klageprocedure af egen drift med henblik på at overvåge overtrædelser af lovgivningen i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter. I denne henseende præciserede Domstolen, at såfremt der er fastsat en sådan klageprocedure, er den omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, for så vidt som de offentlige kontrakter, som er genstand for en sådan klage, er omfattet af det materielle anvendelsesområde for direktiverne om offentlige udbud. Domstolen fastslog derfor, at nævnte klageprocedure skal overholde

<sup>14</sup> Se **Øjeblikksbillede 4**.

<sup>15</sup> EUT L 57 af 18.2 2021, s. 17. Selv om denne retsakt blev vedtaget i begyndelsen af 2021, er den resultatet af intense forhandlinger, der blev ført i 2020 efter Det Europæiske Råds aftale i juli om den nye FFR og NGEU.

<sup>16</sup> Se afsnit 5.5.3.

<sup>17</sup> Dom af 1. oktober 2020, EU:C:2020:774.

<sup>18</sup> Dom af 1. oktober 2020, EU:C:2020:767.

<sup>19</sup> Dom af 26. marts 2020, EU:C:2020:240.

denne ret, herunder dennes generelle principper, som omfatter det generelle princip om retssikkerhed.

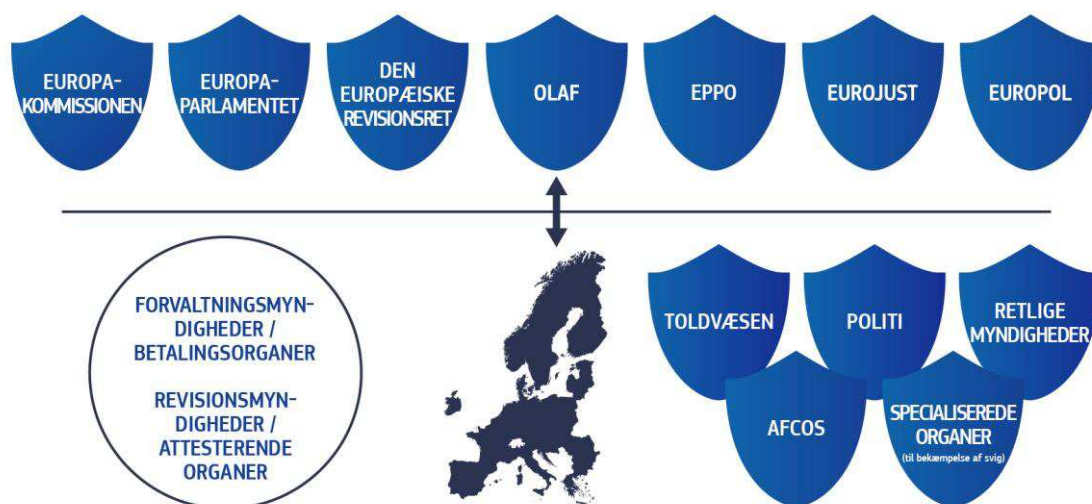
### Øjebliksbillede 1: Opdatering af sagen om undervurdering

I BFI-rapporten for 2019<sup>20</sup> blev der henvist til Domstolens igangværende procedurer mod Det Forenede Kongerige<sup>21</sup> for påstået undervurdering af tekstiler og sko importeret fra Kina via Det Forenede Kongerige baseret på undersøgelser foretaget af OLAF samt Kommissionens forvaltning af egne indtægter. Den 8. december 2020 blev der afholdt mundtlig forhandling i Luxembourg. Generaladvokatens forslag til afgørelse er berammet til den 9. september 2021 og Domstolens afgørelse i begyndelsen af 2022.

## 3.2. Kontrolrammen for EU's finansielle interesser

Figur 6 viser kompleksiteten af EU's kontrolramme med en lang række aktører på europæisk og nationalt plan.

Figur 6 — Kontrolrammen: en oversigt



### 3.2.1. EU-plan

EU's institutioner og organer forvalter både EU's indtægter og udgifter.

**Kommissionen** fastlægger strategierne og omsætter de overordnede politiske mål, som EU-institutionerne har opstillet i fællesskab, til politikker og initiativer. Kommissionens tjenestegrene forvalter specifikke politikker og de tilhørende udgiftsprogrammer, der støtter dem. Forvaltningen af de finansielle ressourcer kan følge en hvilken som helst af de metoder, der er angivet i **Figur 3**. Kommissionen er ansvarlig for gennemførelsen af EU-budgettet.

**Europa-Parlamentet** fører demokratisk tilsyn for at sikre, at Kommissionen og de øvrige institutioner håndterer EU-midler korrekt. Europa-Parlamentet beslutter på

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/pif\\_report\\_2019\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/pif_report_2019_da.pdf), afsnit 3.3.1.

<sup>21</sup> C-213/19.

grundlag af en henstilling fra Rådet, om der skal meddeles decharge, dvs. den endelige godkendelse af budgettet for et bestemt år. Europa-Parlamentet træffer afgørelse efter nøje gennemgang i **Budgetkontroludvalget (CONT)** af Kommissionens regnskaber.

**Øjebliksbillede 2 — Europa-Parlamentets beslutning om beskyttelse af EU's finansielle interesser**

Europa-Parlamentets beslutning om rapporten om beskyttelse af EU's finansielle interesser 2018 blev vedtaget på Parlamentets plenarforsamling den 10. juli 2020 efter en positiv afstemning i CONT den 7. maj 2020<sup>22</sup>.

Europa-Parlamentets beslutning er et vigtigt politisk dokument, der behandler en række spørgsmål i forbindelse med beskyttelse af EU's finansielle interesser og fremhæver områder, hvor der kan ske forbedringer<sup>23</sup>. Europa-Parlamentet opfordrede f.eks. Kommissionen og EU-medlemsstaterne til at øge anvendelsen af nye teknologier til forvaltning af fondene, styrke deres analytiske kapacitet med henblik på at forbedre risikovurderingen af svig og risikostyringen af svig, forbedre rapporteringen af sammenlignelige data og brugen af analytiske IT-værktøjer og fremsætte et lovgivningsforslag om gensidig administrativ bistand i forbindelse med EU's udgifter.

**Den Europæiske Revisionsret** vurderer EU-foreanstaltningernes sparsommelighed, effektivitet, produktivitet, lovlighed og formelle rigtighed med henblik på at forbedre ansvarligheden, gennemsigtigheden og den økonomiske forvaltning.

**Øjebliksbillede 3 — Den Europæiske Revisionsrets årsberetning**

Den Europæiske Revisionsret reviderer hvert år EU-budgettets indtægter og udgifter og afgiver udtalelse om, hvorvidt årsregnskabet er rigtigt, og om indtægter og udgifter er i overensstemmelse med de gældende regler og forordninger. Årsberetningen for regnskabsåret 2019 blev offentliggjort den 10. november 2020<sup>24</sup>.

Den Europæiske Revisionsret konkluderede, at regnskabet ikke var behæftet med væsentlige fejl. Med hensyn til transaktionernes formelle rigtighed konkluderede den, at indtægterne var uden væsentlig fejlforekomst. For så vidt angår udgifterne viste revisionsresultaterne en stigning i den anslåede fejlforekomst i forhold til 2018. Højrisikoudgifter (hovedsagelig godtgørelsesbaserede), som ofte er underlagt komplekse regler, var væsentlig fejlbehæftede.

**Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)** foretager uafhængige undersøgelser af svig og korrupsion, der involverer EU-midler, og udvikler EU's politik for bekæmpelse af svig, korrupsion og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser.

<sup>22</sup> Procedurefil [2019/2128 \(INI\)](#) — Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — bekæmpelse af svig — årsrapport 2018.

<sup>23</sup> Kommissionen kommenterede i detaljer beslutningen i sit formelle svar.

<sup>24</sup> <https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=53898>.

#### **Øjebliksbillede 4: Hvad er nyt i 2020 for OLAF?**

Både OLAF og Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) beskytter EU-budgettet. Selv om de gør dette inden for deres respektive mandater, sikrer OLAF-forordningen og EPPO-forordningen et tæt samarbejde mellem de to organer. Dette samarbejde hviler på tre indsatsområder:

i) EPPO kan udnytte OLAF's støtte og ekspertise, ii) OLAF kan iværksætte undersøgelser, der supplerer EPPO, på anmodning af eller efter aftale med EPPO for at lette tilbagesøgningen eller vedtage administrative forebyggende foranstaltninger, iii) kontorerne vil udveksle oplysninger før og under undersøgelserne gennem gensidige rapporteringsmekanismer<sup>25</sup>.

Den reviderede OLAF-forordning giver også OLAF bedre redskaber til at efterforske svig mod EU-budgettet. For eksempel er OLAF's gennemførelse af kontrol på stedet underlagt klarere regler, og det nyder godt af et styrket tovejssamarbejde med de nationale myndigheder. OLAF vil også kunne få adgang til bankkontooplysninger på samme betingelser som de nationale kompetente myndigheder. Disse værktøjer eksisterer nu side om side med stærkere proceduremæssige garantier for personer, der er berørt af OLAF's undersøgelser, og med kontrolmekanismer for deres håndhævelse, såsom den kontrolansvarlige for processuelle garantier.

OLAF's operationelle resultater for 2020 er beskrevet i dets årsberetning<sup>26</sup>.

OLAF blev **omorganiseret** i juni 2020 for at styrke sin undersøgelseskapacitet, interne kontrol og finansforvaltning og for at maksimere potentialet i den brede vifte af kvalifikationer og erfaringer blandt personalet.

**Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)** har beføjelser til at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, i de 22 deltagende EU-medlemsstater<sup>27</sup>. Den påbegyndte sit virke den 1. juni 2021.

#### **Øjebliksbillede 5: Hvad er nyt for EPPO i 2020?**

EPPO blev oprettet ved Rådets forordning (EU) nr. 2017/1939<sup>28</sup>, som trådte i kraft den 20. november 2017. Efter udnævnelsen af den europæiske chefanklager, Laura Codruța Kövesi i 2019, blev kollegiet af europæiske anklagere oprettet i september 2020. Det vedtog et sæt interne regler, der er nødvendige for, at det kan fungere effektivt, herunder: forretningsordenen, ansættelsesvilkårene for de europæiske delegerede anklagere og reglerne om databeskyttelse og permanente afdelinger.

På decentralt plan, som består af de europæiske delegerede anklagere i de EU-medlemsstater, der deltager i EPPO, er medlemsstaternes udnævnelser blevet fremrykket, og kollegiets formelle udnævnelser er i gang.

EPPO's centrale kontor flyttede ind i sine lokaler i Luxembourg i begyndelsen af 2021. Sagsforvaltningssystemet, der er et centralt redskab for EPPO's operationer, er blevet indført.

<sup>25</sup> I 2020 indledte OLAF og EPPO forhandlinger om deres arbejdsordninger. Se afsnit 4.1.3.

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf\\_report\\_2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf_report_2020_en.pdf).

<sup>27</sup> Danmark, Irland, Ungarn, Polen og Sverige deltager ikke i EPPO.

<sup>28</sup> EUT L 283 af 31.10.2017, s. 1.

Under etableringsprocessen blev de deltagende EU-medlemsstater hørt om vigtige spørgsmål, såsom de ændringer, der er nødvendige for at integrere EPPO i de nationale systemer.

Kroatien, Tjekkiet og Frankrig oplyste, at der i 2020 vil blive vedtaget organisatoriske foranstaltninger og lovgivningsmæssige ændringer med henblik på at afslutte de nationale forberedelser, således at EPPO's aktiviteter kan begynde. Sverige udpegede en undersøgelseskommission til at analysere og foreslå nødvendige lovgivningsmæssige ændringer og andre foranstaltninger, der er nødvendige for, at Sverige kan deltage i EPPO<sup>29</sup>.

**Eurojust**, Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde, koordinerer det arbejde, der udføres af de nationale myndigheder — fra EU's medlemsstater og tredjelande — med hensyn til efterforskning og retsforfølgning af grænseoverskridende kriminalitet.

#### ***Øjeblikbillede 6 — Eurojusts højdepunkter i 2020***

I 2020 fortsatte Eurojust sit operationelle arbejde med bekæmpelse af svig mod EU-budgettet og andre BFI-forbrydelser i tæt samarbejde med OLAF. Eurojust og OLAF deltog i en række fælles efterforskningshold, og OLAF deltog i koordineringsmøder tilrettelagt af Eurojust. Eurojust tilrettelagde også et uddannelseskursus for at demonstrere den merværdi, det kan tilføre OLAF's administrative undersøgelser. Eurojust offentliggjorde et *notat om forordningen om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation*<sup>30</sup> ("Note to introduce to practitioners the new Regulation on the Mutual Recognition of Freezing and Confiscation Orders"), som har styrket EU's retlige ramme for tilbagesøgning af aktiver betydeligt. Eurojust banede også vejen for EPPO's idriftsættelse ved at forhandle om en samarbejdsordning, der fastlægger de praktiske detaljer for deres samarbejde med den.

**Europol**, Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde, fungerer som et støttecenter for retshåndhævelsesoperationer, et knudepunkt for oplysninger om kriminelle aktiviteter og et center for ekspertise inden for retshåndhævelse.

#### ***Øjeblikbillede 7 — Hvad er nyt for Europol i 2020?***

I juni 2020 oprettede Europol Det Europæiske Center for Finansiell og Økonomisk Kriminalitet (EFECC) for at forbedre den operationelle støtte, der ydes til EU-medlemsstater og EU-organer inden for finansiell og økonomisk kriminalitet, herunder dem, der er omfattet af direktiv 2017/1371/EU<sup>31</sup> ("BFI-direktivet").

<sup>29</sup> Se afsnit 5 og 6 i "Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2020", der ledsager denne rapport.

<sup>30</sup> [Notat om forordning \(EU\) 2018/1805 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation](#). Eurojust | Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde ([europa.eu](http://europa.eu)).

<sup>31</sup> 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).

EFECC fremmer også systematisk brug af finansielle efterforskninger og udvikling af alliancer med offentlige og private enheder til at spore, beslaglægge og konfiskere kriminelle aktiver i og uden for EU.

I 2020 fremlagde Kommissionen også et lovgivningsforslag om styrkelse af Europols mandat. Med hensyn til beskyttelse af EU's finansielle interesser sigter forslaget mod at styrke Europols samarbejde og udveksling af oplysninger med EPPO og OLAF. Europol har forhandlet en samarbejdsordning med EPPO for at fastlægge deres fremtidige samarbejde.

### 3.2.2. Medlemsstatsplan

På **indtægtssiden** er EU's medlemsstater ansvarlige for at gennemføre toldlovgivningen, udføre toldkontrol og opkræve told, punktafgifter og moms ved import.

Medlemsstaternes toldmyndigheder forfølger flere andre mål, såsom anvendelsen af ikkeskattemæssige foranstaltninger, der har til formål at forbedre EU's indre sikkerhed og beskytte EU mod illoyal og ulovlig handel og beskytte miljøet.

