

Bryssel den 11.10.2019
COM(2019) 444 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**30:e årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och
bedrägeribekämpning (2018)**

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET 30:e årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning (2018)

1. INLEDNING	6
1.1. Det första årtiondet (1989–1998): grundarbetet	6
1.2. Det andra årtiondet (1999–2008): utvidgning, konsolidering och operativa reformer.....	7
1.3. Det tredje årtiondet (2009–2018): reformer och ett nytt stort framsteg	9
2. HARMONISERA OCH FÖRSTÄRKA BEDRÄGERIBEKÄMPNINGEN INOM EU: ÖVERGRIPANDE POLITIK, ÅTGÄRDER OCH RESULTAT AVSEENDE BEDRÄGERIBEKÄMPNING 2018	11
2.1. Rättsakter som antagits av EU-institutionerna	11
2.1.1. Förordningen om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) – en lägesbeskrivning	11
2.1.2. Omnibusförordningen.....	11
2.2. Forma framtiden: EU-institutionernas rättsliga och politiska initiativ	11
2.2.1. Kommissionens förslag till ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013	11
2.2.2. Kommissionens förslag till förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna.....	12
2.2.3. Övergripande bestämmelser om skydd av EU:s ekonomiska intressen i alla kommissionens förslag till fleråriga budgettramar	12
2.2.4. Insatser mot korruption i EU.....	12
2.2.5. Internationellt samarbete.....	12
2.2.6. Kommissionens strategi mot bedrägerier och det nya förvaltningspaketet	13
2.2.7. Genomförande av Herkulesprogrammet.....	13
2.3. EU-domstolens rättspraxis.....	13
2.3.1. Sigma Orionis mot kommissionen	13
2.3.2. Rättspraxis om EDES.....	13
2.4. Åtgärder som vidtas av medlemsstaterna	14
2.4.1. Översikt över åtgärder som vidtas av medlemsstaterna.....	14
2.4.1.1. Nationella strategier mot bedrägerier	14
2.4.1.2. Ökad insyn, korruptionsbekämpning och intressekonflikter vid offentlig upphandling	14
2.4.1.3. Andra åtgärder.....	14
2.4.2. Genomförande av 2017 års rekommendationer.....	14
2.5. Sammanfattning av statistik om upptäckta oriktigheter och bedrägerier	16
2.5.1. Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri.....	17
2.5.2. Upptäckta och anmälda oriktigheter utan misstanke om bedrägeri.....	18
2.5.3. Olafs utredningar.....	19
3. POLITIK, ÅTGÄRDER OCH RESULTAT AVSEENDE BEDRÄGERIBEKÄMPNING – INKOMSTER	19
3.1. EU-institutionernas bedrägeribekämpningsåtgärder – inkomster.....	19
3.1.1. Ömsesidigt administrativt bistånd.....	19
3.1.1.1. Informationssystem för bedrägeribekämpning (Afis).....	19
3.1.1.2. Gemensamma tullaktioner.....	20

3.1.2.	Bestämmelser om ömsesidigt bistånd och bedrägeribekämpning i internationella avtal	20
3.1.3.	Insatser mot olaglig handel med tobaksvaror.....	21
3.1.4.	Samarbete med gemensamma forskningscentrumet för att bekämpa bedrägerier	21
3.1.5.	Insatser mot momsbedrägeri	22
3.2.	Medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder – intäkter.....	24
3.3.	Statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier – intäkter	24
3.3.1.	Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri.....	25
3.3.2.	Upptäckta oriktigheter utan misstanke om bedrägeri	25
4.	SEKTORSSPECIFIK BEDRÄGERIBEKÄMPNING, ÅTGÄRDER OCH RESULTAT – UTGIFTER	25
4.1.	Medlemsstaternas sektorsspecifika bedrägeribekämpning och åtgärder på flera utgiftsområden.....	25
4.2.	Jordbruk – sektorsspecifik bedrägeribekämpning, åtgärder och resultat	26
4.2.1.	Jordbruk – medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder	26
4.2.2.	Jordbruk – statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier	26
4.2.2.1.	Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri.....	27
4.2.2.2.	Upptäckta oriktigheter utan misstanke om bedrägeri	27
4.3.	Sammanhållningspolitik och fiskeri – sektorsspecifik bedrägeribekämpning, åtgärder och resultat.....	28
4.3.1.	Sammanhållningspolitik och fiskeri – medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder	28
4.3.2.	Sammanhållningspolitik och fiskeri – statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier...	30
4.3.2.1.	Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri.....	30
4.3.2.2.	Upptäckta oriktigheter utan misstanke om bedrägeri	30
4.4.	Indirekt förvaltning (föranslutningsinstrumenten) – statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier	30
4.5.	Direkt förvaltning – sektorsspecifik bedrägeribekämpning, åtgärder och resultat.....	31
4.5.1.	Direkt förvaltning – statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier	31
4.5.1.1.	Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri.....	31
4.5.1.2.	Upptäckta oriktigheter utan misstanke om bedrägeri	31
5.	ÅTERKRAV OCH ANDRA FÖREBYGGANDE OCH KORRIGERANDE ÅTGÄRDER	31
6.	SAMARBETE MED MEDLEMSSTATERNA	31
7.	SYSTEMET FÖR TIDIG UPPTÄCKT OCH UTESLUTNING (EDES).....	32
8.	UPPFÖLJNING AV EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION OM ÅRSRAPPORTEN 2017.....	33
9.	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....	33
9.1.	Intäkter.....	33
9.2.	Utgifter.....	34
9.3.	Framtidsutsikter.....	35

Figurförteckning

FIGUR 1:	ANMÄLDA ORIKTIGHETER MED MISSTANKE OM BEDRÅGERI 2018	17
FIGUR 2:	ANMÄLDA ORIKTIGHETER MED MISSTANKE OM BEDRÅGERI OCH DÄRTILL RELATERADE BELOPP 2014–2018	18
FIGUR 3:	ANMÄLDA ORIKTIGHETER UTAN MISSTANKE OM BEDRÅGERI 2018.....	19
FIGUR 4:	GEMENSAMMA TULLAKTIONER UNDER 2018.....	20
FIGUR 5:	TRADITIONELLA EGNA MEDEL – VIKTIGA FAKTA OCH MÖNSTER	25
FIGUR 6:	ANDEL UPPTÄCKTA ORIKTIGHETER INOM OLIKA DELAR AV GJP	27
FIGUR 7:	JORDBRUKSPOLITIKEN – VIKTIGA FAKTA OCH SIFFROR	27
FIGUR 8:	MARKNADSÅTGÄRDER SOM BERÖRS MEST AV ORIKTIGHETER (MED ELLER UTAN MISSTANKE OM BEDRÅGERI)	28
FIGUR 9:	ÅTGÄRDER SOM MEDLEMSSTATERNA ANTAGIT PÅ DET SAMMANHÅLLNINGSPOLITISKA OMRÅDET.....	28
FIGUR 10:	SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK OCH FISKERI – FAKTA OCH SIFFROR	29
FIGUR 11:	COCOLAFS STRUKTUR OCH UNDERGRUPPER	31

Sammanfattning

Trettio års skydd av EU:s ekonomiska intressen

Detta är kommissionens 30:e årsrapport om skydd av EU:s ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning. Denna trettioårsperiod kan delas in i tre faser om vardera cirka tio år.

Under den första fasen (1989–1998) lades den rättsliga grunden för kampen mot bedrägerier och oriktigheter.

Den andra tioårsperioden (1999–2008) präglades av konsolidering, operativa reformer och den största utvidgningen i EU:s historia.

Under den tredje tioårsperioden (2009–2018) tog arbetet med att skydda EU:s ekonomiska intressen ny fart. EU-institutionerna enades om en rad nya rättsakter och initiativ för att ytterligare skärpa bedrägeribekämpningen på EU-nivå och villkoren fastställdes för att en ny aktör – Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) – snart skulle kunna träda in på arenan.

Viktiga övergripande initiativ som antogs och utvecklades under 2018

Under 2018, den tredje fasens sista år, antogs nya finansiella regler (i *omnibusförordningen*) för att förenkla och effektivisera användningen av EU-medel och för att omdefiniera begreppet intressekonflikt för alla ekonomiska aktörer som genomför EU:s budget på olika förvaltningsnivåer, bland annat på nationell nivå.

I förhandlingarna om den rättsliga ramen för den fleråriga budgetramen för 2021–2027 strävar institutionerna efter att ytterligare förbättra bedrägeribestämmelserna för utgiftsprogrammen. Alla personer eller organisationer som mottar EU-medel måste samarbeta fullt ut för att skydda EU:s ekonomiska intressen. De måste ge kommissionen, Olaf, EPPO och Europeiska revisionsrätten den tillträdesrätt de behöver och säkerställa att tredje man som deltar i genomförandet av EU-medel gör detsamma.

Viktiga resultat på inkomstområdet

På inkomstsidan presenterade kommissionen en ny handlingsplan för att kunna fortsätta att effektivt bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror.

Nya regler antogs för att stoppa de gränsöverskridande momsbedrägerierna. Det ömsesidiga administrativa biståndet mellan medlemsstaterna ökade tack vare en ny möjlighet att tillsätta gemensamma administrativa utredningar och ett nätverk av nationella analytiker i EU:s medlemsstater som på olika sätt

arbetar med bedrägeririsker inom ramen för Eurofisc.

I enlighet med kommissionens rekommendationer i årsrapporten 2017 om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning har medlemsstaterna lanserat nya it-verktyg, infört riskbaserade metoder och tagit initiativ för att minska problemen med undervärdering av varor (särskilt skor och textilier), bland annat inom e-handeln. Även om medlemsstaterna på tullområdet (traditionella egna medel – TOR) upptäckte färre oriktigheter än under 2017 var de ekonomiska kostnaderna för dessa oriktigheter större. På samma sätt upptäcktes lika många bedrägerier men deras ekonomiska konsekvenser var större.

När det gäller traditionella egna medel är rekommendationen i denna rapport att ytterligare åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med problemen i samband med den gränsöverskridande e-handeln, särskilt det potentiella missbruket i samband med försändelser av ringa värde.

Viktiga resultat på utgiftsområdet

På utgiftssidan har medlemsstaterna vidtagit flera operativa åtgärder i enlighet med bestämmelserna i den fleråriga budgetramen för 2014–2020 och kommissionens rekommendationer i tidigare årsrapporter om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning. De har t.ex. infört it-baserade riskbedömningsverktyg (t.ex. Arachne), gjort bedömningar av risken för bedrägerier och anordnat utbildningar för att öka den allmänna medvetenheten om bedrägerier.

Upptäckterna av bedrägerier och oriktigheter på de olika utgiftsområdena följer ungefär samma mönster som på inkomstområdet, dvs. att färre fall upptäcks varje år men till högre kostnader.