Medlemsstaternes toldmyndigheder spiller en central rolle med hensyn til at afbalancere behovet for at lette handelen med hurtigere og gnidningsfri importprocedurer og behovet for at anvende toldkontrol med støtte fra EU.

#### *Øjeblikbillede 8 — Kommissionens og EU-medlemsstaternes reaktion på covid-19-krisen*

Kommissionen reagerede hurtigt på covid-19-krisen ved at vedtage lovgivning, udstede retningslinjer og aktivt støtte EU's medlemsstater og virksomheder for at sikre fleksibilitet med hensyn til toldskyldsforsigtigheder, fremme hurtig godkendelse af medicinsk udstyr/beskyttelsesudstyr og forhindre, at forfalsket eller usikkert udstyr kommer ind i EU. Medlemsstaterne ydede også et betydeligt bidrag til EU's pandemiindsats i 2020: Toldmyndighederne justerede deres toldkontrolstrategier. Tjenester til bekæmpelse af svig i flere EU-medlemsstater bekæmpede effektivt svig i forbindelse med covid-19-krisen. Dette gjorde det muligt at opretholde den overordnede beskyttelse af EU's finansielle interesser i 2020 på samme niveau som i tidligere år, samtidig med at der blev sikret gnidningsløse handelsstrømme for EU's borgere og virksomheder.

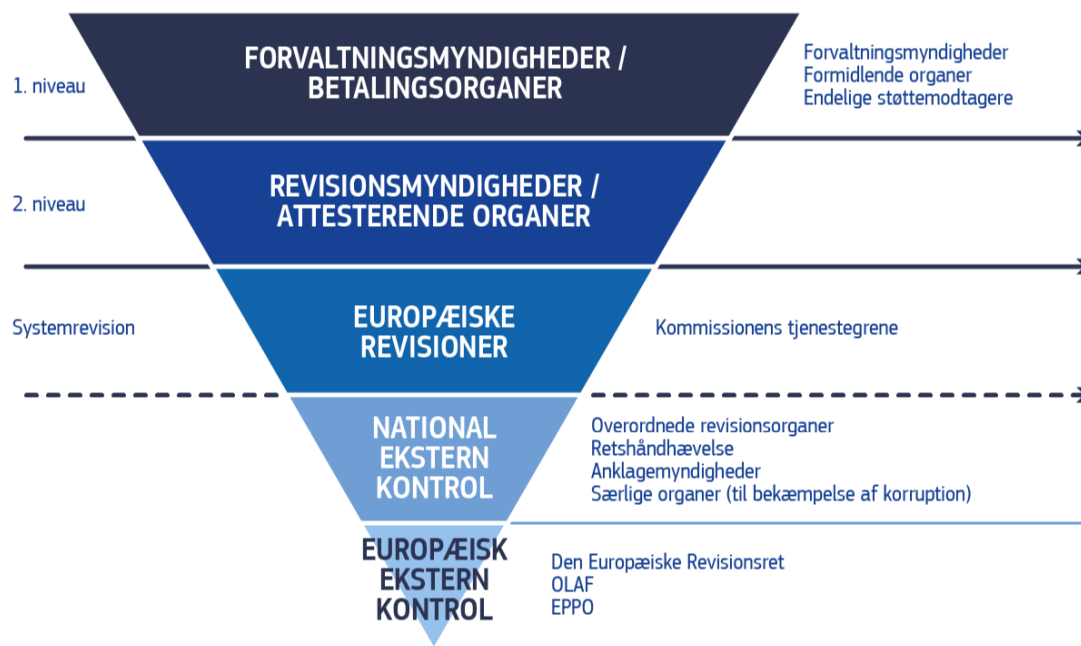
EU's medlemsstater forvalter også ca. tre fjerdedele af EU's **budgetudgifter** gennem en række organer (forvaltningsmyndigheder, betalingsorganer, revisionsmyndigheder, godkendelsesorganer), hvis antal kan variere afhængigt af landets størrelse, størrelsen af de EU-midler, der skal forvaltes, og graden af decentralisering. *Overordnede revisionsorganer* spiller en vigtig rolle med hensyn til at føre tilsyn med lovligheden og den formelle rigtighed af de nationale offentlige organers aktiviteter. Da svig og korrupsion er strafbare handlinger, spiller *de nationale retshåndhævende myndigheder, anklagemyndigheder og retsvæsen* en grundlæggende rolle i beskyttelsen af EU's finansielle interesser sammen med *specialiserede organer* såsom kontorer for bekæmpelse af svig og korrupsionsbekæmpelse.

Dette komplekse system<sup>32</sup> omfatter flere kontrollag (se **Figur 7**).

<sup>32</sup> Antallet af organer og myndigheder, der er involveret i forvaltningen af EU-midler, forventes at stige med gennemførelsen af RRF fra 2021.



**Figur 7 — Ramme til beskyttelse af EU-midler, der anvendes under delt forvaltning**



**Koordineringstjenester for bekæmpelse af svig (AFCOS):** AFCOS, der er oprettet på grundlag af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 ("OLAF-forordningen"), fremmer effektivt samarbejde og udveksling af oplysninger, herunder oplysninger af operationel karakter, med OLAF. I flere EU-medlemsstater spiller de effektivt en koordinerende og styrende rolle i forbindelse med bekæmpelse af svig, der skader EU's finansielle interesser.

**Øjeblikbillede 9 — Hvad er nyt i EU's medlemsstater i 2020?**

Frankrig og Grækenland omorganiserede deres AFCOS<sup>33</sup>.

I betragtning af kompleksiteten af de nationale rammer til beskyttelse af EU's finansielle interesser har Kommissionen i de seneste år fremmet medlemsstaternes frivillige vedtagelse af **nationale strategier til bekæmpelse af svig**.

Ved udgangen af 2020 meddelte 14 medlemsstater<sup>34</sup>, at de havde vedtaget sådanne strategier. Disse strategier kan imidlertid variere i omfang og dybde, og nogle af dem skal ajourføres. Blandt de EU-medlemsstater, der svarede, at de ikke havde indført nationale strategier til bekæmpelse af svig<sup>35</sup>, anførte fem<sup>36</sup>, at de havde iværksat en procedure for vedtagelse af en sådan (se **Figur 8**).

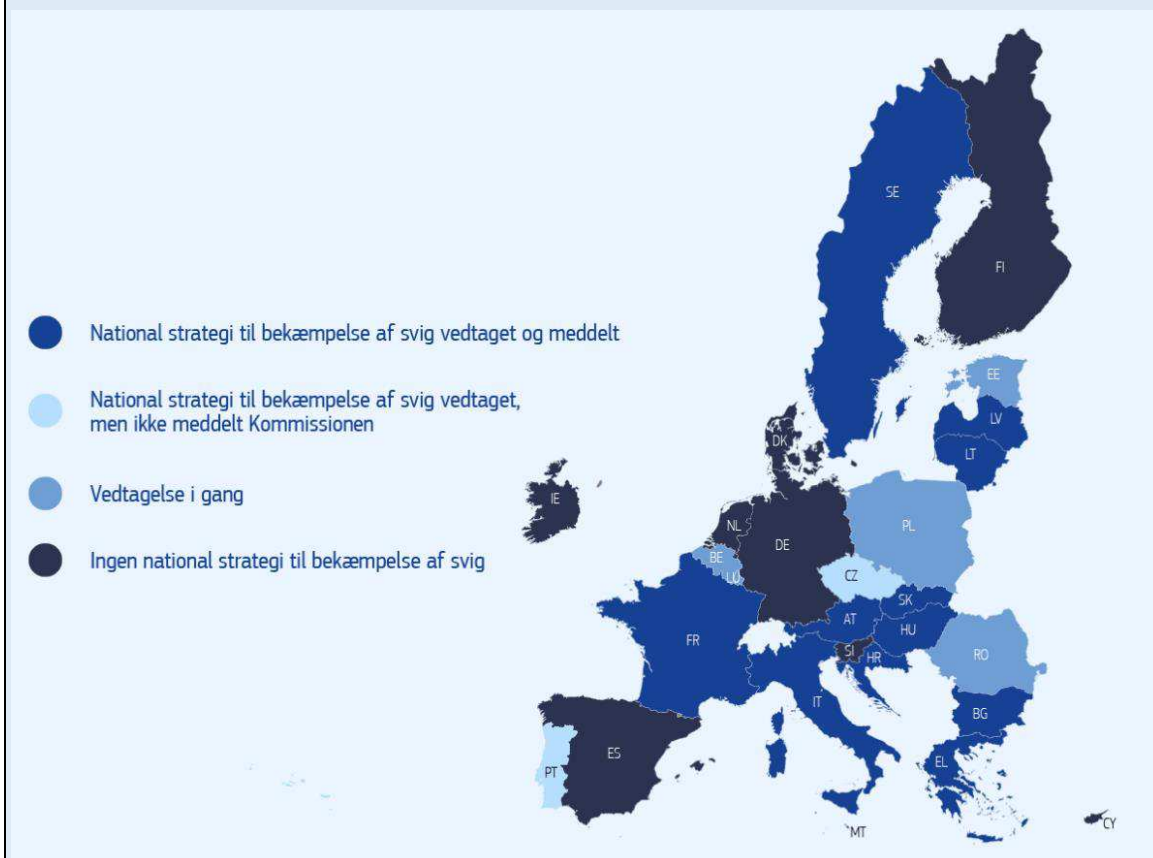
<sup>33</sup> Se fodnote 29.

<sup>34</sup> Bulgarien, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Malta, Portugal, Slovakiet, Sverige, Tjekkiet, Ungarn og Østrig. Ud af disse har Tjekkiet underrettet Kommissionen om, at det har ajourført sin strategi, men har endnu ikke fremsendt det nye dokument. Portugal har oplyst, at det har vedtaget en strategi, men har aldrig formelt fremsendt den til Kommissionen.

<sup>35</sup> Belgien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Irland, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovenien, Spanien og Tyskland.

Situationen er forbedret i forhold til 2019, hvor 10 EU-medlemsstater angav, at de havde vedtaget en strategi<sup>37</sup>. Gennemførelsen af de nationale genopretnings- og resiliensplaner vil give alle andre EU-medlemsstater mulighed for at følge og fastlægge strategier til bekæmpelse af svig på grundlag af Kommissionens retningslinjer, der er udarbejdet i samarbejde med eksperter fra EU-medlemsstaterne. For de EU-medlemsstater, der allerede har en sådan strategi, vil et skridt fremad være at foretage en ajourføring under hensyntagen til de risici, der er forbundet med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og covid-19-krisen<sup>38</sup>.

**Figur 8 — Nationale strategier til bekæmpelse af svig: status**



Blandt de foranstaltninger, der blev vedtaget i 2020 for at beskytte EU's finansielle interesser, nævnte Grækenland, Italien og Rumænien de nationale retsakter, der omsatte BFI-direktivet til national lovgivning. Irland gjorde dette i 2021. Rumænien anførte, at flere andre EU-direktiver også var blevet omsat til national lovgivning<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Belgien, Estland, Luxembourg, Polen og Rumænien.

<sup>37</sup> For yderligere oplysninger om nogle af de strategier, der er vedtaget eller ajourført, henvises til det dokument, der ledsager denne rapport "Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2020", oplysningerne fra Bulgarien, Malta og Sverige.

<sup>38</sup> Se afsnit 6.2 og 6.3.

<sup>39</sup> Se afsnit 5 i "Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2020", der ledsager denne rapport.

**Øjebliksbillede 10 — Hvad er EU-medlemsstaternes opfølgning på anbefalingerne i BFI-rapporten for 2019?**

I BFI-rapporten for 2019 om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser fremsatte Kommissionen en række henstillinger til EU's medlemsstater om hasteudgifter og indberetning af uregelmæssigheder<sup>40</sup>. Med hensyn til nødhjælpsudgifter anbefalede den:

- At holde kontrollen og overvågningsforanstaltningerne på et højt niveau: 22 medlemsstater<sup>41</sup> svarede, at de havde gennemført dette punkt fuldt ud. Malta og Slovakiet rapporterede om delvis gennemførelse, mens Danmark og Østrig mente, at deres systemer allerede var tilpasset.
- Nøje vurdering af brugen af nødindkøb: 23 medlemsstater<sup>42</sup> rapporterede om fuld gennemførelse. Slovakiet rapporterede om delvis gennemførelse, og Danmark og Østrig mente, at deres systemer allerede var tilpasset.
- At fuldføre overgangen til e-indkøbsprocesser: 18 medlemsstater<sup>43</sup> rapporterede om fuld gennemførelse af overgangen til e-indkøbsprocesser. Seks<sup>44</sup> rapporterede om delvis gennemførelse. Østrig har ikke gennemført den, mens Irland ikke har besvaret dette spørgsmål.
- I betragtning af muligheden for yderligere at styrke gennemsigtigheden i anvendelsen af EU-midler, navnlig i forbindelse med indkøb i nødsituationer, svarede 17 medlemsstater<sup>45</sup>, at de havde gjort det, og otte<sup>46</sup> svarede, at de ikke havde gjort det. Danmark anførte, at spørgsmålet ikke var relevant for dem.

Med hensyn til anbefalingen om at indberette uregelmæssigheder og nøje overvåge dem indberettede 22 medlemsstater<sup>47</sup> fuld gennemførelse, og fire<sup>48</sup> rapporterede om delvis gennemførelse.

<sup>40</sup> For en fuldstændig analyse af svarene fra medlemsstaterne henvises til "Opfølgning på henstillingerne til Kommissionens rapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser — bekæmpelse af svig 2019."

<sup>41</sup> Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Finland og Sverige.

<sup>42</sup> Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Finland og Sverige.

<sup>43</sup> Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Grækenland, Kroatien, Italien, Letland, Luxembourg, Ungarn, Malta, Portugal, Rumænien, Slovenien, Finland og Sverige.

<sup>44</sup> Spanien, Frankrig, Litauen, Nederlandene, Polen og Slovakiet.

<sup>45</sup> Bulgarien, Tyskland, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien og Sverige.

<sup>46</sup> Belgien, Tjekkiet, Frankrig, Malta, Nederlandene, Østrig, Slovakiet og Finland.

<sup>47</sup> Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Malta, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Sverige og Finland.

<sup>48</sup> Irland, Grækenland, Nederlandene og Slovenien.

## 4. SAMARBEJDE OM BEKÆMPELSE AF SVIG

Den komplekse struktur til bekæmpelse af svig kræver et tæt samarbejde mellem de forskellige aktører.

### 4.1. Interinstitutionelt samarbejde på EU-plan

#### 4.1.1. Samarbejde mellem Kommissionen (OLAF), Europa-Parlamentet og Rådet

I 2020 fokuserede flere møder i Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg på OLAF's aktiviteter, og kontoret kunne fremlægge sine resultater. OLAF repræsenterede Kommissionen i flere arbejdsgrupper i Rådet og navnlig i Gruppen vedrørende Bekæmpelse af Svig.