Eftersom flera utgiftsprogram är fleråriga gjordes en jämförande analys av sammanhållningspolitikens programperioder för 2007–2013 och 2014–2020. De mönster som framträder kan vara ett resultat av en ökad kapacitet att upptäcka bedrägerier och förebygga oriktigheter till följd av de antagna bedrägeribekämpningsåtgärderna. Kommissionen avser fortsätta övervakningen av dessa resultat för att utvärdera om de faktiskt beror på effektivare system eller om de snarare beror på underupptäckt och underrapportering.

Analysen bekräftar resultaten i tidigare årsrapporter om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning i fråga om riskområden och behovet av att öka samordningen och samarbetet mellan

administrativa och rättsliga myndigheter. I denna rapport uppmanar kommissionen därför medlemsstaterna på nytt att utveckla sina bedrägeribekämpningssystem inom ramen för sina nationella strategier på området.

Juncker-kommissionens framgångar

Denna rapport är den sista som antas under Juncker-kommissionens mandatperiod, under vilken kampen mot bedrägerier och skyddet av EU:s ekonomiska intressen har fått ny kraft. Några av de viktigaste framgångarna var direktivet om bekämpande av bedrägeri genom straffrättsliga bestämmelser och förordningen om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, som båda antogs 2017. En annan stor framgång var omarbetningen av budgetförordningen, som resulterade i en ny definition av intressekonflikter för alla ekonomiska aktörer som genomför EU:s budget. Under 2018 lade kommissionen även fram ett förslag till en riktad omarbetning av Olaf-förordningen (förordning (EU, Euratom) nr 883/2013). Trepartsförhandlingar förväntas börja inom kort.

Kommissionen är dock medveten om att den inte kan luta sig tillbaka på området. Nya utmaningar dyker upp hela tiden och för att behålla allmänhetens förtroende måste EU och de nationella institutionerna visa att de är fast beslutna att bekämpa ineffektivitet och missförhållanden.

Den 29 april 2019 antog kommissionen en ny strategi mot bedrägerier för att hörsamma flera av Europeiska revisionsrättens rekommendationer 2019 för hanteringen av bedrägeririsker. Kommissionens strategi mot bedrägerier syftar till att förstärka kommissionens analyskapacitet så att kommissionen snabbt ska kunna hantera de nya utmaningar som den hela tiden ställs inför. Det handlar till exempel om att integrera ny teknik i kontrollförfarandena och öka den övergripande interna samordningen, vilket är avgörande för en sådan komplex organisation.

1. INLEDNING

Detta är kommissionens 30:e årsrapport om skydd av EU:s ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning. Den första rapporten antogs i januari 1990. I och med Maastrichtfördragets ikraftträdande den 1 januari 1993 fick gemenskaperna, som det var fråga om på den tiden, en specifik fördragsartikel med uttryckliga bestämmelser om att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen.

Sedan den 1 maj 1999 finns det, till följd av Amsterdamfördragets ikraftträdande, en särskild bestämmelse för den årliga rapporteringen till Europaparlamentet och rådet om de åtgärder som vidtagits för att bekämpa bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen (ursprungligen artikel 280.5 i EG-fördraget, numera artikel 325.5 i EUF-fördraget).

EU och medlemsstaterna delar ansvaret för att skydda EU:s ekonomiska intressen och bekämpa bedrägerier. Medlemsstaternas myndigheter förvaltar omkring 74 % av EU:s utgifter och uppbär traditionella egna medel. Kommissionen utövar tillsyn på båda dessa områden, fastställer standarder och kontrollerar efterlevnaden. Kommissionen och medlemsstaterna måste bedriva ett nära samarbete för att säkerställa ett effektivt skydd av EU:s ekonomiska intressen.

I syfte att förbättra detta samarbete utvärderas det sedan rapporteringsåret 1989 i årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning. I årsrapporten

- sammanfattas de åtgärder som vidtagits på EU-nivå och medlemsstatsnivå för att bekämpa bedrägerier,
- analyseras viktiga framsteg som medlemsstaternas och EU:s organ har gjort när det gäller att upptäcka bedrägerier och oriktigheter relaterade till EU:s utgifter och inkomster. Utvärderingen bygger särskilt på upptäckta oriktigheter och bedrägerier som medlemsstaterna har anmält enligt sektorslagstiftningen.

I den 30:e upplagan av denna rapport presenteras en översikt över de största framgångarna under de senaste 30 åren och information om de initiativ som tagits under 2018. I avsnitt 1.1, 1.2 och 1.3 nedan beskrivs de senaste 30 årens kamp mot bedrägerier och åtgärder för att skydda EU:s budget.

Rapporten åtföljs av fem arbetsdokument från kommissionens avdelningar (SWD), enligt förteckningen i bilaga 3¹.

1.1. Det första årtiondet (1989–1998): grundarbetet

I slutet av 1988 inrättades Enheten för samordning av bedrägeribekämpning (**Uclaf**) för att leda och övervaka hela kommissionens bedrägeriförebyggande verksamhet. För att nå sina mål utgick Uclaf från ett **arbetsprogram med 45 punkter**.

Under det här första årtiondet antogs en rad viktiga rättsakter, som till stor del har format bedrägeribekämpningen fram till 2017. Under **1991** antog rådet **förordning (EEG) nr 595/91** om rapportering av oriktigheter inom den gemensamma jordbrukspolitik. Genom en särskild artikel (209a) i **Maastrichtfördraget** (EU-fördraget), som trädde i kraft i slutet av **1993**, lyftes bedrägeribekämpningens mål och metoder upp på högsta lagstiftningsnivå. Därmed slogs fast att medlemsstaterna var skyldiga att i sitt bedrägeribekämpningsarbete behandla gemenskapens ekonomiska intressen på samma sätt som sina egna, dvs. med ändamålsenliga, proportionella och avskräckande åtgärder. I avdelning 4 i EU-fördraget föreskrivs ett fördjupat samarbete och vilka verktyg som ska användas för att åstadkomma det.

1994 inrättades den **rådgivande samordningskommittén för förebyggande av bedrägerier** (Cocolaf)². Samma år antogs förordningarna (EG) nr 1681/94 och 1831/94 om anmälningar av oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av struktur- respektive sammanhållningspolitiken. En **frisamtalstjänst** inrättades också i alla medlemsstater så att privatpersoner skulle kunna hjälpa till att skydda EU:s ekonomiska intressen.

På mellanstatlig nivå undertecknade medlemsstaterna den **straffrättsliga**

¹ i) *Implementation of Article 325 by the Member States in 2018*,
ii) *Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy and pre-accession assistance and direct expenditure*,
iii) *Follow-up of recommendations to the Commission report on the protection of the EU's financial interests – fight against fraud, 2017*,
iv) *Systemet för tidig upptäckt och uteslutning – den instans som avses i artikel 108 i budgetförordningen*. och
v) *Annual overview with information on the results of the Hercule III Programme in 2018*.

² Se punkt 6.

konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (1995). I konventionen finns en gemensam definition av bedrägeri och andra allvarliga brott som skadar gemenskapernas finansiella intressen. Den innebär att medlemsstaterna måste behandla dessa företeelser som ett specifikt brott förenat med lämpliga påföljder. Vid årets slut antog rådet **förordning (EG, Euratom) nr 2988/95**, en ramrättsakt som tillämpas på alla utgifter och traditionella egna medel (ej moms). Denna låg sedan till grund för utformningen av enhetliga administrativa påföljder med samma rättsliga verkan i hela Europeiska gemenskapen.

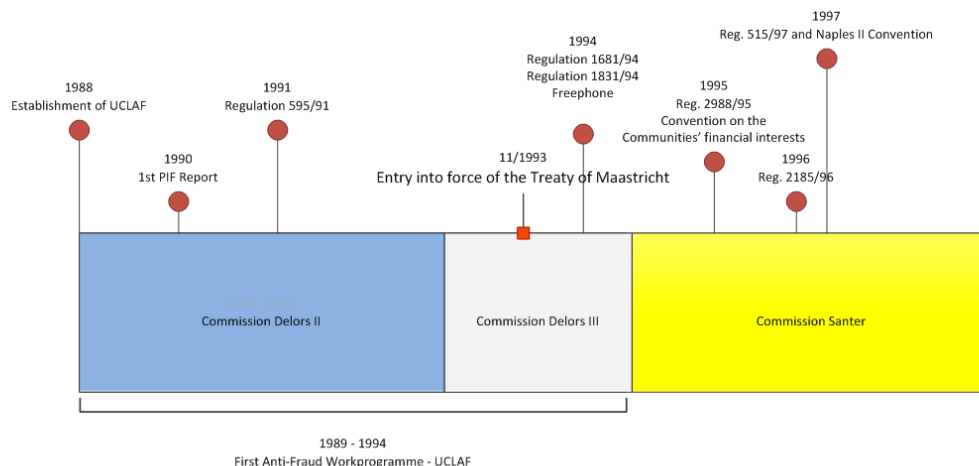
1996 antogs förordning (EG) nr 2185/96 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter, liksom det **första protokollet** till konventionen från 1995 om **korruptionsbekämpning**.

1997 antogs förordning (EG) nr 515/97 om **ömsesidigt bistånd inom tull och jordbruk**. Konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar (Neapel II-

konventionen) undertecknades i Bryssel den 18 december 1997 (och trädde i kraft den 23 juni 2009). När det gäller beivrandet av och straff vid överträdelser av EU:s tullbestämmelser kompletterar konventionen förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och förordning (EU) nr 389/2012 (om punktskatter).

Samma år undertecknade medlemsstaterna det **andra protokollet (om penningtvätt och rättsligt samarbete)** till 1995 års konvention. Rådet lanserade **Fiscalis**-programmet för att förbättra verktygen för kommunikation och informationsutbyte i syfte att förhindra bedrägerier med moms och punktskatter. Kommissionen antog **Agenda 2000** – ett meddelande om de allmänna utsikterna för EU:s och EU-politikens utveckling inför det nya århundradet, utvidgningens utmaningar och den framtida budgetramen.

Slutet av det första årtiondet präglades av händelser som visade att det förelåg ett antal brister som krävde ytterligare åtgärder på vissa områden.



1.2. Det andra årtiondet (1999–2008): utvidgning, konsolidering och operativa reformer

I april 1999 trädde en ny aktör in på arenan. Kommissionen beslutade att inrätta **Europeiska byrån för bedrägeribekämpning** (Olaf), ett oberoende organ för operativ verksamhet, som övertog Uclafs arbetsuppgifter. Det **nya lagstiftningspaketet** trädde i kraft den 1 juni 1999 och innebar att Olafs ansvarsområde utökades till all verksamhet som går ut på att skydda gemenskapens intressen mot oriktigheter som kan

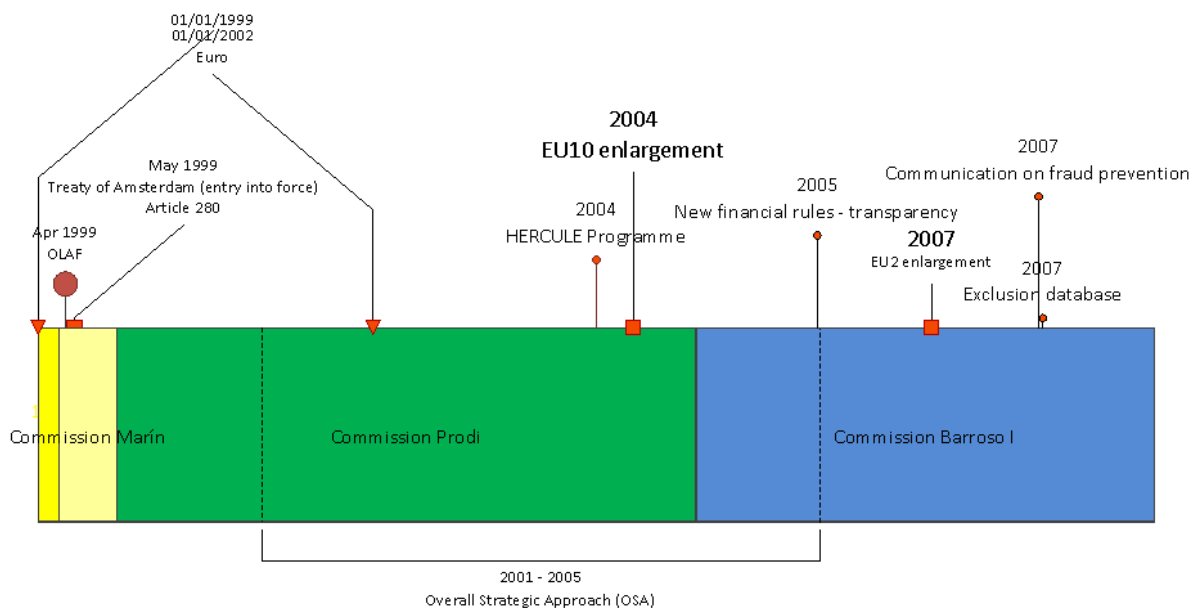
leda till administrativa eller straffrättsliga påföljder. Dessutom började nästan alla EU-institutioner låta Olaf undersöka allvarliga tjänstefel bland ledamöter och personal.

Detta var en del av en stor reform och modernisering av hela EU:s förvaltning, särskilt den ekonomiska förvaltningen, som stärkte kommissionens styrsystem och ledde till en tydligare ansvarskedja. Som ett led i den finansiella reform som inleddes år **2000** beslutade kommissionen att se över sina interna kontrollstrukturer och låta de delegerade

utanordnarna ansvara för hela den interna kontrollen av sin verksamhet, däribland kampen mot bedrägerier.

Som EU:s första utredningsorgan ligger Olafs fokus på den operativa verksamheten. Efter att ha samlat den operativa expertisen och samordningen av kommissionens politiska initiativ för bedrägeribekämpning i ett och samma organ präglades det andra årtiondet dock även av många **politiska idéer och projekt för att ytterligare förbättra** bedrägeribekämpningen. En del av dessa initiativ skulle inte komma att förverkligas förrän under det tredje årtiondet men beskrevs redan i den **övergripande strategin (2001-2005)**³.

³ COM(2000) 358 final.



I maj **1999** trädde **Amsterdamfördraget** i kraft. Därmed ändrades och utökades bedrägeribekämpningsbestämmelserna och antagandet av årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning skrevs in i punkt 5 i fördragets nya **artikel 280**.

Den övergripande strukturen förstärktes kraftigt i och med att Europaparlamentet och Europeiska revisionsrätten fick starkare roller.

Det andra årtiondet präglades av införandet av euron och den största utvidgningen i EU:s historia, då tolv nya medlemsstater anslöt sig till unionen (**2004** och **2007**). Ur ett bedrägeribekämpningsperspektiv ledde denna utveckling till att det behövde inrättas en nationell sambandscentral för bedrägeribekämpning (Afcos) i varje ny medlemsstat och till att kommissionen inledde en omfattande utbildningsinsats för samtliga tolv länder.

Inom ramen för den övergripande strategin inrättades en särskild arbetsgrupp för att i större utsträckning kunna återkräva EU-medel vid upptäckta bedrägerier eller andra oriktigheter.

2003 lade kommissionen fram förslaget till **Herkulesprogrammet** för att främja utbildning, tekniskt bistånd och uppgiftsutbyte. Programmet inleddes **2004** och förlängdes genom de **fleråriga budgetramarna för 2007–2013** och **2014–2020**.

Enligt nya **budgetbestämmelser** som antogs **2006** ska de nationella förvaltningarna inrätta effektiva interna kontrollsystem och göra den revision som krävs avseende EU-anslag som de förvaltar.

2007, när Olaf fått mer operativ erfarenhet och åstadkommit mer resultat, antog kommissionen meddelandet **Förebyggande av bedrägerier med**

hjälp av erfarenheter från det operativa arbetet: en dynamisk bedrägerisäkring för att införliva Olafs expertis i lagstiftningsprocessen. Målet var att hitta brister i lagstiftningsförslagen, i genomförandet av EU-lagstiftningen och i förvaltnings- och kontrollsystemen.

1.3. Det tredje årtiondet (2009–2018): reformer och ett nytt stort framsteg

Under det tredje årtiondet gav de många och relevanta åtgärder som antogs på EU-nivå ny kraft åt kampen mot bedrägerier på alla områden som påverkar EU:s budget.

Under detta årtionde, då man byggde vidare på de senaste tjugo årens framsteg, slutfördes ambitiösa initiativ som kommer att lyfta skyddet av EU:s ekonomiska intressen till en ny nivå under de kommande åren.

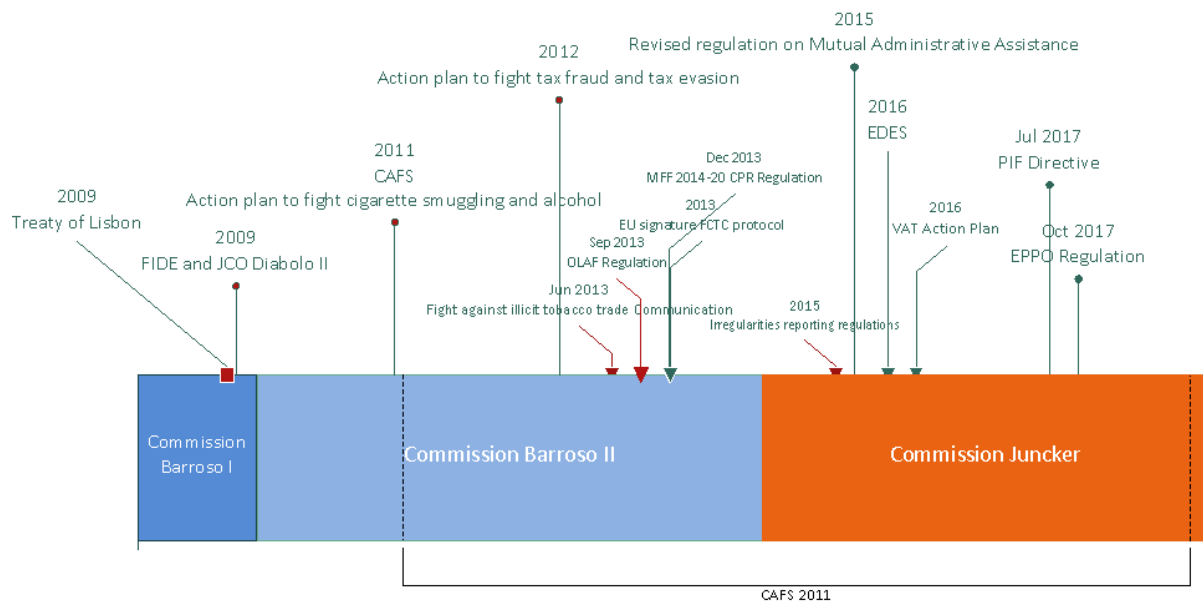
Även om de mest anmärkningsvärda framstegen utgörs av rättsakter har de operativa åtgärder som vidtagits även lett till märkbara framsteg i samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen och Olaf i enlighet med EU-fördraget. Som ett resultat av dessa successiva förbättringar gjorde revisionsrätten under detta årtionde ett uttalande med reservation om EU-budgeten för åren 2016 och 2017.

På tullområdet sjösattes en ny databas (**Fide**) under **2009**. Samma år lanserades den **gemensamma tullaktionen Diabolo II** som utgjorde en utmärkt förebild för det framtida operativa samarbetet. Alla parter i Asien-Europamötet (ASEM) deltog i arbetet som samordnades av Olaf med stöd av Europol och Interpol.

Vid årets slut trädde Lissabonfördraget i kraft. Fördraget innebar många stora förändringar, bland annat fullbordades integrationen i unionens

system på området med frihet, säkerhet och rättvisa (dvs. polissamarbete och straffrättsligt

samarbete) och Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) kunde inrättas.



2011 antog kommissionen en ambitiös **strategi mot bedrägerier** och en handlingsplan för att bekämpa smugglingen av cigaretter och alkohol längs EU:s östra gräns. **2012** presenterade kommissionen sina planer för att bekämpa **skattebedrägerier och skatteflykt**.

Under **2013** gjordes en del stora framsteg i arbetet med att skydda EU:s ekonomiska intressen. I enlighet med målen i kommissionens strategi mot bedrägerier infördes specifika bedrägeribekämpningsbestämmelser i utgiftsprogrammen i den fleråriga budgetramen för 2014–2020. De innebär att förvaltningsmyndigheterna måste anta ändamålsenliga och proportionerliga bedrägeribekämpningsåtgärder. I förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 omdefinierades de **utredningar som utförs av Olaf**, vilket stärker förfarandegarantierna för de berörda personerna. Det innebär också att alla medlemsstater måste utse en sambandscentral för bedrägeribekämpning för att möjliggöra ett ändamålsenligt samarbete och informationsutbyte med Olaf. **Protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll** för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror undertecknades av 54 parter, däribland EU. Kommissionen antog även **meddelandet om kampen mot cigarettsmuggling** och en handlingsplan.

Det lagstiftningspaket som antogs inom ramen för kommissionens strategi mot bedrägerier fullbordades **2014** i och med antagandet av de omarbetade direktiven om offentlig upphandling och vatten, energi, transporter och posttjänster och ett nytt direktiv om koncessioner. Alla prioriterade insatser i strategin mot bedrägerier avslutades under loppet av samma år.