Den 1. december 2020 deltog OLAF sammen med Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet, den europæiske chefanklager og OLAF-Overvågningsudvalget i den interinstitutionelle udveksling af synspunkter om OLAF og drøftede EU's nye struktur til bekæmpelse af svig, herunder OLAF's omstrukturering og samarbejdet med EPPO. Dette var en begivenhed på højt plan, der var kendetegnet ved fokuserede og positive drøftelser, som banede vejen for et bedre samarbejde mellem OLAF, EPPO, Eurojust og Europol.

#### 4.1.2. Samarbejde mellem OLAF og Den Europæiske Revisionsret

Den Europæiske Revisionsret (ECA) og OLAF har forskellige mandater, men de har en fælles mission om at beskytte EU's finansielle interesser og sikre forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-budgettet. Revisionsretten underretter OLAF om enhver mistanke om svig eller anden ulovlig aktivitet, som den afslører i sit revisionsarbejde, eller som den får meddelelse om. I 2020 modtog OLAF seks sådanne meddelelser fra Revisionsretten, hvilket alle førte til indledningen af undersøgelser.

Efter den administrative ordning, der blev indgået i maj 2019, har OLAF og Revisionsretten forbedret deres samarbejde ved at tilrettelægge en fælles årlig workshop, hvor de udveksler deres uddannelsesprogrammer, knowhow og risikoanalyse. Den årlige workshop i 2020 måtte udsættes til 2021 på grund af covid-19-pandemien.

#### 4.1.3. Samarbejdsordninger mellem OLAF og EPPO

Den retlige ramme for EPPO og OLAF indeholder bestemmelser om samarbejdsordninger mellem de to organer med henblik på at fastlægge de praktiske aspekter af deres forbindelser. Samarbejdsordningerne blev aftalt i november 2020 og undertegnet den 5. juli 2021.

Generelt fastsætter ordningerne de nødvendige mekanismer til at sikre effektiv rapportering, ikke-overlappning og komplementaritet mellem de to kontors undersøgelsesaktiviteter. De indeholder bestemmelser om et tæt samarbejde ved at fastlægge praktiske metoder til udveksling af oplysninger og de tekniske aspekter i forbindelse med gensidig indirekte adgang til deres sagsforvaltningssystemer.

#### 4.1.4. Samarbejde mellem OLAF og Europol

I efteråret 2020 underskrev OLAF og Europol samarbejdsordninger, som resulterede i oprettelsen af en sikker kommunikationskanal (SIENA) og udnævnelsen af en OLAF-forbindelsesofficer i Europol.

### 4.2. Samarbejde mellem EU's og medlemsstaternes myndigheder

#### 4.2.1. Aktiviteter i Det Rådgivende Udvalg for Bekæmpelse af Svig (Cocolaf)

Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bekæmpelse af Svig (Cocolaf) samler eksperter fra Kommissionen (repræsenteret ved OLAF) og medlemsstaterne. Det er et forum til drøftelse af den vigtigste udvikling inden for bekæmpelse af svig og udarbejdelsen af denne rapport. Dets arbejde er bygget op omkring fire arbejdsgrupper og et plenarmøde. I 2020 blev der afholdt virtuelle møder om følgende emner:

- OLAF's undersøgelser i EU's medlemsstater
- risici for svig og afbødende foranstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen
- eventuel anvendelse af systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES) for at beskytte EU's finansielle interesser i forbindelse med delt forvaltning
- kapacitetsopbyggende foranstaltninger til at identificere og forebygge svig og korruption i de europæiske struktur- og investeringsfonde
- vigtigste tendenser og mønstre for svig og uregelmæssigheder
- den nye trekant til bekæmpelse af svig: AFCOS, OLAF og EPPO.

#### 4.2.2. Toldsamarbejde

I betragtning af den grænseoverskridende karakter af toldsvig er det afgørende, at EU-medlemsstaternes toldmyndigheder samarbejder om at forebygge, efterforske og retsforfølge overtrædelser af told- og landbrugslovgivningen. Udveksling af oplysninger kan finde sted på EU-plan mellem EU's medlemsstater eller mellem dem og Kommissionen eller på internationalt plan med lande uden for EU. Udveksling af oplysninger på EU-plan sker enten i henhold til forordningen om gensidig bistand<sup>49</sup> eller toldrisikostyringssystemet for risikorelaterede oplysninger<sup>50</sup>, mens udvekslingen af oplysninger med tredjelande er baseret på specifikke aftaler (se afsnit 4.4).

---

<sup>49</sup> Forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1).

<sup>50</sup> Artikel 46, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (EUT L 269 af 10.10.2013, s. 1).

## Øjebliksbillede 11 — Evaluering af forordning 515/97

En evaluering af forordning 515/97 blev indledt i 2019 og er nu næsten afsluttet. Relevante interessenter i EU's medlemsstater, Kommissionens tjenestegrene og agenturer og andre organisationer gav udtryk for deres synspunkter om gennemførelsen af forordningen og dens relevans for bekæmpelsen af told- og landbrugssvig. Interessenter, navnlig EU's medlemsstater, er generelt tilfredse med forordningen i dens nuværende form og mener, at den opfylder sine mål og fortsat er et godt instrument til at tackle de nye udfordringer, der opstår i forbindelse med bekæmpelsen af svig.

Toldmyndighederne kan også samarbejde med hinanden og udveksle oplysninger og bedste praksis gennem fælles aktioner, seminarer, uddannelseskurser, projektgrupper, arbejdsbesøg og grænseoverskridende operationer, der finansieres af EU's handlingsprogrammer: Told 2020 og Hercule III<sup>51</sup>.

### 4.2.3. Fælles toldaktioner

Fælles toldaktioner (FTA'er) 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.

Ud over undersøgelser af svig med indtægter og forfalskninger koordinerer OLAF omfattende FTA'er, der involverer EU-baserede og internationale operationelle partnere. OLAF's støtte er skræddersyet til hver FTA og kan omfatte anvendelse af permanente tekniske infrastrukturer, IT- og kommunikationsværktøjer, navnlig enheden for koordinering af virtuelle operationer (VOCU) til sikker udveksling af oplysninger, samt dedikeret strategisk analyse, administrativ og finansiel støtte. **Tabel 2** viser FTA'er, som OLAF var involveret i 2020.

**Tabel 2 — Fælles toldaktioner i 2020**

Operation	Beskrivelse
<b>SILVER AXE V</b>	Koordineret af Europol og rettet mod ulovlig import af forbudte pesticider, en af de mest rentable virksomheder for internationale svindlere (anslået til at udgøre op mod 13,8 % af alle pesticider, der sælges i EU). Operation Silver Axe er nu i sit femte år og har indtil videre ført til beslaglæggelser af 2 568 tons ulovlige pesticider.
<b>OPSON IX</b>	Verdensomspændende operation ledet af Europol og Interpol rettet mod forfalskede fødevarer og drikkevarer/fødevarer og drikkevarer, der ikke lever op til standarderne, fødevarersvig og økonomisk motiveret forfalskning. OLAF stod i spidsen for en aktion, der specifikt var rettet mod ulovlig handel med vin og alkoholholdige drikkevarer. 1 158 199 liter beslaglagt vin, hovedsagelig champagne og 109 267 liter forskellige alkoholholdige drikkevarer, som krænker intellektuelle ejendomsrettigheder.
<b>SHIELD</b>	Organiseret af Europol med fokus på forfalskede og ikkestandardiserede onkologiske lægemidler og hormonpræparater, herunder en målrettet indsats mod forfalskede/ulovlige/misbrugte lægemidler, dopingstoffer, kosttilskud og alle lægemidler, der anvendes i kampen mod covid-19. Koordineret af OLAF med deltagelse af 13 EU-medlemsstater. Påvisning af 58 tilfælde af forskellige uregelmæssigheder i forbindelse med ulovlige onkologiske lægemidler, hormonpræparater og kosttilskud, der ikke opfylder standarderne.
<b>DEMETER VI</b>	Global operation (73 deltagende lande) til overvågning og kontrol af ulovlige grænseoverskridende overførsler af affald og ulovlig handel med ozonnedbrydende stoffer og kølemidler (HFC'er), koordineret af Verdenstoldorganisationen (WCO).

<sup>51</sup> Se afsnit 6.1.

	OLAF bidrog med risikobaserede oplysninger og efterretninger til identifikation og overvågning af mistænkelige forsendelser til EU. Der blev fundet og tilbageholdt 98 682,95 tons ozonnedbrydende stoffer og 41,97 tons HFC'er.
<b>STOP</b>	Operationen blev koordineret af WCO og mobiliserede 99 toldmyndigheder over hele verden med støtte fra OLAF. Den var rettet mod handel med ulovlige produkter i forbindelse med covid-19-pandemien. Der blev beslaglagt 307 215 524 enheder illegale lægemidler og 47 891 628 enheder medicinsk udstyr (masker, handsker, testkit, termometre) samt 2 762 386 liter desinficeringsgel.
<b>ARKTOS</b>	Koordineret af Frontex sammen med de finske og lettiske nationale myndigheder, rettet mod afgiftssvig, navnlig tobaksmugling, dokumentfalsk og ulovlig indvandring ved udvalgte grænseovergangssteder ved EU's østlige landegrænser. OLAF, Interpol, Eurojust, Europol, Polen, Estland, Litauen og Slovakiet deltog. 37 millioner ulovlige cigaretter og over 1,8 tons tobak blev beslaglagt.
<b>LUDUS</b>	Koordineret af OLAF under den fælles told- og politiaktion under ledelse af Europol og det spanske Guardia Civil, det nationale politi og toldvæsenet. Aktionen var rettet mod forfalskning og farligt legetøj til det europæiske marked. Evalueringen af resultaterne er i gang.

### 4.3. Samarbejde mellem EU's medlemsstater

Medlemsstaterne samarbejder om bekæmpelse af svig, undertiden finansieret af Hercule-programmet (se afsnit 5.2). Nogle af disse projekter er kort beskrevet i **Tabel 3**.

**Tabel 3 — Samarbejdsprojekter finansieret over Hercule-programmet afsluttet i 2020**

Værtsland	Projekttitel	Andre deltagende lande	Henvisning <sup>52</sup>
<b>Bulgarien</b>	Styrkelse af samarbejdet og kontrolmodellerne til forebyggelse af svig i forbindelse med toldordning 4200 og 4000, der påvirker EU's ordning for egne indtægter.	Rumænien, Grækenland, Tyrkiet	s. 14
<b>Slovakiet</b>	Uddannelse af toldembedsmænd i toldkontrol ved hjælp af røntgenscannere og billedtolkning.	Bulgarien, Estland, Finland, Grækenland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien og Ungarn	s. 15
<b>Letland</b>	Avanceret uddannelse i tolkning af røntgenbilleder.	Estland, Litauen	s. 23

### 4.4. Samarbejde med ikke-EU-lande

Samarbejdet med ikke-EU-lande om forebyggelse, afsløring og bekæmpelse af overtrædelser af toldlovgivningen er baseret på aftaler om gensidig administrativ bistand. I øjeblikket er der aftaler i kraft med mere end 80 lande, herunder vigtige EU-handelspartnere såsom USA, Kina og Japan. I 2020 blev forhandlingerne med Det Forenede Kongerige og Usbekistan afsluttet og var i gang med Australien, Indonesien og det østlige og sydlige Afrika (ESA5).

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. I

<sup>52</sup> Henviser til sidenummeret i dokumentet "HERCULE III — 2020 implementation", der ledsager denne rapport.

2020 blev der afsluttet forhandlinger med Det Forenede Kongerige. Og der var igangværende forhandlinger med Australien, Chile, New Zealand og Indonesien.

## **5. FOKUS PÅ INITIATIVER, DER ER VEDTAGET, GENNEMFØRT ELLER IGANGVÆRENDE I 2020**

### **5.1. Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig**

Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig (CAFS), der blev vedtaget i april 2019, og dens handlingsplan, herunder 63 foranstaltninger, spiller en vigtig rolle med hensyn til at forhindre et eventuelt misbrug af EU-midler. Der blev gjort gode fremskridt med gennemførelsen af foranstaltningerne i 2020. I juni 2021 var to tredjedele af foranstaltningerne blevet gennemført, mens den resterende tredje gennemførelse var i gang<sup>53</sup>.

Strategien har to prioriterede mål: i) forbedring af dataindsamling og -analyse og 2) forbedring af koordinering, samarbejde og processer.

I overensstemmelse med det første mål intensiverede OLAF sit analytiske arbejde, f.eks. med hensyn til en vurdering af risikoen for svig i forbindelse med covid-19 (se afsnit 6.2.2), som deles med Kommissionens tjenestegrene, og om uregelmæssigheder og svig i forbindelse med EU-finansiering af sundhedsinfrastruktur (se *Snapshot 13*).

I overensstemmelse med det andet mål i CAFS blev der gjort gode fremskridt med en række foranstaltninger, der havde til formål at øge koordineringen og samarbejdet mellem Kommissionens tjenestegrene og udstyre Kommissionen med et mere effektivt system til tilsyn med bekæmpelse af svig. Navnlig er kontakterne og samarbejdet mellem Kommissionens tjenestegrene blevet intensiveret, især gennem oprettelsen af grupper bestående af repræsentanter for Kommissionen inden for netværket til forebyggelse og afsløring af svig (FPDNet), der ledes af OLAF. Disse grupper er oprettet efter forvaltningsmetode eller tema, f.eks. gruppen vedrørende interne sager og styring af risikoen for svig, som begge blev oprettet i foråret 2021.

I CAFS har Kommissionen også forpligtet sig til at forbedre overvågningen af opfølgningen på OLAF's henstillinger, som er afgørende for at bringe pengene tilbage til EU-budgettet og straffe svindlere. I 2020 gjorde Kommissionen og OLAF derfor en betydelig indsats for at gøre denne overvågning så effektiv som muligt, idet der blev gjort status over ca. 1 400 finansielle henstillinger, der blev fremsat mellem januar 2012 og juni 2019. Samlet set svarer de anbefalede beløb til inddrivelse for 2012-2020 til mere end 6 mia. EUR, hvoraf mere end halvdelen vedrører toldsager.

### **5.2. Hercule-programmet: støtte til EU-medlemsstaternes aktiviteter til bekæmpelse af svig**

Hercule III-programmet for 2014-2020<sup>54</sup> fremmer aktiviteter til bekæmpelse af svig, korrupsion og anden ulovlig aktivitet, der påvirker EU's finansielle interesser. I 2020<sup>55</sup>,

---

<sup>53</sup> En statusopgørelse blev afsluttet i juni 2021. Se "Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS) Action Plan State-of-Play June 2021", der ledsager denne rapport.

<sup>54</sup> 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



det femte år af programperioden, blev der stillet et budget på 16,44 mio. EUR til rådighed til:

- aktioner til styrkelse af nationale og regionale myndigheders operationelle og tekniske kapacitet i medlemsstaterne samt IT-støtte (74 % af programmets budget)
- uddannelsesaktiviteter, konferencer, seminarer og personaleudvekslinger, der hovedsagelig henvender sig til personale, der ansættes af retshåndhævende myndigheder i EU-medlemsstaterne og partnerlandene, samt sammenlignende forskning og offentliggørelse af videnskabelige publikationer (26 % af budgettet).