Arbetet fortsatte i oförminskad takt under Juncker-kommissionen och när årtiondet gick mot sitt slut antogs slutligen två viktiga och efterlängtrade rättsakter för att stärka det straffrättsliga skyddet för EU:s budget: direktivet om **bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen**⁴ och förordningen om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av **Europeiska åklagarmyndigheten**⁵.

2017 såg kommissionen över sin ram för internkontroll⁶ för att säkerställa att alla delar, även den som rör bedrägeribekämpning, tillämpas och är ändamålsenliga på alla organisationsnivåer.

I kommande kapitel i denna rapport kommer fokus att ligga på de framsteg som gjorts under 2018.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen (EUT L 198, 28.7.2017, s. 29).

⁵ Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 283, 31.10.2017, s. 1).

⁶ C(2017) 2373 final.

2. HARMONISERA OCH FÖRSTÄRKA BEDRÄGERIBEKÄMPNINGEN INOM EU: ÖVERGRIPANDE POLITIK, ÅTGÄRDER OCH RESULTAT AVSEENDE BEDRÄGERIBEKÄMPNING 2018

2.1. Rättsakter som antagits av EU- institutionerna

2.1.1. Förordningen om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) – en lägesbeskrivning

Efter antagandet av EPPO-förordningen bekräftade Nederländerna och Malta i augusti 2018 sitt deltagande i EPPO-samarbetet. Därmed uppgick antalet deltagande medlemsstater till 22. Europeiska åklagarmyndigheten kommer att ha befogenhet att utreda, lagföra och väcka talan vid brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen i den mening som avses i direktivet om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

Europeiska åklagarmyndigheten väntas kunna inleda sin verksamhet i slutet av 2020 efter en uppbyggnadsperiod på minst tre år i enlighet med EPPO-förordningen. Inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten är en prioriterad fråga för kommissionen som har kommit långt i detta arbete.

2018 utsåg kommissionen en tillförordnad administrativ direktör med ansvar för administrativa frågor och budgetfrågor. Förfaranden för att rekrytera den europeiska chefsåklagaren och de europeiska åklagarna inleddes också. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att senast i slutet av mars 2019 utse sina kandidater till tjänsten som europeisk åklagare.

Samråd med de deltagande medlemsstaterna hålls under hela förfarandet i den expertgrupp som bildats i enlighet med EPPO-förordningen.

2.1.2. Omnibusförordningen

Förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (omnibusförordningen), antogs den 18 juli 2018. Genom omnibusförordningen ändras den befintliga budgetförordningen som utgör den allmänna ramen för budgetförvaltningen. Även ett antal akter som reglerar EU:s fleråriga program på olika områden, däribland sammanhållningspolitiken, ändras. Ändringarna innebär att EU:s finansiella regler förenklas och blir mer resultatorienterade. De ska bland annat förenkla användningen av finansiella instrument inom de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

I artikel 61 i budgetförordningen omdefinieras begreppet intressekonflikt för alla ekonomiska aktörer som genomför EU:s budget på olika förvaltningsnivåer, bland annat på nationell nivå. Detta väntas leda till att ekonomiska aktörer i betydligt större utsträckning än tidigare använder sig av "intressedeklarationer", att öppenheten ökar och att allmänhetens förtroende ökar.

2.2. Forma framtiden: EU-institutionernas rättsliga och politiska initiativ

I nästa avsnitt ges en översikt av den viktigaste utvecklingen i kommissionens politik och lagstiftningsinitiativ under 2018.

2.2.1. Kommissionens förslag till ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013

Den 23 maj 2018 antog kommissionen sitt förslag till ändring av utvalda bestämmelser i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013⁷. Förordningen ändras framförallt för att Olafs operativa verksamhet behöver anpassas till Europeiska åklagarmyndighetens framtida verksamhet. Ändringen syftar också till att effektivisera Olafs utredningsarbete, särskilt genom att i) klargöra i vilken utsträckning EU-rätten och nationell rätt är tillämpliga kontroller och inspektioner på plats och därmed kodifiera tribunalens rättspraxis, ii) öka tillåtligheten av den bevisning som Olaf samlar in under uppföljningsförfaranden, och iii) ge Olaf en tydlig rättslig grund för att med nationella behöriga myndigheters hjälp få tillgång till bankkontoinformation.

När det gäller det framtida förhållandet med Europeiska åklagarmyndigheten föreslår kommissionen att Olaf ska vara skyldig att anmäla misstänkta bedrägerier som omfattas av myndighetens behörighet. I förslaget klargörs även hur och när Olaf på Europeiska åklagarmyndighetens begäran kan stödja eller komplettera myndigheten. Där klargörs också när Olaf på eget initiativ får inleda eller fullfölja en administrativ utredning för att säkerställa att de båda organen kompletterar varandra i största möjliga utsträckning och för att säkerställa rätt balans av straffrättsliga och administrativa åtgärder för att skydda EU:s budget.

Kommissionens förslag är en riktad omarbetning av Olaf-förordningen som ska säkerställa att ändringarna kommer att vara i kraft när Europeiska åklagarmyndigheten inleder sin verksamhet i slutet av 2020. En betydligt mer

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och av rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1).

omfattande omarbetning för att modernisera Olafs rättsliga ram kan komma ifråga i ett senare skede.

Under 2018 diskuterades kommissionens förslag i rådets arbetsgrupp för bedrägeribekämpning under de bulgariska och österrikiska ordförandeskapen. Det finska ordförandeskapet har mandat att inleda informella förhandlingar med parlamentet (trepartsdialog) under hösten 2019. Europaparlamentet antog sin rapport om kommissionens förslag den 16 april 2019⁸.

2.2.2. Kommissionens förslag till förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna

Den 2 maj 2018 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna. Förslaget bygger på insikten om att respekten för rättsstatsprincipen är en viktig förutsättning för att kunna följa principerna om sund ekonomisk förvaltning. Förslaget innebär att EU tillfälligt kan ställa in, minska eller begränsa tillgången till EU-medel på ett sätt som står i proportion till bristen. När kommissionen fattar beslut om att inleda detta förfarande tar den hänsyn till relevant information, t.ex. EU-domstolens beslut, revisionsrättens rapporter samt berörda internationella organisationers slutsatser. Den berörda medlemsstaten kommer att få tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan beslut fattas. Medlemsstaterna skulle fortfarande vara bundna av befintliga skyldigheter att genomföra program och betala slutmottagare eller stödmottagare. Förslaget håller för närvarande på att diskuteras i rådet och parlamentet.

2.2.3. Övergripande bestämmelser om skydd av EU:s ekonomiska intressen i alla kommissionens förslag till fleråriga budgetramar

Olaf införde i nära samarbete med utgiftsavdelningar och centrala kommissionsavdelningar standardbestämmelser om skydd av EU:s ekonomiska intressen i alla kommissionens lagstiftningsförslag som rör utgiftsprogrammen efter 2020 under direkt, indirekt och delad förvaltning. Enligt dessa bestämmelser ska EU:s ekonomiska intressen skyddas med hjälp av proportionerliga åtgärder, bland annat för att förebygga, upptäcka, korrigera och utreda oriktigheter och bedrägerier. Dessutom ska alla personer eller enheter som mottar EU-medel samarbeta fullt ut för att skydda EU:s ekonomiska intressen, ge kommissionen, Olaf, EPPO och Europeiska revisionsrätten den

tillträdesrätt som de behöver och säkerställa att tredje man som deltar i genomförandet av EU-medel beviljar motsvarande rättigheter.

2.2.4. Insatser mot korruption i EU

Under 2018 var korruptionsbekämpning en prioritet i den europeiska planeringsterminen för ekonomisk styrning. Fjorton landsrapporter⁹ innehöll en bedömning av korruptionsbekämpningen och den rättsliga, politiska och institutionella situationen, inbegripet framsteg och kvarstående problem.

Sex medlemsstater mottog också landspecifika rekommendationer om att trappa upp kampen mot korruption, åtgärda brister inom offentlig upphandling, stärka ramen mot korruption, effektivare förebygga och bekämpa korruption, förebygga intressekonflikter och öka ansvarsutkrävandet på åklagar- och polisnivå.

Efter en inbjudan att lämna förslag tilldelades sju projekt med förslag till åtgärder för att bekämpa korruption bidrag till ett sammanlagt värde av 2,2 miljoner euro.

Under 2018 deltog kommissionen, däribland Olaf, aktivt i flera europeiska och internationella korruptionsbekämpningsforum, till exempel FN:s konvention mot korruption, organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), G20-ländernas arbetsgrupp mot korruption och Europeiska partner mot korruption (Epac)/Europeiska antikorrupsionsnätverket med kontaktpunkter (EACN).

2.2.5. Internationellt samarbete

För att effektivare bekämpa bedrägeri mot EU-budgeten utanför EU:s gränser fortsatte kommissionen att föra in bestämmelser om bedrägeribekämpning i avtal med länder utanför EU och i mallar för bidragsavtal med internationella finansinstitut och andra internationella organisationer.

Under 2018 anordnade Olaf två särskilda evenemang för att stödja länder utanför EU:

- Sitt årliga seminarium (som hölls i Bosnien och Hercegovina i juni 2018) för partnermyndigheter i kandidatländer och potentiella kandidatländer om bästa praxis vid bedrägeribekämpning¹.
- En workshop (i juli 2018) för alla relevanta bedrägeribekämpningsorgan i Ukraina inom ramen för associeringsavtalet mellan EU och Ukraina.

Olaf ingick också två överenskommelser om administrativt samarbete med Afrikanska utvecklingsbanken respektive tillsynsmyndigheten

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

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

i Förenta staternas byrå för internationell utveckling (Usaid).

2.2.6. Kommissionens strategi mot bedrägerier och det nya förvaltningspaketet

Under 2018 utarbetade kommissionen en ny strategi mot bedrägerier som skulle ersätta den strategi som antogs den 24 juni 2011¹⁰. Strategin syftar till att förbättra arbetet med att förebygga, upptäcka och utreda bedrägerier och se till att lämpliga påföljder, återkrav och avskräckande åtgärder står högt upp på kommissionens agenda.

Den nya strategin som antogs den 29 april 2019 bygger på en avancerad riskbedömning som visade att de områden som framförallt behöver förbättras är insamling och analys av uppgifter om bedrägerier, samarbetet mellan kommissionens avdelningar och förvaltningstillsynen över bedrägerifrågor inom kommissionen. Dessa aspekter är därför centrala i kommissionens nya strategi mot bedrägerier. De ligger också i linje med resultatet av en intern utvärdering av den tidigare strategin.

Åtgärder för att förbättra styrningen¹¹ genomfördes i slutet av 2018. Kommissionens förvaltningsstyrelse fick därmed en starkare roll även inom bedrägeribekämpningen.

2.2.7. Genomförande av Herkulesprogrammet

Herkules III-programmet 2014–2020¹² främjar insatser för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som skadar EU:s ekonomiska intressen. Under 2018, som är det femte genomförandeåret, hade programmet en budget på 15,35 miljoner euro¹³ för

- finansiering av åtgärder för att stärka den operativa och administrativa kapaciteten hos tull- och polisstyrkor i medlemsstaterna samt it-stöd (75 % av programbudgeten), och
- utbildningsverksamhet och konferenser, bland annat kriminalteknisk utbildning för personal vid brottsbekämpande organ i medlemsstaterna och partnerländer (25 % av budgeten).

Mottagare av bidrag från Herkules III rapporterade att de tack vare utrustning och utbildning som finansierats via programmet gjort stora framsteg¹⁴, t.ex. när det gäller att

- beslagta smugglade och förfälskade cigaretter och tobak,
- upptäcka nya bedrägerisystem och nätverk av organiserade kriminella grupper, och
- förbättra den operativa verksamheten och snabbare utreda oriktigheter och korruption som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen.

2.3. EU-domstolens rättspraxis

2.3.1. Sigma Orionis mot kommissionen

2018 bidrog en av tribunalens domar till rättspraxis om skydd av EU:s ekonomiska intressen i fråga om Olafs kontroller på plats.

I målet Sigma Orionis mot kommissionen¹⁵ förtydligade tribunalen tillämplig lagstiftning under dessa kontroller på plats.

Tribunalen slog fast att, i avsaknad av invändningar från den ekonomiska aktören, utförs kontroller och inspektioner på plats av Olaf på grundval av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 och förordning (EG) nr 2185/1996 och det skriftliga bemyndigandet av Olafs generaldirektör. EU-rätten har företrädare framför nationell rätt när ett ärende regleras genom förordningarna (EU, Euratom) nr 883/2013 eller (EG) nr 2185/1996. Dessutom ansåg tribunalen att bestämmelserna (i förordning (EG) nr 2185/1996) beträffande en eventuell invändning från den berörda ekonomiska aktören mot en kontroll inte medför någon "rätt att göra invändningar" utan endast innebär att kontrollen kan åläggas dem genom bistånd från nationella myndigheter (på grundval av nationell lagstiftning). När det gäller rättssäkerhetsgarantier påminde tribunalen om att Olaf måste iaktta de grundläggande rättigheter som fastställs i EU-rätten och särskilt i stadgan.

Kommissionen anser att tribunalens viktiga förtydliganden kommer att bidra till att effektivisera Olafs utredningar.

2.3.2. Rättspraxis om EDES

Domstolen har bekräftat giltigheten i det system för tidig upptäckt och uteslutning (EDES)¹⁶ som inrättades 2016, både när det gäller tidig upptäckt (tribunalens dom av den 24 oktober 2018 i mål T-477/16, Epsilon International SA/kommissionen)

¹⁰ COM(2011) 376 final.

¹¹ Se meddelandet till kommissionen: *Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission*, C(2018)7704 final, 21.11.2018.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 250/2014 av den 26 februari 2014 om inrättande av ett program för främjande av verksamheter till skydd av ekonomiska intressen för Europeiska unionen (Herkules III-programmet) och om upphävande av beslut nr 804/2004/EG (EUT L 84, 20.3.2014, s. 6).

¹³ Kommissionens beslut C(2018) 1763 final av den 28 mars 2018.

¹⁴ Närmare uppgifter finns i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 v.

¹⁵ Tribunalens dom av den 3 maj 2018 i mål T-48/16, Sigma Orionis SA/Europeiska kommissionen.

¹⁶ Se punkt 7.

och när det gäller uteslutning (tribunalens dom av den 8 november 2018 i mål T-454/17, Pro NGO!/kommissionen)¹⁷.

2.4. Åtgärder som vidtas av medlemsstaterna

2.4.1. Översikt över åtgärder som vidtas av medlemsstaterna

Denna sammanfattning ger en översikt av tendenserna inom och prioriteringarna för medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder, men är inte uttömmande. Medlemsstaterna uppmanades att rapportera högst tre bedrägeribekämpningsåtgärder. Vissa kan dock ha vidtagit fler än tre åtgärder¹⁸.

Under 2018 rapporterade medlemsstaterna att de hade vidtagit 71 åtgärder¹⁹ för att skydda EU:s ekonomiska intressen och bekämpa bedrägerier. Dessa åtgärder omfattar hela bedrägeribekämpningscykeln, främst inom delad förvaltning och offentlig upphandling, men även intressekonflikter, strategier mot korruption och bedrägerier, ekonomisk brottslighet, tull och olaglig handel. De flesta åtgärderna avsåg "förebyggande" och "upptäckt". Omkring en tredjedel av de rapporterade åtgärderna avsåg även "utredning och åtal" samt "återkrav och påföljder".

De flesta åtgärderna var sektorsspecifika (64 %) snarare än allmänna (36 %). Fjorton sektorsåtgärder rörde intäkter på områdena skattebedrägerier och tull. Ytterligare 31 av dem rörde utgifter, inom alla delar av budgeten. De sektorsspecifika åtgärderna behandlas i punkterna om de olika budgetområdena. Detta avsnitt inriktas istället på allmänna åtgärder.

2.4.1.1. Nationella strategier mot bedrägerier

I slutet av 2018 hade totalt elva medlemsstater²⁰ antagit en nationell strategi mot bedrägerier och skickat in den till kommissionen. **Kommissionen uppmanar än en gång övriga medlemsstater att upprätta sådana strategier** i enlighet med iakttagelserna i revisionsrättens särskilda rapport nr 06/2019.

2.4.1.2. Ökad insyn, korruptionsbekämpning och intressekonflikter vid offentlig upphandling

Under 2018 antog tio medlemsstater²¹ tretton åtgärder i samband med offentlig upphandling. De syftar till att bekämpa korruption och intressekonflikter och till att öka insynen. Omkring hälften av dessa åtgärder innebar lagstiftning för att förtydliga eller stärka gällande regler eller för att anpassa nationella system till förändringar i EU-lagstiftningen. Organisatoriska och operativa åtgärder rapporterades också, framförallt om utbildning och införandet av nya it-verktyg.

2.4.1.3. Andra åtgärder

Andra allmänna åtgärder som medlemsstaterna rapporterade om handlade framförallt om ekonomisk och organiserad brottslighet²², särskilt mot bakgrund av inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten²³. Lettland fortsatte sin treåriga nationella bedrägeribekämpningskampanj (#FraudOff!) för att öka allmänhetens medvetenhet om och införa en nolltolerans mot bedrägerier.

Två medlemsstater rapporterade att de vidtagit åtgärder för att stärka sina interna kontrollsystem²⁴. Sverige informerade om Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI) och dess årliga program och Kroatien informerade om en internationell konferens för hantering av oriktigheter.

Tre medlemsstater rapporterade att de vidtagit åtgärder för att hantera inkomster och utgifter inom vissa sektorer²⁵:

- Den italienska ekonomiska och finansiella polisen upprättade specifika operativa planer för att bekämpa förskingring, ogrundade ansökningar om och/eller felaktigt utbetalade EU-medel och momsbedrägerier.
- Slovenien utökade samarbetet mellan myndigheter som förvaltar EU:s ekonomiska intressen och brottsbekämpande och rättsliga myndigheter och
- Storbritannien rapporterade att man vidtagit åtgärder för att komma till rätta med skattebedrägerier och för att skydda fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead).

2.4.2. Genomförande av 2017 års rekommendationer

I 2017 års rapport om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och

¹⁷ En mer ingående analys av EU-domstolens rättspraxis finns i arbetsdokumentet, se fotnot 1 v.

¹⁸ De rapporterade åtgärderna analyseras i detalj i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 i.

¹⁹ En del av åtgärderna ingick i ett paket av exempelvis rättsliga, administrativa, operativa eller organisatoriska åtgärder som antogs tillsammans för att tillämpas på flera nivåer i landets institutionella struktur. Därmed uppgår det totala antalet rapporterade åtgärder till 111.

²⁰ Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Frankrike, Grekland, Ungern, Italien, Lettland, Malta och Slovakien. Rumänien har tidigare rapporterat att de antagit en nationell strategi mot bedrägerier, men den är föråldrad vid det här laget.

²¹ Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Estland, Finland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta och Rumänien.

²² Ungern och Sverige.

²³ Tjeckien, Rumänien och Grekland.

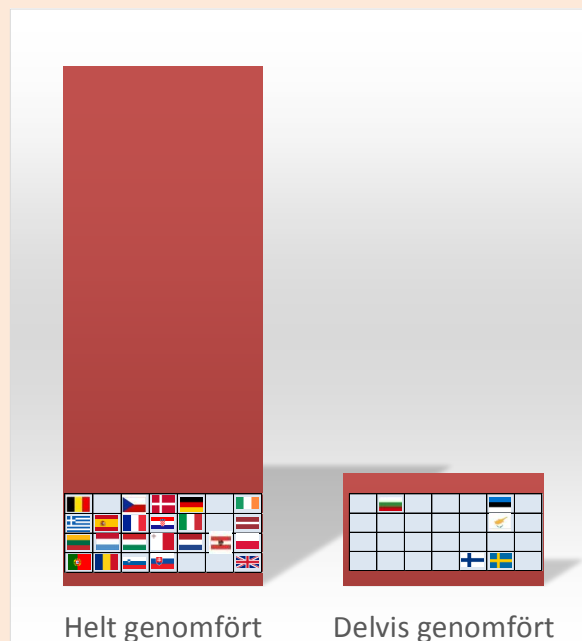
²⁴ Belgien och Sverige.

²⁵ Trots att medlemsstaterna inte uttryckligen definierar dessa åtgärder som allmänna passar de bäst i detta avsnitt.

bedrägeribekämpning lade kommissionen fram rekommendationer till medlemsstaterna på två områden: det ena avsåg intäkter och det andra utgifter.