Covid-19-pandemien havde stor indvirkning på den generelle gennemførelse af programmet. De fleste af de uddannelsesaktiviteter, der var planlagt for 2020, blev enten udskudt til 2021 eller leveret virtuelt, hvor det var muligt. De fleste tilskudskontrakter blev forlænget i løbetiden, hvilket gjorde det muligt for støttemodtagerne at fortsætte gennemførelsen af deres projekter.

Modtagerne af Hercule III-tilskud, der blev tildelt i 2017-2019, berettede om stor succes, som blev opnået ved hjælp af udstyr og uddannelse finansieret under programmet<sup>56</sup>.

### **5.3. Indtægter: EU-plan**

#### *5.3.1. Pakken om moms på e-handel*

På grund af covid-19-krisen havde medlemsstaterne og virksomhederne vanskeligheder med at gøre fremskridt med den IT-udvikling, der var nødvendig for at gennemføre momsreglerne for e-handel senest den 1. januar 2021. Derfor blev ikrafttrædelsen af pakken om moms på e-handel udskudt med seks måneder. Toldreglerne for e-handel blev også tilpasset for at muliggøre en gnidningsløs gennemførelse af momsreglerne for e-handel.

Kommissionen vedtog også i september 2020 toldhandlingsplanen<sup>57</sup>, hvori den foreslog foranstaltninger til at tackle udfordringerne i forbindelse med e-handel og intensivere bekæmpelsen af moms- og toldsvig, såsom undervurdering, forkert varebeskrivelse og falske oprindelsesangivelser.

Den 18. februar 2020 vedtog Rådet en lovgivningspakke<sup>58</sup> med henblik på at anmode betalingstjenesteudbydere om at sende oplysninger om grænseoverskridende betalinger fra EU-medlemsstater og om modtageren ("betalingsmodtageren") af disse grænseoverskridende betalinger. I henhold til denne pakke skal

---

(Hercule III-programmet) og om ophævelse af afgørelse nr. 804/2004/EF (EUT L 84 af 20.3.2014, s. 6).

<sup>55</sup> Kommissionens afgørelse C(2020) 28 af 16. januar 2020.

<sup>56</sup> Se "HERCULE III — 2020 implementation", der ledsager denne rapport.

<sup>57</sup> COM(2020) 581 final.

<sup>58</sup> Rådets Direktiv (EU) 2020/284 af 18. februar 2020 om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår indførelse af visse krav til betalingstjenesteudbydere (EUT L 62 af 2.3.2020, s. 7) og Rådets forordning (EU) 2020/283 af 18. februar 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde med henblik på bekæmpelse af momssvig (EUT L 62 af 2.3.2020, s. 1).

betalingstjenesteudbydere, der tilbyder betalingstjenester i EU, overvåge betalingsmodtagerne af grænseoverskridende betalinger og sende oplysninger om dem, der modtager mere end 25 grænseoverskridende betalinger pr. kvartal, til EU-medlemsstaternes myndigheder.

Disse oplysninger vil derefter blive centraliseret i en europæisk database, det centrale elektroniske system for betalingsoplysninger (CESOP), og vil derefter blive stillet til rådighed for eksperter i bekæmpelse af svig i EU-medlemsstaterne via Eurofisc-netværket. Formålet med denne nye foranstaltning er at give EU-medlemsstaternes skattemyndigheder de rette instrumenter til at afsløre eventuel momssvig i forbindelse med e-handel, der udføres af sælgere, der er etableret i en anden medlemsstat eller i et tredjeland.

Fremsendelsen af data skal påbegyndes den 1. januar 2024.

### *5.3.2. Bekæmpelse af toldsvig*

Covid-19-pandemien har i høj grad påvirket toldvæsenet, som har måttet udføre sine kerneopgaver på trods af den vanskelige situation. I begyndelsen af februar 2020 indledte Kommissionen en krisevarsling i toldrisikostyringssystemet for at strømline og centralisere udvekslingen af risikorelaterede oplysninger i forbindelse med covid-19. EU's medlemsstater har været meget lydhyre, og informationsudvekslingen har nået et ekstraordinært niveau.

I maj 2020 vedtog Kommissionen retningslinjer for prioritering af risici i forbindelse med toldkontrol, som indeholder midlertidige foranstaltninger til støtte for EU's medlemsstater. De beskriver de vigtigste risici, der skal behandles som en prioritet, afhængigt af krisens indvirkning på disse lande.

Kommissionen foretager overvågnings- og kontrolbesøg på stedet eller ved fjernadgang for at sikre, at toldlovgivningen og lovgivningen om traditionelle egne indtægter anvendes korrekt. Hvis samarbejdet og de fremskridt, der er gjort med hensyn til at løse udestående spørgsmål, anses for at være utilstrækkelige, anvendes der korrigerende foranstaltninger.

Som anført i BFI-rapporten for 2019 har Kommissionen allerede truffet sådanne korrigerende foranstaltninger over for Det Forenede Kongerige i forbindelse med undervurderede tekstiler og fodtøj fra Kina (se **Snapshot 1**). Kommissionen tog yderligere skridt i 2020 til at kvantificere lignende tab af traditionelle egne indtægter i alle EU's medlemsstater og fremsendte foreløbige beregninger af potentielle tab af traditionelle egne indtægter i forbindelse med import af eventuelt undervurderede tekstiler og fodtøj fra Kina, der fandt sted på deres område. Desuden kvantificerede Kommissionen de potentielle tab af traditionelle egne indtægter med hensyn til unddragelse af antidumpingtold på solpaneler og underrettede de berørte EU-medlemsstater.

### *5.3.3. Bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer*

Bekæmpelse af ulovlig handel med tobak er et vigtigt element i EU's politik til beskyttelse af EU's finansielle interesser. I løbet af 2020 fortsatte Kommissionen gennemførelsen af den anden handlingsplan til bekæmpelse af ulovlig handel med tobak. De fleste nøgleaktioner var enten undervejs eller afsluttet ved årets udgang. I EU hjalp Kommissionen medlemsstaterne med at indføre det nye sporbarhedssystem for

tobaksvarer, som blev lanceret i 2019. Der er gjort betydelige fremskridt inden for analyse og efterretning, og det uafhængige tobakslaboratorium behandlede f.eks. over 150 anmodninger i 2020. En undersøgelse med henblik på at identificere en metode til måling af det ulovlige tobaksmarked blev afsluttet i 2020 og offentliggjort i begyndelsen af 2021.

Siden ikrafttrædelsen af FCTC-protokollen om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer (FCTC-protokollen) i 2018 er OLAF i tæt samarbejde med Kommissionens tjenestegrene og EU's medlemsstater en aktiv aktør på den multilaterale scene. Internationalt samarbejde fokuserede på at sikre forsyningskæden for tobaksvarer. OLAF fungerer med henblik på det andet møde mellem parterne, der er planlagt til november 2021, som en "central formidler" for arbejdsgruppen om sporing. OLAF stiller også sin ekspertise til rådighed som aktivt medlem af arbejdsgruppen om bistand og samarbejde.

#### 5.4. Indtægter: EU-medlemsstatsplan

For bedre at beskytte EU's indtægter vedtog nogle EU-medlemsstater specifikke foranstaltninger<sup>59</sup>, som det fremgår af **Tabel 4**.

**Tabel 4 — Foranstaltninger vedtaget af EU's medlemsstater vedrørende indtægter i 2020**

Medlemsland	Beskrivelse	Indtægtsområde
<b>Belgien</b>	National operationel plan 2020	Told- og afgiftssvig
<b>Kroatien</b>	Skærpet kontrol i havnen i Rijeka	Told
	Gennemførelse af systemet for generel revisionsstøtte (GAS) i den kroatiske skatteforvaltning	Skattesvig
<b>Tjekkiet</b>	Fremskyndelse af processen med at fastslå en toldskyld	Told
<b>Estland</b>	Bekæmpelse af brændstovsvig	Told
<b>Grækenland</b>	Foranstaltninger, der har til formål at mindske smugleri	Told- og afgiftssvig
<b>Ungarn</b>	2021-plan for kontrol efter frigivelse	Told- og afgiftssvig
<b>Italien</b>	Gennemførelse af kontrolordninger i henhold til afgørelse 491/2020	Told
<b>Letland</b>	Registrering af websteder eller mobilapplikationer inden for erhvervmæssig personbefordring	Skattesvig
	Lotterikontrol	Skattesvig
	Segmentering af skatteydere	Told- og afgiftssvig
<b>Litauen</b>	Fælles aktion JAD HANSA	Told- og afgiftssvig
<b>Nederlandene</b>	Toldmyndighedernes forebyggelse af svig i forbindelse med covid-19	Told
<b>Portugal</b>	Gennemførelse af fælles kriterier og standarder for finansielle risici	Told
	Sammenkobling mellem det automatiske udvælgelsessystem og vareimportsystemet (e-handel)	Told
<b>Slovenien</b>	Opdatering af den slovenske risikoanalyse	Told- og afgiftssvig

<sup>59</sup> Se afsnit 5 og 6 i "Implementation of Article 325 TFEU by the Member States", der ledsager denne rapport.

## 5.5. Udgifter: EU-plan

Vedtagelsen af udgiftspakken for EU-budgettet for 2021-2027 og NGEU ledsages af de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre, at EU's finansielle interesser beskyttes tilstrækkeligt.

### 5.5.1. Retsstatsprincippet — konditionalitet

Med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 indføres en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget.

Den har til formål at beskytte EU-budgettet mod overtrædelser af retsstatsprincippet, der påvirker (eller i alvorlig grad risikerer at påvirke) dets forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af EU's finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde. Den er derfor knyttet til EU-budgettet. På grundlag af denne forordning kan Kommissionen foreslå Rådet passende foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet eller EU's finansielle interesser, såsom suspension og afslutning af betalinger samt forbud mod nye retlige forpligtelser og finansielle korrektioner. Forordningen supplerer andre procedurer, der er fastsat i EU-lovgivningen for at beskytte EU-budgettet, herunder OLAF's og EPPO's undersøgelser. Kommissionen vil fortsat anvende alle de instrumenter, der er til rådighed, til effektivt at beskytte EU-budgettet, herunder f.eks. systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse, kontroller og revisioner eller finansielle korrektioner. Kommissionen vil anvende konditionalitetsmekanismen fra og med 2021, når den mener, at andre instrumenter ikke er mere effektive til at beskytte EU-budgettet.

I juli 2021 offentliggjorde Kommissionen den anden årlige retsstatsrapport<sup>60</sup>, som indeholder en sammenfatning af både retsstatssituationen i EU og en vurdering af situationen i hver enkelt EU-medlemsstat. Retsstatsrapporten overvåger en betydelig udvikling, både positiv og negativ, med hensyn til retsstatsprincippet i EU's medlemsstater. Rapporten dækker fire søjler: i) retssystemet, ii) rammen for bekæmpelse af korruption, iii) mediepluralisme og iv) mediefrihed og andre institutionelle spørgsmål vedrørende kontrol og balance. Det er et særskilt instrument i forhold til forordningen om en generel ordning for konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget og udgør en vigtig informationskilde for Kommissionen.

### 5.5.2. EU-budgettet for 2021-2027

Den lovgivningsmæssige ramme, der er ved at blive udviklet i forbindelse med EU-budgettet for 2021-2027, vil medføre betydelige ændringer og forenklinger i forvaltningen af EU-midler, navnlig i ESI-fondene, idet der tages hensyn til en stigning i:

- andelen af betalinger baseret på resultater frem for omkostninger
- anvendelsen af forenklede omkostningsmuligheder og faste beløb.

Godkendelsen af EU-budgettet for 2021-2027 kræver også, at der fastlægges specifikke forordninger for hvert udgiftsprogram. Der er vedtaget særlige bestemmelser til bekæmpelse af svig for at sikre, at den ansvarlige anvisningsberettigede, OLAF og Revisionsretten gives de nødvendige rettigheder og den fornødne adgang til at udøve

---

<sup>60</sup> COM(2021) 700 final. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

deres respektive beføjelser i fuldt omfang og sikre, at tredjeparter, der er involveret i gennemførelsen af EU-midler, giver tilsvarende rettigheder. Hvad angår OLAF skal sådanne rettigheder omfatte retten til at foretage undersøgelser, herunder kontrol og inspektion på stedet, som fastsat i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013.

Disse bestemmelser vil også gælde for tredjelande, der deltager i EU-programmer.

### 5.5.3. *Den europæiske genopretnings- og resiliensfacilitet*

Efter Kommissionens forslag til forordning om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten fra maj 2020 offentliggjorde Kommissionen i september 2020 en vejledning til EU's medlemsstater om udarbejdelse af de nationale genopretnings- og resiliensplaner, som blev ajourført efter den politiske aftale mellem Parlamentet og Rådet i december 2020<sup>61</sup>.

Det Europæiske Råd understregede i juli<sup>62</sup> og december 2020 betydningen af forsvarlig økonomisk forvaltning og beskyttelse af EU's finansielle interesser for dette nye instrument.

I overensstemmelse med forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten kontrollerer Kommissionen i forbindelse med vurderingen af de nationale genopretnings- og resiliensplaner, at EU-medlemsstaterne indfører interne kontrolsystemer til at forvalte faciliteten, der sikrer, at de modtagne midler anvendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning, og navnlig gør det muligt at forebygge, afsløre og korrigere interessekonflikter, svig, korruption og dobbeltfinansiering.

Under gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten skal EU's medlemsstater sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning af disse midler og inddrive uretmæssigt anvendte beløb. EU's medlemsstater skal navnlig indsamle standardiserede kategorier af data vedrørende endelige modtagere af midler, kontrahenter, underleverandører og reelle ejere med henblik på revision og kontrol og sikre, at Kommissionen, OLAF, Revisionsretten og EPPO (hvor det er relevant) har adgang til disse data.

Kommissionen vil stille et informations- og overvågningssystem til rådighed for EU-medlemsstaterne, herunder et fælles redskab til dataudvinding og risikovurdering til at få adgang til og analysere de relevante data.

I forbindelse med betalingsanmodninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten skal EU-medlemsstaterne vedlægge en forvaltningserklæring og en sammenfatning af de udførte revisioner, herunder identificerede svagheder og eventuelle korrigerende foranstaltninger, der er truffet.

Efter betalingen vil Kommissionen foretage risikobaserede kontroller.

---

<sup>61</sup> SWD(2020)205 offentliggjort den 17.9.2020 og ajourført som følge af aftalen mellem Rådet og Parlamentet om forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten ved SWD(2021)12 final af 22.1.2021. Disse og andre relevante oplysninger og dokumenter findes på [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).

<sup>62</sup> Rådet den 17.-21. juli 2020, konklusion 22-24.

Alt i alt er der medtaget et omfattende sæt foranstaltninger for at styrke beskyttelsen af EU's finansielle interesser, og i de første måneder af 2021 har EU's medlemsstater arbejdet tæt sammen med Kommissionen for at afspejle dette i deres genopretnings- og resiliensplaner, der blev forelagt i andet kvartal af 2021. Kommissionen overvåger nøje gennemførelsen af disse planer.