Kommissionen rekommenderade att medlemsstaterna skulle göra följande²⁶:

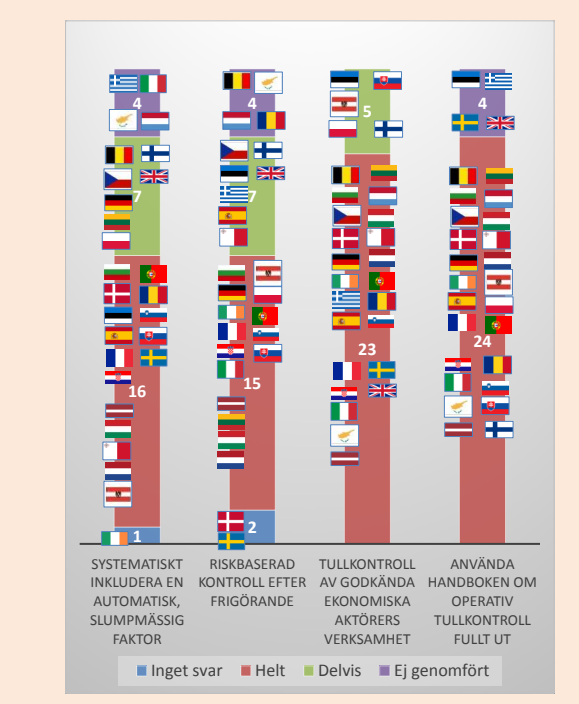
(1) Fortsätta att vara vaksamma på risken med undervärdering



(2) Stärka tullkontrollerna

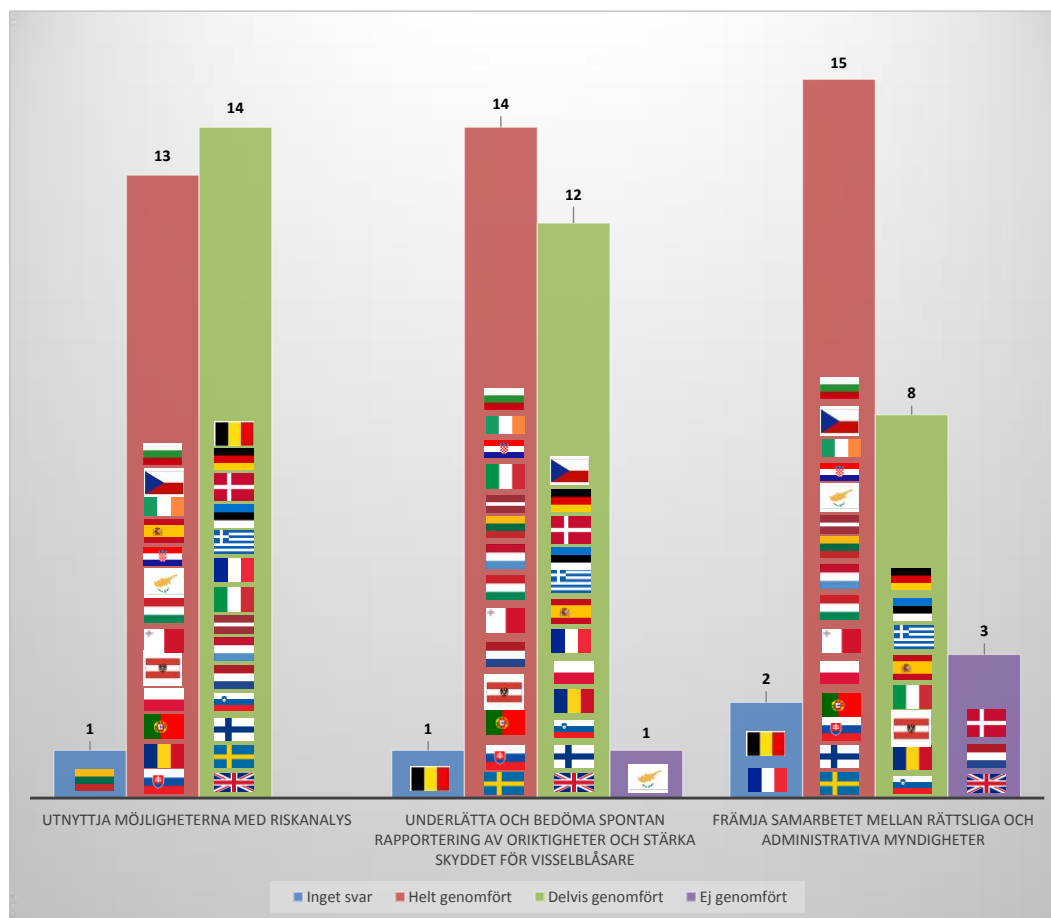


(3) Anta andra åtgärder för att stärka riskhanteringen på tullområdet



²⁶ En detaljerad analys av svaren finns i det arbetsdokument som nämns i fotnot Error! Bookmark not defined. iii.

På utgiftssidan uppmanades medlemsstaterna att göra följande:



Överlag visade uppföljningen av rekommendationerna att de flesta medlemsstater gjorde framsteg. Resultaten visade att det hade gjorts en effektiv uppföljning på budgetens inkomstsida. På utgiftssidan var det däremot tydligt att det finns ett allt större behov av ett ökat samarbete mellan myndigheter som arbetar med att skydda EU:s ekonomiska intressen.

De flesta medlemsstater införde ett antal verktyg och förfaranden för att samla in tips från visselblåsare och garantera deras anonymitet. Ofta tycks det dock saknas en central samordning eller harmonisering av regler och strategier, även på nationell nivå. Direktivet om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten, som medlagstiftarna enades om i april 2019²⁷, kommer att hjälpa till att fylla några av de luckor som fortfarande återstår.

Ett annat område som skulle kunna förbättras är samarbetet mellan administrativa myndigheter, brottsbekämpande myndigheter och domstolar. Sambandscentralen för bedrägeribekämpning kan komma att spela en viktig roll för att främja och vårda ett sådant samarbete, även mot bakgrund av inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten. Detta poängterade även revisionsrätten i sin särskilda rapport nr 06/2019.

2.5. Sammanfattning av statistik om upptäckta oriktigheter och bedrägerier²⁸

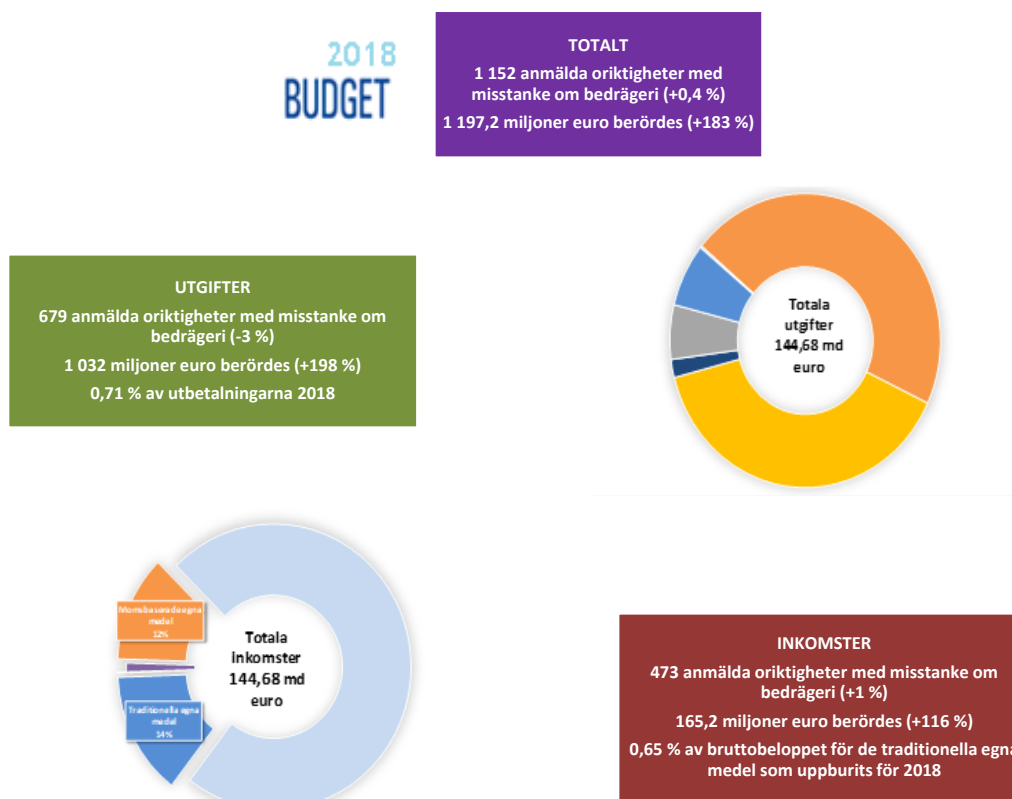
År 2018 anmäldes sammanlagt 11 638 oriktigheter med och utan misstanke om bedrägeri till kommissionen, 25 % färre än 2017. De uppgick till ett värde av omkring 2,5 miljarder euro, vilket är ungefär samma belopp som föregående år.

Upptäckta och anmälda oriktigheter innebär att korrigerande åtgärder har vidtagits för att skydda EU:s ekonomiska intressen och att, i förekommande fall, straffrättsliga förfaranden har inletts om det föreligger misstanke om bedrägeri.

²⁷ Den preliminära antagna texten finns på http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_SV.html

²⁸ En detaljerad analys av anmälda oriktigheter finns i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 ii.

Figur 1: Anmällda oriktigheter med misstanke om bedrägeri 2018



2.5.1. Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri

Antalet oriktigheter som anmälts som bedrägeri (vilket både omfattar fall av misstänkt och konstaterat bedrägeri) samt därtill relaterade belopp är inte någon direkt indikator för mängden bedrägerier som riktar sig mot EU:s budget. Detta visar endast hur många fall av potentiella bedrägerier som upptäcks och anmäls av medlemsstaterna och EU:s organ.

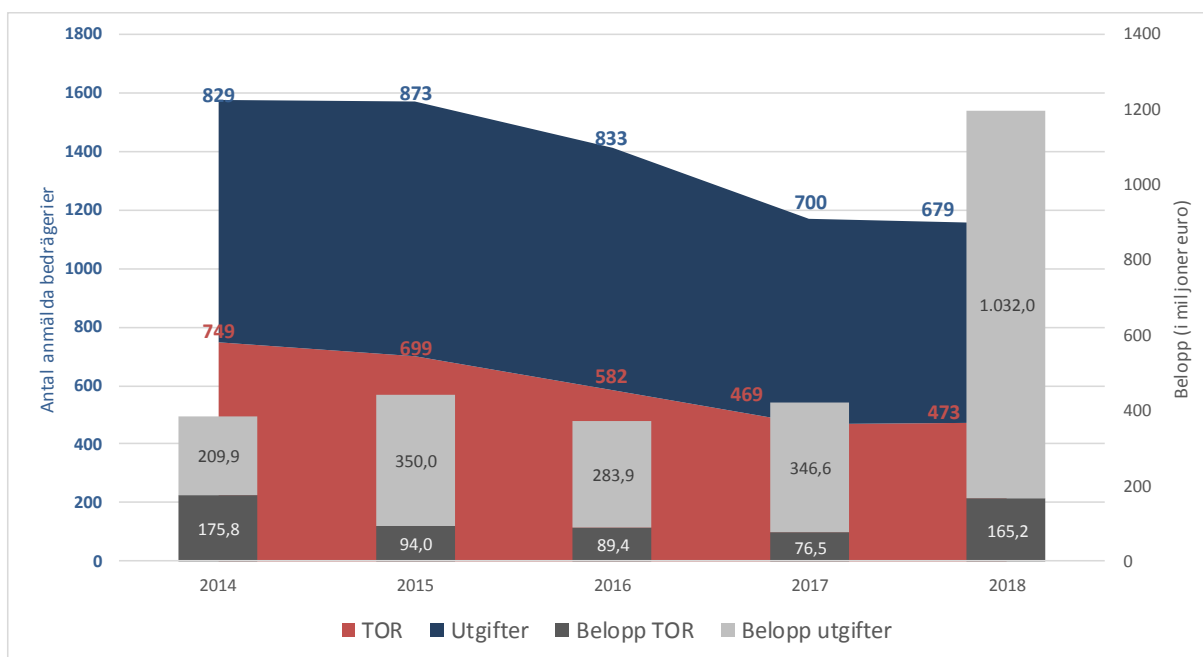
Under 2018 anmäldes totalt 1 152 oriktigheter som bedrägerier (dvs. 10 % av alla upptäckta och rapporterade oriktigheter)²⁹, till ett belopp på omkring 1 197,2 miljoner euro (vilket utgör 48 % av alla belopp som berördes av oriktigheter)³⁰. Detta omfattar både utgifter och inkomster, vilket visas i Figure 1.

Antalet upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri 2018 var förhållandevis oförändrat jämfört med 2017, samtidigt som deras ekonomiska värde ökade med hela 183 %. Över en femårsperiod (2014–2018) var detta 27 % färre än 2014 och 16 % under femårsgenomsnittet. De ekonomiska konsekvenserna varierar stort (se figur 4), eftersom de kan påverkas av enskilda fall som berör stora belopp. Orsakerna till den kraftiga ökningen 2018 återfinns inom sammanhållningspolitiken och behandlas därför i punkt 4.3.2.1.

²⁹ Denna indikator visar bedrägerifrekvensnivån (fraud frequency level, FFL). Se avsnitt 2.3.2 i arbetsdokumentet *Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015* (SWD(2016) 237 final).

³⁰ Denna indikator visar bedrägeribeloppsnivån (fraud amount level, FAL). Se avsnitt 2.3.3 i det dokument som nämns i fotnot **Error! Bookmark not defined..**

Figur 2: Anmällda oriktigheter med misstanke om bedrägeri och därtill relaterade belopp 2014–2018



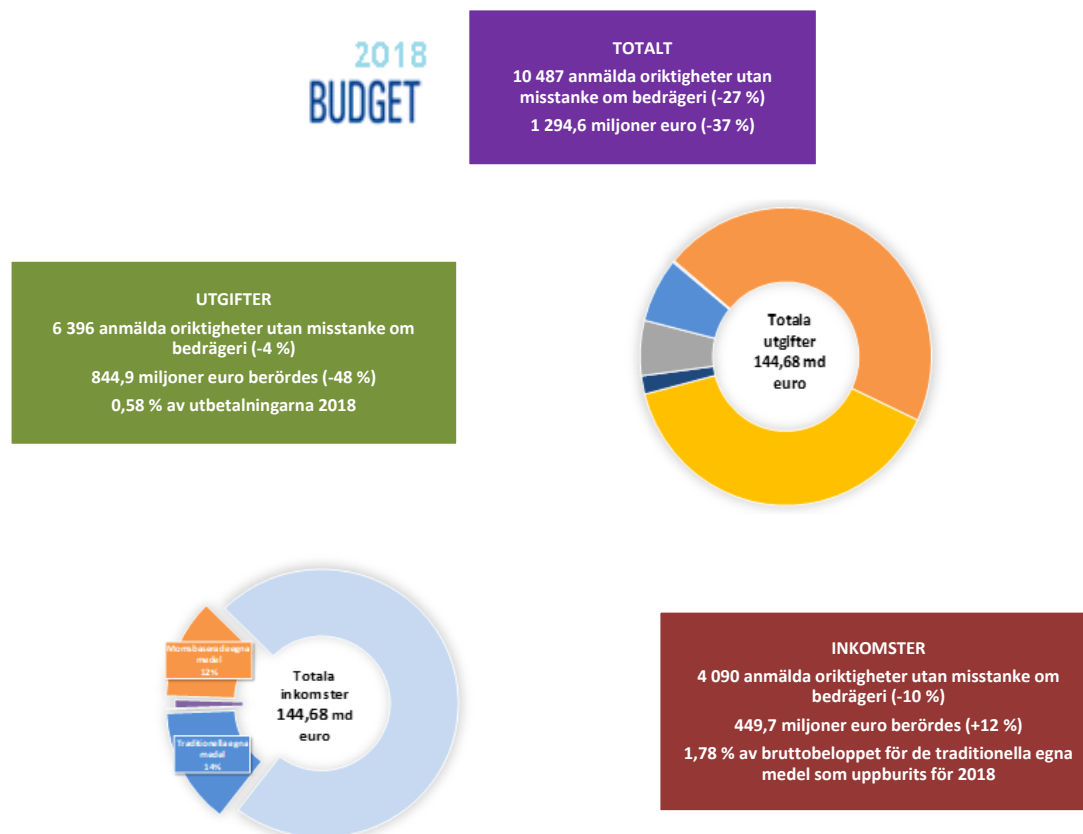
Fördelningen per medlemsstat och budgetområde av anmällda oriktigheter med misstanke om bedrägeri under 2018 visas i bilaga 1.

2.5.2. Upptäckta och anmällda oriktigheter utan misstanke om bedrägeri

Under 2018 anmäldes till kommissionen 10 487 oriktigheter utan misstanke om bedrägeri (cirka 27 % färre än 2017). Siffrorna minskade för alla sektorer utom föranslutning. De berörda beloppen minskade med 37 % till omkring 1,3 miljarder euro, vilket visas i Figure 3.

Fördelningen per medlemsstat och budgetområde av anmällda oriktigheter utan misstanke om bedrägeri under 2018 visas i bilaga 2.

Figur 3: Anmällda oriktigheter utan misstanke om bedrägeri 2018



2.5.3. Olafs utredningar

Under 2018 inledde Olaf 219 utredningar och avslutade 167. Olaf lämnade också ekonomiska rekommendationer om återkrav till ett värde av 371 miljoner euro. I slutet av året pågick 414 utredningar³¹.

3. POLITIK, ÅTGÄRDER OCH RESULTAT AVSEENDE BEDRÄGERIBEKÄMPNING – INKOMSTER

3.1. EU-institutionernas bedrägeribekämpningsåtgärder – inkomster

3.1.1. Ömsesidigt administrativt bistånd

3.1.1.1. Informationssystem för bedrägeribekämpning (Afis)

Afis³² är ett samlingsnamn för en rad it-lösningar för bedrägeribekämpning som sköts av kommissionen (Olaf). De används för att ta kontakt med behöriga myndigheter i medlemsstaterna i syfte att snabbt och säkert kunna utbyta bedrägerirelaterad information

mellan medlemsstaternas och EU:s behöriga myndigheter. Afis-portalen är en samlad gemensam infrastruktur som används för att tillhandahålla nedan angivna tjänster till nästan 8 800 registrerade slutanvändare vid över 1 900 behöriga tjänsteavdelningar i medlemsstaterna, partnerländer utanför EU, internationella organisationer, kommissionens avdelningar och andra EU-institutioner. Afis-projektet omfattar två huvudområden: i) ömsesidigt bistånd i tullfrågor och ii) hantering av oriktigheter (inom flera olika utgiftsområden).

Afis möjliggör ömsesidigt bistånd i tullfrågor med hjälp av VOCU-systemet (Virtual Operations Coordination Unit) för säkert informationsutbyte i realtid. Systemet används för gemensamma tullaktioner, säker webbpost (Afis-mail), databaser som det datoriserade informationssystemet CIS+ och registret för identifiering av tullutredningar (Fide), samt analysverktyg som systemet för transiteringsinformation mot bedrägeri (A-TIS).

Systemet för hantering av oriktigheter (IMS) är ett säkert elektroniskt verktyg som hjälper medlemsstaterna att fullgöra sina skyldigheter att anmäla oriktigheter som de upptäcker inom jordbruks-, struktur-, sammanhållnings- och

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

³² Dess rättsliga grund är förordning (EG) nr 515/97, ändrad genom förordning (EU) 2015/1525.

fiskerifonderna, asyl-, migrations- och integrationsfonden, instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering och fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead) samt stöd inför anslutningen. Systemet underlättar arbetet med att hantera och analysera oriktigheter.

3.1.1.2. Gemensamma tullaktioner

Utöver sina utredningar av inkomstbedrägerier samordnar Olaf storskaliga gemensamma tullaktioner som EU genomför i samarbete med internationella operativa partner. Gemensamma tullaktioner är tidsbegränsade riktade insatser för att bekämpa bedrägerier och smuggling av känsliga varor i särskilda riskområden och/eller längs identifierade handelsvägar.

Under 2018 bistod Olaf vid fem gemensamma tullaktioner. Afis VOCU-modul användes för att säkert kunna utbyta information vid fyra av dessa gemensamma tullaktioner. Utöver det stöd till berörda länder som de behöver för att genomföra samordnade insatser med hjälp av Olafs permanenta tekniska infrastruktur, samt it- och kommunikationsverktyg, bistår Olaf även med strategisk analys, samt administrativt och ekonomiskt stöd.

Dessa tullaktioner i) bidrar till att öka tullens effektivitet genom riktade kontroller på EU-nivå, ii) gör det möjligt att identifiera riskområden längs specifika handelsvägar, iii) skyddar allmänheten och lagliga företag genom att förhindra att olagliga produkter kommer in i EU, och iv) skyddar EU:s offentliga finanser.

I Figure 4 finns en sammanfattning av dessa tullaktioner.