#### 5.5.4. Teknisk støtte gennem støtteprogrammet for strukturreformer

I 2020 blev der gennem støtteprogrammet for strukturreformer ydet teknisk støtte til en række foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og svig. Der er iværksat projekter med myndigheder fra en række EU-medlemsstater med henblik på at:

- øge bevidstheden om og standarderne for bekæmpelse af bestikkelse i forbindelse med internationale forretningstransaktioner
- udvikle rammer for risikovurdering og adfærdsindsigt med henblik på bedre styring af korruptionsrisici
- styrke koordineringen af forebyggelse og afsløring af korruption
- forbedre afsløringen af risikoen for svig i forbindelse med tilskud
- øge effektiviteten af gennemførelsen og overvågningen af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption.

#### 5.6. Udgifter: EU-medlemsstatsplan

I 2020 vedtog flere EU-medlemsstater foranstaltninger for bedre at beskytte de midler, der kommer fra EU-budgettet og anvendes under delt forvaltning. Disse omfatter en lang række initiativer, såsom sektorstrategier, styrkelse af samarbejdet mellem de berørte organer, styrkelse af bekæmpelsen af korruption eller forebyggelse af interessekonflikter<sup>63</sup>. Et udvalg af disse initiativer vises i **Tabel 5**, mens yderligere foranstaltninger vedrørende IT-værktøjer til bekæmpelse af svig er beskrevet i afsnit 6.5.

**Tabel 5 — Foranstaltninger vedtaget af EU's medlemsstater vedrørende udgifter i 2020**

Medlemsland	Foranstaltning	Budgetsektor
Østrig	Revisionsstrategi	Landbrug, fiskeri, samhørighedspolitik og Fonden for de Socialt Dårligst Stillede
	Forebyggelse af uregelmæssigheder gennem en høj kontroltæthed	Samhørighedspolitikken
Belgien	Foranstaltninger til styrkelse af kontrollen	Samhørighedspolitikken
	Foranstaltninger til styrkelse af integriteten og bekæmpelse af interessekonflikter	Landbrug, fiskeri og samhørighedspolitik
Bulgarien	Bekendtgørelse om definition af uregelmæssigheder, som begrunder pålæggelsen af finansielle korrektioner og den tilsvarende procentdel af korrektioner i henhold til forvaltningen af midlerne fra ESIF-loven	Alle udgiftsområder
Kroatien	Gennemførelse af politikken til bekæmpelse af svig i forbindelse med operationelle programmer	Samhørighedspolitikken
Tjekkiet	Ajourføring af procedureerne for kontrol af ejerskabsstrukturer og interessekonflikter	Samhørighedspolitikken

<sup>63</sup> Se afsnit 5 og 6 i "Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2020", der ledsager denne rapport.

<b>Danmark</b>	Handlingsplan for den fælles landbrugspolitik	Landbrug
	Fiskeristyrelsens strategi for bekæmpelse af svig	Fiskeri
<b>Finland</b>	Samarbejde om bekæmpelse af svig mellem nationale myndigheder inden for rammerne af ESI-fondene	Alle udgiftsområder
<b>Tyskland</b>	Foranstaltninger til bekæmpelse af svig (EFRU-programmet Nordrhein-Westfalen)	Samhørighedspolitikken
<b>Ungarn</b>	Antikorruptionspakken	Alle udgifter
<b>Luxembourg</b>	Administrative foranstaltninger til bekæmpelse af svig	Samhørighedspolitikken
<b>Polen</b>	Styrkelse af kontrolmekanismerne og metoderne til overvågning af offentlige kontrakter, der finansieres med EU-midler, ved at ændre reglerne for kontrol med offentlige indkøb	Alle udgiftsområder
	Antikorruptionspolitik i agenturet for omstrukturering og modernisering af landbrug	Landbrug
<b>Portugal</b>	Revision af foranstaltninger til bekæmpelse af svig vedtaget af operationelle programmer for programmeringsperioden 2014-2020	Samhørighedspolitikken
<b>Slovakiet</b>	Oprettelse af en afdeling for korruptionsbekæmpelse i Ministeriet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter	Landbrug
	ISO 37001-certifikat — Styringssystem til bekæmpelse af korruption og adfærdskodeks	Samhørighedspolitikken
<b>Slovenien</b>	Samarbejde i sager ved de nationale domstole	Samhørighedspolitikken
	Foranstaltninger truffet af agenturet for landbrugsmarkeder og udvikling af landdistrikter	Landbrug
<b>Spanien</b>	Samarbejdsaftale mellem den spanske AFCOS og Guardia Civil	Alle udgiftsområder
	Konsolidering af samarbejdet mellem de nationale, regionale og lokale myndigheder til bekæmpelse af svig	Alle udgiftsområder

## 6. UREGELMÆSSIGHEDER, SVIG OG RISICI

### 6.1. Fra afsløring til risiko

EU's finansielle interesser kan påvirkes negativt af:

- en **formindskelse af EU-budgettets ressourcer**, hvilket har en negativ indvirkning på muligheden for at finansiere dets politikker
- en **stigning i udgifterne** i forbindelse med en udgiftspost
- **spild af ressourcer** til finansiering af projekter af ringe kvalitet eller manglende opnåelse af de forventede resultater
- **ukorrekt anvendelse af sådanne midler** til andre formål end dem, de oprindeligt var bestemt til (støttemodtager eller projekt, der ikke er berettiget til finansiell støtte).

Når den negative indvirkning på EU-budgettet skyldes en overtrædelse af reglerne, defineres den som "**uregelmæssighed**"<sup>64</sup>. I tilfælde af forsætlig adfærd, såsom enhver handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter eller manglende indberetning af oplysninger i strid med en specifik pligt, udgør en sådan adfærd "**svig**"<sup>65</sup>. En uregelmæssighed kan

<sup>64</sup> Som defineret i artikel 1 i [Rådets forordning \(EF, EURATOM\) nr. 2988/95](#) af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser. EFT L312 af 23.12.1995, s. 1.

<sup>65</sup> Som fastlagt i BFI-direktivets artikel 3. For så vidt angår egne indtægter hidrørende fra moms pålægger BFI-direktivet medlemsstaterne at kriminalisere lovovertrædelser mod det fælles

derfor være resultatet af en fejltagtig fortolkning af en regel, mens svig er et resultat af en forsætlig overtrædelse af en regel.

Anden ulovlig adfærd kan påvirke EU's finansielle interesser, f.eks. aktiv eller passiv **korrupsion**<sup>66</sup> og **misbrug af EU-midler** eller aktiver begået af en offentligt ansat, der direkte eller indirekte har til opgave at forvalte dem<sup>67</sup>.

Svig mod EU-budgettet kan også finde sted i forbindelse med andre forbrydelser i forbindelse med **prædikatorbrydelser**. Selv om de ikke er direkte knyttet til beskyttelsen af EU-budgettet, er EU's retlige ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme relevant i denne sammenhæng<sup>68</sup>.

### *Øjeblikbillede 12 — Organiseret kriminalitet og korrupsion*

**Organiseret kriminalitet**<sup>69</sup> er en betydelig trussel mod europæiske borgere, virksomheder og statslige institutioner samt økonomien som helhed. Organiserede kriminelle grupper er til stede i alle EU's medlemsstater<sup>70</sup> og bruger deres store ulovlige udbytte til at infiltrere den lovlige økonomi og offentlige institutioner, herunder gennem korrupsion, udhuling af retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder og undergravning af menneskers ret til sikkerhed samt deres tillid til offentlige myndigheder. Svig appellerer i stigende grad til organiserede kriminelle grupper<sup>71</sup>.

**Korrupsion** er en central del af organiserede kriminelle gruppers modus operandi. I henhold til EU's nuværende regler om bekæmpelse af korrupsion er medlemsstaterne forpligtet til at kriminalisere både aktiv og passiv bestikkelse af offentligt ansatte, indføre passende sanktioner og sikre, at personer, der bestikker embedsmænd, holdes strafferetligt ansvarlige. I 2019 indførte Unionen ny lovgivning, der beskytter whistleblowere og kræver, at der etableres sikre kanaler for indberetning af korrupsion. I

---

momssystem, når de har tilknytning til to eller flere EU-medlemsstaters område, og den samlede skade udgør mindst 10 mio. EUR (artikel 2, stk. 2, i BFI-direktivet).

<sup>66</sup> Artikel 4, stk. 2, i BFI-direktivet.

<sup>67</sup> Artikel 4, stk. 3, i BFI-direktivet.

<sup>68</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing\\_en#eu](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu). På tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport rapporterede Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Finland, Malta, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien og Sverige om fuld gennemførelse af det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge (EU-direktiv 2018/843) om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, mens Irland, Nederlandene og Polen anførte en delvis gennemførelse.

<sup>69</sup> Jf. [Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA](#) af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet. EUT L300 af 11.11.08, s. 42.

<sup>70</sup> Jf. Europols EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet fra 2021 (EU SOCTA) af 12. april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. EU SOCTA er en omfattende trusselsanalyse af organiseret kriminalitet, der identificerer højt prioriterede kriminalitetsområder. Vurderingen udarbejdes af Europol hvert fjerde år på grundlag af medlemsstaternes bidrag.

<sup>71</sup> Jf. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU-strategien for bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025. [COM\(2021\) 170 final](#).



den årlige rapport om retsstatsprincippet undersøges situationen i EU-medlemsstaterne med hensyn til politikker til bekæmpelse af korrupsion<sup>72</sup>.

Den kontrolramme, der er indført på europæisk og nationalt plan (se afsnit 3.2), har til formål at forebygge, afsløre og korrigere disse risici. Medlemsstaterne har et frontlinjeansvar for at forvalte omkring 80 % af udgiftsbudgettet og for at opkræve næsten alle indtægter. EU-medlemsstaterne bør indberette tilfælde af uregelmæssigheder (herunder potentielle tilfælde af svig<sup>73</sup>), som de har afsløret<sup>74</sup>, til Kommissionen. På grundlag af disse meddelelser ("indberettet svig" eller "indberettede uregelmæssigheder") kan Kommissionen identificere de mest tilbagevendende risici og mønstre for svig.

De følgende afsnit beskriver kort de vigtigste tendenser i tidligere afsløringer af uregelmæssigheder og svig som indberettet af EU-medlemsstaterne. Disse tendenser peger i retning af risici, der kan være relevante for fremtidige tiltag. Tidligere afsløringer kan ses som indikatorer for iboende risici og sårbarheder i de forvaltningssystemer, der er blevet udnyttet af svindlere. Uden væsentlige forbedringer af forebyggelsen er der risiko for, at lignende uregelmæssigheder og svig også vil finde sted i fremtiden.

### **Øjeblikbillede 13 — Afsløring af svig**

Det er langt vanskeligere at afsløre svig end at afsløre en "simpel" uregelmæssighed, hvor der ikke gøres noget bevidst forsøg på at begå svig. Mens sidstnævnte normalt stammer fra en sårbarhed i det første kontrollag, er førstnævnte, selv ved udnyttelse af eksisterende svagheder, resultatet af en bestemt handling, som udføres af personer og/eller organisationer med ondsindet hensigt og med metoder, der varierer fra de mest enkle til de mest komplekse ordninger.

Afsløring og indberetning af svig beviser, at det overordnede kontrolsystem, der er indført på nationalt plan og EU-plan, fungerer.

#### *6.1.1. Momssvig — "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States" (offentliggjort i 2020)*

EU-medlemsstaterne mister milliarder af euro i momsindtægter på grund af skattesvig og utilstrækkelige skatteopkrævningssystemer. "Momsgabet" (forskellen mellem forventede momsindtægter og faktisk opkrævet moms) påvirker EU's finansielle interesser.

Det samlede momsgab i EU's medlemsstater var på ca. 140 mia. EUR i 2018. Ifølge Kommissionens prognoser er momsgabet sandsynligvis faldet i 2019 og kan falde til under 130 mia. EUR eller 10 % af den samlede momspligt.

EU-medlemsstaternes individuelle resultater varierer stadig betydeligt fra medianen i 2018 på 9,2 %. Momsgabet faldt for 21 medlemsstater, mest markant i Ungarn (-5,1 %),

<sup>72</sup> *Idem*, s. 25.

<sup>73</sup> Ansvar for den endelige afgørelse om, hvorvidt en uregelmæssighed reelt udgør svig, ligger hos de relevante myndigheder i den involverede medlemsstat. Eftersom strafferetlige procedurer kan tage et par år, bør enhver henvisning i dette dokument til afsløring af svig, medmindre de specifikt beskrives som "konstateret svig", fortolkes som henvisninger til sager om "mistanke om svig".

<sup>74</sup> Der gælder visse undtagelser fra denne regel, som er specificeret i de forordninger, der indeholder detaljerede rapporteringsforpligtelser. Se afsnit 8 i [håndbog om indberetning af uregelmæssigheder \("Handbook on irregularities reporting"\)](#).

Letland (-4,4 %) og Polen (-4,3 %). Den største stigning var i Luxembourg (+ 2,5 %), efterfulgt af marginale stigninger i Litauen (+ 0,8 %) og Østrig (+ 0,5 %).

### 6.1.2. Uregelmæssigheder og svig i forbindelse med indtægter

Antallet af indberettede tilfælde i forhold til det femårige gennemsnit faldt for både svig og andre uregelmæssigheder end svig i forbindelse med EU's indtægter. Det tilsvarende beløb steg for uregelmæssigheder indberettet som svig, men faldt for andre uregelmæssigheder end svig<sup>75</sup>.

**Tabel 6 — Indtægter: uregelmæssigheder konstateret af nationale myndigheder — traditionelle egne indtægter**

Budgetsektor	Uregelmæssigheder (svig)		Andre uregelmæssigheder end svig		FDR <sup>76</sup>	IDR <sup>77</sup>
	N	EUR (mio.)	N	EUR (mio.)		
<b>Traditionelle egne indtægter</b>	<b>451</b>	<b>108</b>	<b>4 003</b>	<b>382</b>	<b>0,43 %</b>	<b>1,54 %</b>

Den generelle situation i 2020 synes at være mindre påvirket af covid-19-pandemien end forventet. Variationen i antallet af sager, der indberettes som svig eller andre uregelmæssigheder, og i de dermed forbundne beløb ligger snarere inden for det sædvanlige interval for de årlige udsving (se boksen til højre). Nogle EU-medlemsstater er imidlertid blevet hårdere ramt end andre (se afsnit 5.3.1).

**TEI: forskel 2020-data i forhold til det femårige gennemsnit for 2016-2020**

- 9 %** antal tilfælde af svig og andre uregelmæssigheder
- +6 %** finansielle beløb i forbindelse med svig
- 8 %** finansielle beløb i forbindelse med andre uregelmæssigheder end svig

Inspektion foretaget af tjenester til bekæmpelse af svig var den mest vellykkede metode til afsløring af sager om svig og dermed forbundne beløb i 2020. Kontrol efter frigivelse og kontrol med frigivelse har været næsten lige så vigtig for afsløringen af organiseret kriminalitet i forbindelse med toldunddragelse og nye svigmønstre.

Andre uregelmæssigheder end svig blev primært påvist ved efterfølgende kontroller. I pengebeløb blev ca. 43 % af de samlede anslåede og fastlagte beløb opdaget under en

<sup>75</sup> Af hensyn til sammenligneligheden med tidligere år foretages analysen for 2020 på grundlag af de tal, der er opnået for EU med 27 medlemsstater plus Det Forenede Kongerige. Det Forenede Kongerige forlod EU den 31. januar 2020 og er ikke længere medlem af EU, men Det Forenede Kongerige er stadig en del af det indre marked og toldunionen indtil den 31. december 2020 som aftalt i udtrædelsesaftalen mellem Det Forenede Kongerige og EU. I 2020 afslørede og indberettede Det Forenede Kongerige to tilfælde af svig (34 292 EUR) og 637 tilfælde (70 788 223 EUR), som ikke var svig.

<sup>76</sup> FDR — Afsløringsgrad for svig: forholdet mellem de finansielle beløb i forbindelse med uregelmæssigheder indberettet som svig i forhold til de samlede udbetalinger.

<sup>77</sup> IDR — Afsløringsgrad for uregelmæssigheder: forholdet mellem de finansielle beløb i forbindelse med andre uregelmæssigheder end svig i forhold til de samlede udbetalinger.

kontrol efter frigivelse, og 29 % vedrørte en skatterevision, idet sidstnævnte fik større betydning i 2020 som en påvisningsmetode.

**Øjebliksbillede 14 — Hyppigst tilbagevendende uregelmæssigheder og typer af berørte varer**

De fleste tilfælde, som i 2020 blev indberettet som svig eller ikke svig, der påvirker EU's indtægter, vedrører **undervurdering, urigtig klassificering/forkert beskrivelse af varer** eller **smugling**. Fodtøj, tekstiler, køretøjer, elektriske maskiner og udstyr var de varetyper, der var mest berørt af svig og uregelmæssigheder i antallet af sager og målt i penge.

*6.1.3. Uregelmæssigheder og svig i forbindelse med udgifter*

I løbet af de seneste fem år er antallet af indberettede uregelmæssigheder (svig og andre uregelmæssigheder) i forbindelse med EU's udgifter i programmeringsperioden 2007-2013 faldet, mens antallet af uregelmæssigheder i forbindelse med EU-budgettet for 2014-2020<sup>78</sup> er steget i overensstemmelse med gennemførelsesperioderne. De indberettede uregelmæssigheder vedrørende årlige udgifter (direkte støtte til landbrugere og markedsstøtteforanstaltninger) forblev stabile.

**Tabel 7 — Udgifter: uregelmæssigheder konstateret af budgetsektoren i 2020**

Budgetsektor	Uregelmæssigheder (svig)		Andre uregelmæssigheder end svig		FDR <sup>79</sup>	IDR <sup>80</sup>
	N	EUR (mio.)	N	EUR (mio.)		
<b>Landbrug</b>	<b>255</b>	<b>28,4</b>	<b>3 016</b>	<b>162,4</b>	<b>0,02 %</b>	<b>0,11 %</b>
<i>Udvikling af landdistrikter</i>	127	19,2	2 086	96,9	0,14 %	0,70 %
<i>Støtte til landbruget</i>	117	6,5	903	62,1	0,02 %	0,15 %
<i>Begge/uklart</i>	11	2,7	27	3,4	-	-
<b>ESI-fonde</b>	<b>281</b>	<b>225,1</b>	<b>2 297</b>	<b>490,2</b>	<b>0,40 %</b>	<b>0,88 %</b>
<i>Samhørighed og regional</i>	221	213,7	1 685	432,1	0,52 %	1,05 %
<i>Socialpolitik</i>	56	8,7	554	51,8	0,07 %	0,40 %
<i>Fiskeri</i>	4	2,7	54	6,2	0,36 %	0,82 %
<i>Andre</i>	0	0	4	0,2	0,00 %	0,02 %
<b>Førtiltrædelse</b>	<b>28</b>	<b>3,4</b>	<b>98</b>	<b>4,8</b>	<b>0,18 %</b>	<b>0,25 %</b>
<i>IPA I</i>	17	2,9	49	3,7	ikke relevant	ikke relevant
<i>IPA II</i>	11	0,5	49	1,1	0,03 %	0,06 %
<b>Direkte udgifter</b>	<b>41</b>	<b>9,1</b>	<b>1 285</b>	<b>53,2</b>	<b>0,03 %</b>	<b>0,28 %</b>
<b>I ALT</b>	<b>605</b>	<b>266,0</b>	<b>6 696</b>	<b>710,6</b>	<b>0,19 %</b>	<b>0,51 %</b>

<sup>78</sup> Udgiftsområder, der er knyttet til programmeringsperioder, vedrører udvikling af landdistrikter, samhørighed, fiskeripolitik og interne politikker.

<sup>79</sup> FDR – Afsløringsgrad for svig: forholdet mellem de finansielle beløb i forbindelse med uregelmæssigheder indberettet som svig i forhold til de samlede udbetalinger.

<sup>80</sup> IDR — Afsløringsgrad for uregelmæssigheder: forholdet mellem de finansielle beløb i forbindelse med andre uregelmæssigheder end svig i forhold til de samlede udbetalinger.

**Landbrug** — I de seneste fem år (se boksen nedenfor) har indberetningen af uregelmæssigheder, som er svig, i forbindelse med udvikling af landdistrikterne for perioden 2014-2020 været langsom — hvilket kan tyde på en **utilstrækkelig afsløringsindsats** i EU's medlemsstater — og faldt i programmeringsperioden 2007-2013 som forventet. Indberetningen af svig var ret stabil med hensyn til støtte til landbruget (herunder direkte støtte til landbrugere og markedsforanstaltninger).

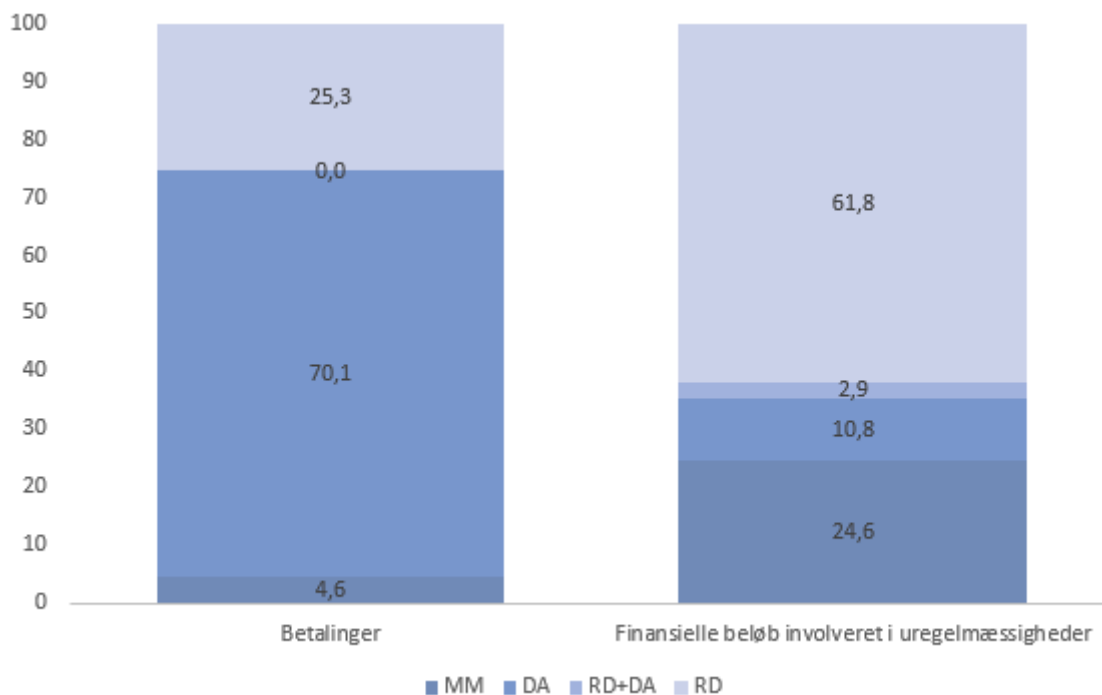
I forhold til de betalinger, som EU's medlemsstater modtager, synes **udviklingen af landdistrikterne** at være mere påvirket af svig end **direkte støtte til landbrugere**. Sidstnævnte er rettighedsbaseret, og der er indført systemer til støtte for forebyggelse.

**Markedsforanstaltninger** absorberer færre finansielle ressourcer, men forekomsten af indberettet svig i forhold til betalinger er endnu højere end for udvikling af landdistrikter (se **Figur 14**). Den indberettede svig vedrører navnlig nationale støtteprogrammer for vinsektoren (investeringsforanstaltninger, salgsfremstød, særligt på markeder uden for EU, omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer), frugt- og grøntsagssektoren (støtte til foreløbigt anerkendte producentsammenslutninger, navnlig investeringsforanstaltninger). Sektoren for salgsfremstød synes også at have en højere forekomst af svig, både på EU's markeder og på markeder uden for EU.

**Landbrug: forskel 2020-data i forhold til det femårige gennemsnit for 2016-2020**

- +5 %** antal tilfælde af svig og andre uregelmæssigheder
- 37 %** finansielle beløb i forbindelse med svig
- 5 %** finansielle beløb i forbindelse med andre uregelmæssigheder end svig

**Figur 14 — Andel af de forskellige dele af den fælles landbrugspolitik i betalinger og finansielle beløb, der er involveret i uregelmæssigheder (EU-27 — 2020)**



### Øjebliksbillede 15 — Landbrug: hyppigst konstaterede uregelmæssigheder

I landbrugsudgifterne er der ligesom på mange andre udgiftsområder en risiko for **forfalskning af dokumenter**. I forbindelse med udvikling af landdistrikter kan forfalskning f.eks. vedrøre fakturaer, erklæringer om udstyr som nyt, selv om det er brugt, tilbud i forbindelse med indkøb og oplysninger om overholdelse af betingelserne for at modtage støtte. For de øvrige former for støtte til landbruget kan forfalskningen f.eks. vedrøre fakturaer eller forpagtningsaftaler eller støtteansøgninger, som kan omfatte urigtige oplysninger om det støtteberettigede areal, der er til rådighed, overholdelse af andre støttebetingelser osv. Der er også risiko for, at der **opstår kunstige forhold**. For eksempel kan støttemodtagerne kunstigt opsplitte landbrugsbedrifter og anmode om støtte gennem flere tilknyttede virksomheder for at undgå degressive støttesatser eller begrænsninger med hensyn til areal eller dyr. For så vidt angår udvikling af landdistrikter vedrører et betydeligt antal uregelmæssigheder, som er svig, **ufuldstændig gennemførelse af foranstaltningen**, hvilket tyder på betydelige risici i denne sektor. Med hensyn til markedsforanstaltninger blev der registreret store finansielle beløb i flere tilfælde af **interessekonflikter** kombineret med andre overtrædelser i forbindelse med salgsfremstød og undersøgelser foretaget af OLAF.

**Samhørigheds- og fiskeripolitikker** — I de seneste fem år er antallet af afslørede og indberettede tilfælde af svig og andre uregelmæssigheder for programmeringsperioden 2007-13 for de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF, dvs. Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Fiskerifonden) faldet i overensstemmelse med gennemførelsescyklussen (se boksen til højre). Antallet af indberettede uregelmæssigheder for 2014-2020 er steget. For andre uregelmæssigheder end svig var denne stigning imidlertid begrænset, hvilket afslørede et ekstraordinært fald i antallet af afslørede uregelmæssigheder (og dertil knyttede finansielle beløb) i forhold til den foregående programmeringsperiode. Forskellen er betydelig for alle fonde, men navnlig for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.

#### Samhørighedspolitikken: forskul 2020-data i forhold til det femårige gennemsnit for

**-34 %** antal tilfælde af svig og andre uregelmæssigheder

**-37 %** finansielle beløb i forbindelse med svig

**-42 %** finansielle beløb i forbindelse med andre

### Øjebliksbillede 16 — Samhørigheds- og fiskeripolitik: hyppigst afslørede uregelmæssigheder og tematiske områder

ESIF-projekter inden for **forskning og teknologisk udvikling, innovation og iværksætteri** er de hyppigst berørte af de indberettede tilfælde af svig og andre uregelmæssigheder. EU-medlemsstaterne indberetter et stigende antal tilfælde af svig i forbindelse med **foranstaltninger til forbedring af beskæftigelsesegnetheden**. Der rapporteres også i stigende grad om uregelmæssigheder i forbindelse med infrastruktur, der har til formål at levere grundlæggende tjenester til europæerne (f.eks. **energi, miljø, transport** og IKT) og **social-, sundheds- og uddannelsesinfrastruktur**. De største finansielle beløb i forbindelse med andre uregelmæssigheder end svig er forbundet med infrastrukturprojekter, navnlig **TEN-T-motorveje og -veje** (hovednettet).

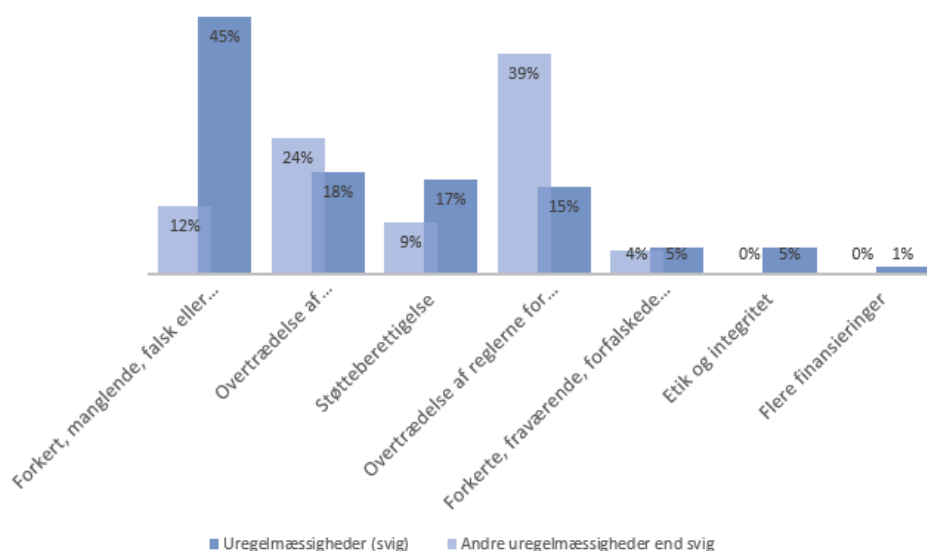
I forhold til betalingerne ser det ud til, at **fiskeripolitikken** er et område, der i høj grad er påvirket af svig og uregelmæssigheder. Foranstaltninger til **produktive investeringer i**

**akvakultur og investeringer i forarbejdning og markedsføring** er blandt de mest risikobetonede aktiviteter. **Teknisk bistand og udvikling af nye markeder og salgsfremmende kampagner** synes også at være sårbare.

**Figur 15** viser de hyppigst afslørede typer af uregelmæssigheder i forbindelse med svig i projekter, der blev finansieret under programmeringsperioden 2014-2020. Det drejede sig om følgende: **ukorrekte, manglende, falske eller forfalskede støttedokumenter, overtrædelse af kontraktbestemmelser, støtteberettigelse og overtrædelse af reglerne for offentlige indkøb**. Overtrædelser med hensyn til **etik og integritet**<sup>81</sup> og **dobbeltfinansiering** forekom i henholdsvis 5 % og 1 % af de afslørede tilfælde. Med den stigende anvendelse af forenklede omkostningsmuligheder bevæger risiciene sig yderligere i retning af en faktisk og korrekt gennemførelse af foranstaltningen. Dette skal der tages højde for i kontrolstrategier.

I forbindelse med andre uregelmæssigheder end svig udgør **overtrædelser af reglerne for offentlige indkøb** den største andel (se **Snapshot 18** for risici, der er forbundet med offentlige udbud).

**Figur 15 — Typer af konstateret svig og andre uregelmæssigheder — programmeringsperioden 2014-2020**



**Direkte udgifter** — Konstaterede tilfælde af svig i forbindelse med Kommissionens direkte udgifter er faldet siden 2016 og har været ret stabile i de seneste tre år. I forbindelse med andre uregelmæssigheder end svig var 2020 det år, hvor det laveste tal blev registreret for både antallet af tilfælde og de pågældende beløb.

**Øjeblikbillede 17 — Direkte udgifter: hyppigst afslørede uregelmæssigheder og politiske områder**

De hyppigst forekommende typer uregelmæssigheder vedrører **udgifternes støtteberettigelse og utilfredsstillende/manglende resultater**. Specifikt i forbindelse

<sup>81</sup> Denne kategori omfatter spørgsmål vedrørende "interessekonflikter" og "korrupcion".

med uregelmæssigheder, som er svig, er spørgsmål i tilknytning til **støttedokumenter** den næstmest tilbagevendende type efter "støtteberettigelse".

I 2020 var de politikområder, der var mest berørt af uregelmæssighederne, **forskning og innovation, kommunikationsnet, indhold og teknologi** samt **internationalt samarbejde og udvikling**.

## 6.2. Yderligere risici for uregelmæssigheder og svig for 2021 og derefter

I nyere tid har 2020 været uden fortilfælde som følge af covid-19-pandemien. I den forbindelse ændrer genopretnings- og resiliensfaciliteten også situationen med hensyn til risici. Nye mål og væsentlige ændringer i miljøet skal hurtigt udløse tiltag fra EU-medlemsstaternes og Kommissionens side for at afdække og vurdere yderligere risici for uregelmæssigheder og svig.

### 6.2.1. Covid-19-risici i forbindelse med indtægter

2020 var præget af covid-19-pandemien og det drastiske fald i importstrømme. Handelen inden for EU-27<sup>82</sup> blev hårdt ramt. Der blev konstateret et betydeligt fald i importen (-11,6 %) i forhold til 2019<sup>83</sup>. **Faldet i importmængden** og et betydeligt **skift i retning af e-handel** som følge af covid-19-pandemien har ikke blot ført til ændringer i antallet af toldangivelser, der skal toldklareres, men også til en ændring i toldbyrden og arbejdsmønstrene. De nationale myndigheders reaktion på disse **udfordringer** og den hastighed, hvormed toldmyndighederne var i stand til at tilpasse sig nye omstændigheder, er kun delvist sammenlignelige, da de skiftende regler for nedlukning har ændret sig betydeligt i løbet af året blandt EU's medlemsstater og inden for specifikke regioner i nogle EU-medlemsstater.

På grundlag af de samlede tal ser det imidlertid ud til, at variationen i det samlede antal indberettede uregelmæssigheder (svig og andre uregelmæssigheder) og de dermed forbundne beløb ligger inden for det sædvanlige interval for de årlige udsving<sup>84</sup> og derfor sandsynligvis i mindre grad er påvirket af covid-19-pandemien. Toldsvig synes imidlertid at have påvirket EU-medlemsstaterne i forskellig grad under covid-19-pandemien. Mens afsløringsgraden<sup>85</sup> for Belgien, Bulgarien, Tyskland, Kroatien, Ungarn, Polen, Slovenien og Sverige var den højeste i 2020 sammenlignet med de foregående

<sup>82</sup> Det Forenede Kongerige forlod EU den 31. januar 2020 og er ikke længere medlem af EU, men Det Forenede Kongerige er stadig en del af det indre marked indtil den 31. december 2020 i overensstemmelse med udtrædelsesaftalen mellem Det Forenede Kongerige og EU.

<sup>83</sup> Kilde: EUROSTAT, EU trade in goods strongly impacted by the COVID-19 pandemic in 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/product?code=DDN-20210325-1>.

<sup>84</sup> Under hensyntagen til, at der i september 2019 blev indført nye rapporteringsregler for tilfælde af svig og andre uregelmæssigheder, der blev afsløret i forbindelse med efterfølgende kontrol, med den potentielle virkning, at efterfølgende afsløring ikke længere opdeles kunstigt på grundlag af KN-positionerne.

<sup>85</sup> Enkeltstående større tilfælde, der afsløres i et bestemt år, kan påvirke de årlige grader betydeligt. Afsløringsgraderne kan også påvirkes af den måde, hvorpå en medlemsstats toldkontrolstrategi er udformet med henblik på at målrette risikoimporten og afsløre svig og uregelmæssigheder i forbindelse med traditionelle egne indtægter.

fem år, var afsløringsgraden i Italien, Nederlandene, Østrig, Portugal og Slovakiet den laveste<sup>86</sup>.

For covid-19-relaterede varer blev der i 2020 konstateret en lille stigning i de beløb, der blev indberettet som uregelmæssige, navnlig for varer såsom beskyttelsesbeklædning. En analyse viser imidlertid, at virkningen af uregelmæssigheder, der påvirker covid-19-relaterede varer, synes at have været forholdsvis lav i 2020 (6 % af det samlede antal uregelmæssigheder indberettet i 2020 og 3 % af de dermed forbundne beløb).

### 6.2.2. Covid-relaterede risici i forbindelse med udgifter

Covid-19-pandemien har tvunget EU-institutionerne og EU's medlemsstater til at sætte EU-budgettet i stand til at støtte reaktionen på krisen ved at tilføje de nødvendige ressourcer og den nødvendige fleksibilitet. EU har strenge regler for at beskytte sit budget mod svig. Svindlere tilpasser imidlertid hurtigt deres aktiviteter. En række centrale potentielle risici i forbindelse med covid-19-udbruddet kan give dem nye muligheder.

For det første er der risici forbundet med **håndteringen af nødsituationen**, som kræver forenkledede procedurer. *Misbrug af forenkledede procedurer* kan føre til mindre konkurrenceprægede offentlige indkøb og direkte tildeling, hvilket øger risikoen for interessekonflikter og korrupsion og vanskeliggør kontrollen. Hasteprocedurer kan føre til *lavere kvalitet af udbudsspecifikationerne*, hvilket gør det lettere for svindlere at øge omkostningerne eller forringe kvaliteten under gennemførelsen. Hasteforanstaltninger kan modtage EU-finansiering, når de er afsluttet uden for rammerne for forvaltning og kontrol af EU-midler (*finansiering med tilbagevirkende kraft*). Selv om rådgivningstjenester kan være til stor hjælp, kan øget afhængighed af dem udgøre en risiko for svig. Øget efterspørgsel og afbrydelse af forsyningskæder i nødsituationer kan føre til *kontraktforhold med upålidelige modparter*.

Andre risici skyldes **pres** på de myndigheder, der er ansvarlige for forvaltningen af EU-midler. Forsinkelser i de nuværende operationelle programmer som følge af covid-19-pandemien, nye behov i forbindelse med nødudgifter og starten på den næste programmeringsperiode kan være *stressfaktorer* til fordel for svindlere, som anvender netværk af (skuffe)selskaber, der tilbyder de samme tjenester i flere projekter i forskellige operationelle programmer (risiko for interessekonflikter, dobbeltfinansiering osv.), eller oppuster omkostningerne gennem falske transaktioner inden for netværket. Et sådant pres kan øge udfordringen med at vurdere ansøgernes erklæringer, hvilket øger risikoen for høje omkostninger og for finansiering af virksomheder uden finansiel og operationel kapacitet. Det kan også føre til en forringelse af anvendelsen af garantier eller en forringelse af kontrollens kvantitet eller kvalitet, hvilket også hæmmes af rejserestriktioner.

En anden risiko kan være forbundet med støttemodtagere, der uretmæssigt påberåber sig "force majeure" som begrundelse for manglende overholdelse af kontraktlige forpligtelser i forbindelse med gennemførelsen af programmerne. Dette kan endda gøre det lettere at begå svigagtige konkurser, hvilket på falsk vis foregriber den krise, der forårsagede dem.

---

<sup>86</sup> Der kan ikke drages nogen konklusion for Cypern, Luxembourg og Malta på grund af meget få tilfælde, der blev indberettet i 2016-2020.



Disse risici kan gælde for 2020, hvilket kræver tilpasning af kontrolstrategierne i forbindelse med de operationer, der blev gennemført i sundhedskrisens spidsbelastningsperiode, og for 2021 og derefter, hvilket kræver forebyggelse gennem specifikke afbødende foranstaltninger og målrettede foranstaltninger for at afsløre fremtidige uregelmæssigheder og svig.

### 6.2.3. *Risici i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten*

I forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten peges der i forordning (EU) 2021/241 navnlig på fire specifikke risici, som EU's medlemsstater skal træffe passende foranstaltninger mod: i) svig, ii) korrupsion, iii) interessekonflikter og iv) dobbeltfinansiering.

Disse risici defineres som "**alvorlige uregelmæssigheder**" i forordningen.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten vil tilføre en stor mængde penge til nogle EU-medlemsstater, som allerede har en **svag absorptionskapacitet** i de europæiske struktur- og investeringsfonde. Dette vil øge **presset på forvaltnings- og kontrolsystemet**.

De fleste EU-medlemsstater er nødt til at udvikle nye IT-værktøjer til indsamling og forvaltning af oplysninger til gennemførelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Det er ikke sikkert, at der er interoperabilitet mellem forskellige nationale systemer.

Ved gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten skal EU's medlemsstater sikre et effektivt og produktivt **internt kontrolsystem** og udvikle en pålidelig IT-infrastruktur til indsamling af:

- a) oplysninger om opfyldelsen af delmål og mål
- b) standardiserede kategorier af data (om endelige modtagere, kontrahenter, underleverandører og reelle ejere).

Kommissionen vil stille et informations- og overvågningssystem til rådighed, herunder et enkelt datamining- og risikovurderingsværktøj for tilgang til og analyse af disse data og oplysninger med henblik på en generel anvendelse i EU's medlemsstater.

Kommissionen, OLAF, Revisionsretten og, hvor det er relevant, EPPO kan anvende informations- og overvågningssystemet inden for rammerne af deres mandater.

#### **Øjeblikbillede 18 — Fokus på sundhedssektoren**

Efter covid-19-udbruddet steg EU-finansieringen til styrkelse af de nationale sundhedssystemer, og den vil stige yderligere i den næste programmeringsperiode, herunder nationale planer vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten. Virkningen af, at risiciene bliver til virkelighed, er derfor større, sårbarheder skal identificeres, og risiciene skal afbødes.

Projekter til forbedring af sundhedsinfrastrukturen er komplekse og kræver indkøb af tjenesteydelser, bygge- og anlægsarbejder og forsyninger af medicinsk og almindeligt udstyr. Generelt er risikoen for uregelmæssigheder og svig forbundet med i) **konkurrencebegrænsningerne** (ved at begrænse information, udelukke eller afskrække potentielle tilbudsgivere, uigennemsigtig udvælgelse eller evaluering og hemmelige

aftaler), ii) **ændringer af kontrakter efter tildeling**, iii) **mangler ved gennemførelsen** og iv) **omkostningsstigninger**.

Med hensyn til **konkurrencebegrænsninger** kan procedurens åbenhed blive undergravet af uregelmæssigheder vedrørende "hvordan", "hvad" eller "tidspunktet" for offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen, som skal informere alle potentielle tilbudsgivere. Dette kan skyldes undervurdering af kontraktens anslåede værdi eller kunstig opdeling af kontrakter. Antallet af potentielle tilbudsgivere kan reduceres unødigt som følge af overdrevne eller diskriminerende krav til tilbudsgiveren. Desuden kan ordregivende myndigheder uretmæssigt gruppere de samme kontrakter, bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der normalt tilbydes af forskellige økonomiske aktører (kunstig gruppering). Andre mulige uregelmæssigheder vedrører tekniske specifikationer, som er for snævre eller endda henviser til et bestemt mærke. Uklare eller ændrede vilkår og betingelser kan gøre deltagelsen vanskeligere. Utilstrækkelig dokumentation af evalueringsprocessen og vage eller uregelmæssige tildelingskriterier kan gøre evalueringen uigennemsigtig. Kontrakter kan tildeles aktører, der ikke opfylder kriterierne. På den anden side kan udelukkelsen af visse erhvervsdrivende være uberettiget. Konkurrencen kan bekæmpes ved hemmelig samordning, herunder samarbejde mellem tilbudsgivere eller mellem tilbudsgivere og ordregivende myndigheder.

**Kontrakterne kan ændres efter tildelingen.** Kontrakten kan være forskellig fra udbudsbetingelserne allerede ved den første underskrivelse, eller den kan ændres under gennemførelsen. Hvis sådanne ændringer allerede havde været en del af udbudsbetingelserne, kunne andre aktører have afgivet bedre tilbud og kunne have vundet. Desuden kan disse ændringer generere ekstra fortjeneste for den økonomiske aktør på grund af billigere/færre materialer eller færre arbejder til samme pris eller på grund af yderligere leverancer eller bygge- og anlægsarbejder til en højere pris. Eksisterende kontrakter kan ændres, eller supplerende kontrakter kan uretmæssigt tildeles den nuværende kontrahent direkte eller efter udbud med forhandling uden offentliggørelse.

**Mangler i gennemførelsen** kan antage forskellige former. Dette kan have alvorlige konsekvenser for sundhedsfaciliteterne. De kan ledsages af dokumenter, der ikke svarer til den faktiske gennemførelse på stedet. Uregelmæssigheder kan også skyldes udgifter, der ikke fører til de forventede forbedringer i leveringen af sundhedsydelser. For eksempel kan støttemodtageren ikke eller sjældent anvende det medicinske udstyr, der finansieres af projektet, og udstyr kan anvendes til kommercielle formål, hvilket er i strid med formålene med finansieringen osv.

Der kan betales **for høje priser** på medicinsk udstyr. Anmodninger om godtgørelse kan omfatte omkostninger til ikkestøtteberettigede leverancer eller aktiviteter. Projektet omfatter måske kun nyt medicinsk udstyr, mens de faktiske udgifter kan vedrøre ikkestøtteberettiget brugt udstyr (med en oppustet pris, som om det var nyt). Dobbeltfinansiering er en anden potentiel risiko.

## 7. VÆRKTØJER TIL AT STYRKE BEKÆMPELSEN AF SVIG

Kommissionen vil bygge videre på sine eksisterende værktøjer og udvikle nye til at tackle de udfordringer, der er opstået under covid-19-pandemien, samt nye måder at forvalte EU-midler på.

## 7.1. Arachne

Kommissionen opfordrer til anvendelse af Arachne, et integreret IT-værktøj til datamining og -berigelse. Det er udviklet af Kommissionen for at støtte forvaltningsmyndighederne i deres administrative kontrol og forvaltningskontrol inden for strukturfondene (Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling). Den er også blevet udvidet til projekter under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og vil blive anvendt til alle landbrugsfonde efter reformen af den fælles landbrugspolitik.

Arachne etablerer en omfattende database med projekter implementeret under fondene, som forvaltningsmyndigheder og betalingsorganer stiller til rådighed, og beriger disse data med offentligt tilgængelige oplysninger med henblik på på grundlag af et sæt risikoindikatorer at identificere de projekter, støttemodtagere, kontrakter og kontrahenter, som kan være modtagelige for risici for svig, interessekonflikter og uregelmæssigheder.

Værktøjet giver yderst værdifulde risikoindikatorer til at forbedre forvaltningsverificeringer, men det leverer ikke noget bevis på fejl, uregelmæssigheder eller svig. Arachne kan øge effektiviteten af projektudvælgelse, forvaltningskontrol samt yderligere forstærke identifikation, forebyggelse og afsløring af svig.

I betragtning af de risici, der fremhæves i afsnit 6, vil en generel og systematisk anvendelse af værktøjer som Arachne gøre det muligt at intensivere bekæmpelsen af svig, uregelmæssigheder, interessekonflikter og dobbeltfinansiering.

## 7.2. Systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES)

Europa-Kommissionen forvalter systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES). Der henvises til EDES i artikel 135-145 i finansforordningen vedrørende EU-budgettet<sup>87</sup>. Det er et redskab til at styrke beskyttelsen af EU's finansielle interesser mod upålidelige enheder og personer ved at udelukke sådanne økonomiske aktører fra at deltage i procedurer for tildeling af EU-midler under direkte og indirekte forvaltning. Forbudte praksisser omfatter en bred vifte af adfærd, der påvirker den faglige integritet (f.eks. svig, korrupsion og alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet) og dårlige resultater (såsom betydelige mangler i gennemførelsen af kontrakter).

EDES giver navnlig mulighed for:

- tidlig afsløring af enheder eller personer, som udgør en risiko for EU's finansielle interesser
- udelukkelse af sådanne økonomiske aktører fra at opnå EU-midler under direkte og indirekte forvaltning og/eller pålæggelse af en økonomisk sanktion
- registrering af ovennævnte oplysninger i EDES-databasen, der er tilgængelig for finansielle aktører med ansvar for gennemførelsen af Unionens midler

---

<sup>87</sup> 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).

- i de mest alvorlige tilfælde af udelukkelse offentliggørelse af navnene på de berørte enheder eller personer på Kommissionens websted<sup>88</sup>.

EDES giver mulighed for en centraliseret vurdering i udelukkelsessituationer, samtidig med at de berørte personers og enheders grundlæggende rettigheder beskyttes, navnlig deres ret til at blive hørt.

EDES-systemets særlige egenskab og styrke er de beføjelser, der gives til EU's institutioner og organer<sup>89</sup> til at handle "*i mangel af en endelig dom eller, hvor dette er relevant, en endelig administrativ afgørelse*"<sup>90</sup>. Indførelsen af sanktioner kan baseres på "faktiske omstændigheder og forhold", der er konstateret og opnået i forbindelse med revisioner, kontroller eller undersøgelser, som er foretaget under den anvisningsberettigedes ansvar<sup>91</sup>, undersøgelser foretaget af OLAF eller nationale myndigheders eller internationale organisationers ikkeendelige administrative afgørelser.

Afgørelsen om at pålægge upålidelige økonomiske aktører en sanktion kan først træffes af den relevante anvisningsberettigede efter at have indhentet en formel henstilling<sup>92</sup> fra det centraliserede interinstitutionelle panel<sup>93</sup>.

### 7.3. GetI-projektet

GetI-projektet har til formål at styrke den analytiske kapacitet hos OLAF's personale, der arbejder med både operationelle og strategiske opgaver, ved at forbedre tilgængeligheden og visualiseringen af oplysninger, hurtighed og fleksibilitet i søgningen efter data.

Dataformaternes forskelligartethed og mængden af ustrukturerede data har i de seneste år skabt et behov for et miljø, værktøjer og funktioner, der letter det analytiske arbejde. Gennem en samling af åbne kilder og kommerciel software sigter GetI mod at automatisere mange tidskrævende opgaver og anvende moderne teknologier såsom kunstig intelligens.

### 7.4. Nationale IT-værktøjer til beskyttelse af EU's finansielle interesser

I 2020 meddelte EU's medlemsstater udviklingen af flere IT-værktøjer (se **Table 8**) for at styrke beskyttelsen af EU's finansielle interesser<sup>94</sup>, hvilket vil være af særlig betydning for håndteringen af de udfordringer, der er opstået som følge af covid-19-pandemien, og nye måder at forvalte EU-midler på.

<sup>88</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm)

<sup>89</sup> Ordlyden i finansforordningens artikel 136.

<sup>90</sup> Med hensyn til deres respektive budgetgennemførelse.

<sup>91</sup> De anvisningsberettigede tjenester kan være EU's institutioner, agenturer, kontorer og organer.

<sup>92</sup> For de situationer, der er omhandlet i finansforordningens artikel 136, stk. 1, litra c)-h) (dvs. alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet, svig, betydelig misligholdelse af en kontrakt, uregelmæssigheder og oprettelse af skuffeselskaber).

<sup>93</sup> For en detaljeret oversigt over panelets afgørelser i 2020 henvises til "Early Detection and Exclusion System (EDES) — Panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation", der ledsager denne rapport.

<sup>94</sup> Se afsnit 5 i "Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2020", der ledsager denne rapport.

**Tabel 8 — IT-værktøjer anvendt af EU's medlemsstater i 2020**

Medlemsland	Værktøj	Budgetsektor
<b>Bulgarien</b>	Anvendelse af en centraliseret elektronisk platform i forbindelse med offentlige udbud	Alle udgifter
<b>Tjekkiet</b>	Ajourføring af procedurerne for kontrol af ejerskabsstrukturer og interessekonflikter	Samhørighedspolitikken
<b>Danmark</b>	Sammenlægning af data for at identificere tilfælde af dobbeltfinansiering	Samhørighedspolitikken
<b>Estland</b>	Lancering af et websted for information og underretning om cyberkriminalitet	Horisontalt
	Forbedring af registret over offentlige udbud	Alle udgifter
<b>Tyskland</b>	Selvevaluering af risikoen for svig i forbindelse med de føderale ESF- og EFRU-programmer	Samhørighedspolitikken
<b>Ungarn</b>	Anvendelse af Arachne og EDES	Samhørighedspolitikken og Fonden for de Socialt Dårligst Stillede
<b>Litauen</b>	Anskaffelse af analytisk software og hardware til gennemførelse af foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme	Horisontalt
	IT-værktøjer og reguleringsforanstaltninger	Landbrug
<b>Nederlandene</b>	Forbedret digital støtteansøgning	Landbrug
	Risikoberegningsværktøj: udvælgelse af partier, der kan være udsat for svig	Landbrug
<b>Rumænien</b>	Digitaliseret kontrol af ESI-fondenes kompetente organer for at gøre kontrollen mere effektiv på området for offentlige udbud	Samhørighedspolitikken
<b>Spanien</b>	Direkte adgang for AFCOS til de spanske socialsikringsmyndigheders databaser	Alle udgifter
<b>Sverige</b>	Bedre udbudsstatistik	Alle udgifter

## 8. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Den sundhedskrise, der er forårsaget af covid-19, har haft og vil fortsat have store økonomiske og sociale konsekvenser for vores liv. EU's indsats gennem de ressourcer, der er afsat til det næste EU-budget og Next Generation EU, udgør den største genopretningsplan i Europa siden Marshallplanen.

Der er etableret en moderniseret EU-struktur til bekæmpelse af svig for at beskytte EU-skatteydernes penge ved hjælp af:

- EPPO's efterforsknings- og retsforfølgingsbeføjelser
- Eurojusts koordinerende rolle
- Europols analytiske kapacitet
- et reformeret OLAF udstyret med værktøjer til at samarbejde med EPPO og foretage endnu mere effektive undersøgelser.

Der er behov for et tæt og effektivt samarbejde med de nationale myndigheder, da de tilpasser sig nye risici og nye måder at forvalte EU-midler på. Forvaltningen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og en betydelig del af udgiftsprogrammerne for 2021-2027 vil være resultatbaseret, og EU-medlemsstaterne vil påtage sig en større del af ansvaret.

Disse ekstraordinære ændringer taler ikke for en "business as usual"-tilgang. En europæisk genopretning kræver en øget indsats og flere foranstaltninger, hvilket igen kræver en fornyet og fælles europæisk vision for bekæmpelse af svig, korrupsion og andre ulovlige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser.

Denne vision kan opbygges omkring følgende elementer:

- En **mere effektiv indsamling og anvendelse af data**, der fuldt ud udnytter de muligheder, som IT-interkonnektivitets-, datamining- og risikovurderingsværktøjer giver. Anvendelsen af paneuropæiske værktøjer vil øge denne effektivitet yderligere og målrettes mere effektivt mod risikobetonede områder.
- Øget **gennemsigtighed** for modtagere (herunder kontrahenter, underleverandører og reelle ejere) af offentlig (europæisk og national) finansiering.
- En bedre koordineret og holistisk indsats for bekæmpelse af svig på medlemsstatsplan baseret på udvikling og gennemførelse af nationale **strategier til bekæmpelse af svig**.
- Mere **samarbejde** inden for nationale myndigheder, mellem EU's medlemsstater og med det europæiske plan.

### Anbefaling

EU-medlemsstater, der ikke er tiltrådt EPPO, bør overveje at gøre dette.

EU-medlemsstater, der ikke har vedtaget en national strategi for bekæmpelse af svig, bør overveje at gøre det. De nationale strategier, der er vedtaget tidligere, og som ikke er tilpasset de nye væsentlige risici, bør ajourføres hurtigt.

### Indtægter

EU's og medlemsstaternes toldpolitikker ydede et betydeligt bidrag til EU's covid-19-reaktion i 2020 og sikrede gnidningsløse handelsstrømme for europæerne og beskyttelse af EU's finansielle interesser. Nogle EU-medlemsstater var hurtigere og mere fleksible med hensyn til at tilpasse deres kontrolaktiviteter. Graden af divergens på nationalt plan og den varierende varighed af nedlukningsforanstaltninger samt landespecifikke udfordringer havde en indvirkning på EU-medlemsstaternes evne til at tilpasse sig den barske virkelighed i 2020.

Det er nu afgørende at undersøge alle muligheder for at sikre, at toldunionen og EU-medlemsstaternes toldmyndigheder fungerer optimalt, forbliver fleksible og robuste i krisetider og bedre foregriber problemer. Dette indebærer frem for alt, at der sættes fornyet fokus på sikring af større tilgængelighed og brug af toldrelaterede data og dataanalyse samt på at udvikle relevante værktøjer til fremtidsanalyse og fælles krisestyring. Der er derfor behov for yderligere skridt hen imod risikovurdering, standardiseret kontrol og EU-dækkende og international koordinering og samarbejde om afsløring af ulovlige tilfælde, idet der tages hensyn til, at svig og udbredelsen af specifikke mekanismer til bekæmpelse af svig ikke begrænses af nationale grænser.

### Anbefalinger

EU's medlemsstater opfordres til at vurdere de risici og mangler ved de nationale toldkontrolstrategier, der er afsløret i forbindelse med covid-19-pandemien, og til at indberette de indhøstede erfaringer og de afhjælpende foranstaltninger, der er truffet for at:

- forbedre fleksibiliteten for så vidt angår typen af toldkontrol
- mindske den potentielle indvirkning af uventede fremtidige begivenheder
- sikre gennemførelsen af ensartet kontrol inden for EU.

Medlemsstaterne opfordres desuden til at vurdere de finansielle risici, som måske ikke er blevet håndteret tilstrækkeligt i 2020, og til at udarbejde indhentningsplaner for gennemførelse af passende toldkontrol, hvor sådanne toldkontroller som følge af nedlukningsforanstaltninger måtte annulleres eller udskydes, f.eks. kontrol i operatørernes lokaler og fysisk kontrol, inden varerne frigives til fri omsætning.

## Udgifter

Risici kan kun afbødes, hvis de er blevet afdækket. En tabt mulighed med hensyn til risikoafdækning svækker EU's medlemsstater og udsætter dem for det fulde omfang af risiciene, både med hensyn til virkning og sandsynlighed. Det er derfor afgørende under de nuværende omstændigheder, at EU's medlemsstater foretager dybdegående og målrettede risikovurderinger. Dette vil bidrage til at styrke reglerne om interne kontrolrammer.

## Anbefaling

Hvis det ikke allerede er sket, opfordres EU's medlemsstater til at iværksætte **målrettede risikostyringsøvelser** i forbindelse med virkningen af covid-19 og den kommende gennemførelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

I den forbindelse er **gennemsigtighed** med hensyn til anvendelsen af offentlige midler afgørende. Den udgør ikke kun et afskrækkende element, men inddrager også civilsamfundet og bidrager til at forbedre skatteydernes tillid til, hvordan offentlige myndigheder forvalter offentlige midler.

Dataanalyse med henblik på at identificere og målrette mistænkelige transaktioner er blevet en væsentlig del af bekæmpelsen af svig, og dens betydning vil fortsætte med at vokse i de kommende år.

## Anbefaling

Den måde, hvorpå de underliggende data samt data vedrørende afslørede uregelmæssigheder og svig indsamles og anvendes, skal forbedres yderligere. Kommissionen vil videreudvikle systemet til indberetning af uregelmæssigheder. De nationale myndigheder skal indberette pålidelige kvalitetsdata.

Med hensyn til kapacitet til datamining og risikovurdering vil et paneuropæisk IT-værktøj:

- gøre indsamlingen og overvågningen af data lettere for Kommissionen og i høj grad gavne OLAF's, EPPO's og de nationale retshåndhavende myndigheders undersøgelsesopgaver, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende tilfælde
- øge Kommissionens, OLAF's og EU-medlemsstaternes mulighed for at i) analysere risikomønstre og -tendenser, identificere risikobetonede støttemodtagere og iii) udelukke modtagere fra EU-finansiering.

## Anbefaling

Alle EU-medlemsstater bør gøre brug af det integrerede og interoperable informations- og overvågningssystem, som Kommissionen vil stille til rådighed for genopretnings- og resiliensfaciliteten og EU-budgettet.