Figur 4: Gemensamma tullaktioner under 2018

Tullaktion	Deltagande länder	Område	Resultat
Den gemensamma tullaktionen Poseidon	Anordnades av den italienska tullen i samarbete med Olaf	Intäktsbedrägeri	Utvärdering pågår
Den gemensamma gränskontrollinsatsen Janus	Anordnades gemensamt av Europeiska unionens gränsövervakningsuppdrag för Moldavien och Ukraina (EU BAM) och Olaf	Smuggling av tobaksvaror vid EU:s östra gräns	Över 7 miljoner cigaretter beslagtogs
Den regionala gemensamma tullaktionen Marco	Regional sjöövervakningsaktion i Atlanten, som samordnades av den franska tullen	Upptäckt av olaglig handel med känsliga varor till sjöss	Över 200 icke-kommersiella fartyg kontrollerades
Den gemensamma tullaktionen Hansa	Leddes av brittiska tullmyndigheter i samarbete med Europol. Olaf tillhandahöll Afis-systemet för säkert informationsutbyte och deltog i aktionen.	Interna förflyttningar av olagliga punktskattepliktiga varor, huvudsakligen cigaretter	Ett stort antal cigaretter och andra tobaksvaror beslagtogs
Aktionen Silver Axe III	Aktionen anordnades av Europol i samarbete med Olaf och tullmyndigheter, polis och växtskyddsmyndigheter från 27 länder deltog	Import och EU-intern handel med förfalskade och olagliga växtskyddsmedel	360 ton olagliga eller förfalskade bekämpningsmedel beslagtogs

3.1.2. Bestämmelser om ömsesidigt bistånd och bedrägeribekämpning i internationella avtal

Samarbetet med tredjeländer för att förhindra, upptäcka och bekämpa överträdelse av tullagstiftningen bygger på avtal om ömsesidigt administrativt bistånd i tullfrågor. För närvarande har EU avtal med över 80 länder, bland annat med EU:s viktiga handelspartner,

t.ex. Förenta staterna, Kina och Japan. Under 2018 trädde protokollet om ömsesidigt administrativt bistånd med Nya Zeeland i kraft. Dessutom slutfördes förhandlingarna med Mercosur (Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay) och Chile, medan förhandlingar fortfarande pågick med Australien, Indonesien, Azerbajdzjan, Kirgizistan, Uzbekistan och Andorra.

Frihandelsavtal innehåller i regel en bedrägeribekämpningsklausul som gör det möjligt att tillfälligt dra in förmånstullarna för en produkt vid allvarliga tullbedrägerier och en orubblig ovilja att samarbeta för att bekämpa dem. Olaf deltar aktivt i arbetet med att förhandla fram sådana klausuler. Under 2018 enades man på teknisk nivå om en klausul med Mercosur och Nya Zeeland. Klausulen kommer även att föras in i det moderniserade frihandelsavtalet med Mexiko.

WTO:s avtal om förenklade handelsprocedurer (Baliavtalet) som EU undertecknat har varit i kraft sedan 2017. Artikel 12 om tullsamarbete ger parterna fler möjligheter att utbyta information med tredjeländer för att kontrollera en import- eller exportdeklaration när det finns rimliga skäl att misstänka att deklarationen inte är sanningsenlig eller korrekt.

3.1.3. Insatser mot olaglig handel med tobaksvaror

Utöver sin tillsynsroll i kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror hjälper Olaf även till att stärka EU-politiken på området.

Handlingsplan – Den 7 december 2018 presenterade kommissionen en ny handlingsplan³³ för att se till att EU kan fortsätta att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror – en företeelse som varje år gör att EU och dess medlemsstater går miste om omkring 10 miljarder euro i offentliga intäkter. Handlingsplanen innehåller konkreta åtgärder för att hantera både tillgång och efterfrågan på olagliga tobaksvaror. Både den första och den andra handlingsplanen utgörs av såväl politiska som operativa brottsbekämpningsåtgärder, eftersom det bara är genom att kombinera dessa två som man kan få den olagliga tobakshandeln att minska varaktigt. Den nya handlingsplanen bygger på analysen av 2013 års strategi för att trappa upp kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror. Kontinuiteten säkerställs genom att fortsätta att fokusera på protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror på global nivå och på att genomföra det nya spårbarhetssystemet för tobaksvaror i EU.

Protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror – Protokollet kommer endast att effektivt bidra till en minskad olaglig handel om det även genomförs av tredjeländer som är den största källan till olagliga tobaksvaror eller som är transitländer längs smugglingsvägarna.

Kommissionen trappar upp sina insatser för att marknadsföra protokollet utanför EU och bistår samtidigt medlemsstaterna i arbetet med att snabbt slutföra sina interna ratificeringsförfaranden. Olaf deltar i dessa samtal både i Europa och internationellt.

Protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror trädde i kraft den 25 september 2018. Kommissionen, under ledning av Olaf, deltog, i nära samarbete med ordförandeskapet i rådet, i det första mötet mellan de parter som undertecknat protokollet den 8–10 oktober 2018. Parterna beslutade att fokusera på att skydda leveranskedjan för tobaksvaror och på internationellt samarbete och Olaf kommer att fortsätta att bidra till detta arbete på internationell nivå.

3.1.4. Samarbete med gemensamma forskningscentrumet för att bekämpa bedrägerier

I sitt arbete med att nå bedrägeribekämpningsmålen på tullområdet bedriver Olaf ett nära samarbete med kommissionens gemensamma forskningscentrum, särskilt i följande stora projekt:

Ett automatiskt övervakningsverktyg för analys av "stordata". Det automatiska övervakningsverktyget används för att uppskatta referenspriser för varor som importeras till EU för olika kombinationer av produkter, ursprungsländer utanför EU och destinationsländer i EU. Det skapar även automatiska varningar för avvikande priser i handelsdata.

Dataanalys för att bekämpa bedrägerier på tullområdet (INTEL4CUSTAF) – Det Herkules III-finansierade projektet INTEL4CUSTAF startades 2018 av Olaf på begäran av medlemsstaterna. I projektet arbetar kommissionens avdelningar tillsammans med medlemsstaternas tullmyndigheter för att komma fram till hur man på bästa sätt kan använda nya och framväxande datakällor och analysmetoder. Sammantaget kommer projektet att leda till en ökad analyskapacitet i hela EU när det gäller bedrägeribekämpning på tullområdet. I de två workshoppar som anordnades 2018 deltog en lång rad olika experter och länder som diskuterade olika behov och befintliga metoder. Vid årets slut deltog omkring 100 experter i projektet. Arbetet fortsätter under 2019.

Meddelanden om containerstatus och analys av importdeklarationer – Gemensamma forskningscentrumets vetenskapliga och

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

tekniska stöd var avgörande för möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av förordning (EU) 2015/1525 om ändring av förordning (EG) nr 515/97 om meddelanden om containerstatus (Container Status Messages, CSM). Flera statistiska indikatorer togs fram för att fortlöpande kunna övervaka kvaliteten och fullständigheten i de meddelanden om containerstatus som sjöfartsindustrin rapporterar. Vidare genererade Contraffice-SAD-systemet 191 varningsmeddelanden om bedrägerier under januari 2017–oktober 2018 för misstänkt underlåtelse att betala 1,9 miljoner euro i tullavgifter. Dessa varningsmeddelanden är ett resultat av gemensamma forskningscentrumets automatiska analys av över 4 miljoner importdeklarationer.

Tobaksanalys och datahantering (TOBLAB) – År 2015 ingick Olaf en administrativ överenskommelse med gemensamma forskningscentrumet i Geel om att med stöd ur Herkules III-programmet driva en laboratorieanläggning och sköta den därmed förenade datahanteringen för analys av tobaksvaror (TOBLAB). TOBLAB kommer att tillhandahålla vetenskapligt och tekniskt stöd för datahanteringen av testresultat. Under 2018 genomförde gemensamma forskningscentrumet 103 analyser av tobak och tobaksvaror.

3.1.5. Insatser mot momsbedrägeri³⁴

Ändring av rådets förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete och kampen mot bedrägerier på momsområdet

I oktober 2018 infördes en rad ändringar³⁵ i den rättsliga ramen för administrativt samarbete och kampen mot bedrägerier på mervärdesskatteområdet (rådets förordning (EU) nr 904/2010). Syftet är att öka medlemsstaternas kapacitet att bekämpa de skadligaste momsbedrägerierna och minska mervärdesskattegapet som 2016 uppgick till 147,1 miljarder euro. De huvudsakliga åtgärderna är följande:

- Gemensamma administrativa utredningar

³⁴ Den 25 maj 2018 antog Europeiska kommissionen förslag COM(2018) 329 vad gäller införandet av de detaljerade tekniska bestämmelserna för driften av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna. Detta skulle enligt förslagets motivering minska de gränsöverskridande momsbedrägerierna med upp till 41 miljarder euro per år. Förslaget diskuteras fortfarande i rådet.

³⁵ Rådets förordning (EU) 2018/1541 av den 2 oktober 2018 om ändring av förordningarna (EU) nr 904/2010 och (EU) 2017/2454 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet på mervärdesskatteområdet (EUT L 291, 16.10.2018, s. 1).

Genomförandet av administrativa utredningar är en viktig del i arbetet med att bekämpa momsbedrägerier. Detta nya samarbetsinstrument infördes för att öka skattemyndigheternas kapacitet att kontrollera gränsöverskridande leveranser. Därmed kan två eller flera skattemyndigheter gå samman och granska gränsöverskridande transaktioner för en eller flera skattepliktiga personer som bedriver gränsöverskridande verksamhet.

När minst två medlemsstater anser att det är nödvändigt att göra en administrativ utredning av de belopp som deklarerats av en beskattningsbar person som inte är etablerad på deras territorium, men som beskattas där, bör den medlemsstat där den beskattningsbara personen är etablerad också genomföra utredningen och de anmodande medlemsstaterna bör bistå etableringsmedlemsstaten genom att aktivt delta i utredningen. Denna åtgärd är särskilt relevant för att bekämpa bedrägerier inom e-handeln.

- Eurofisc

Eurofisc inrättades för att ge medlemsstaterna möjlighet att snabbt kunna utbyta riktad information för att hantera storskaliga eller nya momsbedrägerier. För att påskynda den gemensamma behandlingen och analysen av uppgifter lanserar kommissionen för närvarande en ny programvara med namnet Transaction Network Analysis (TNA).

För att så många bedrägerinätverk som möjligt i hela EU ska kunna identifieras med hjälp av TNA förtydligas bestämmelserna om gemensam behandling och analys av data inom Eurofisc i den ändrade förordningen (EU) nr 904/2010. Det är fortfarande frivilligt att delta i sådan behandling och analys. Medlemsstaterna måste dock med hjälp av TNA ge Eurofiscs tjänstemän tillgång till de uppgifter om EU-interna transaktioner som medlemsstaterna har registrerade i sina system för utbyte av information om mervärdesskatt (Vies). Detta ska göra det möjligt att identifiera potentiella bedrägerinätverk, däribland de som inbegriper näringsidkare i icke-deltagande medlemsstater.

Baserat på ändringarna 2018 kommer Eurofisc att samordna de administrativa utredningar som tillsätts på grundval av sina riskanalyser. Eurofiscs tjänstemän är ofta de första som varnas om nya bedrägerinätverk och de besitter stor expertis om allvarliga momsbedrägerier. Därför har de också bäst förutsättningar att samordna de administrativa utredningarna.

Förordning 2018/1541 innebar också att Eurofiscs tjänstemän fick möjlighet att vidarebefordra momsbedrägeriinformation om

trender, risker och allvarliga fall till Europol och Olaf för att dubbelkontrollera informationen mot deras register. Detta gäller särskilt de skadligaste momsbedrägerierna, t.ex. gemenskapsinterna bedrägerier via skenföretag och missbruk av tullförfarande 42³⁶. De begås ofta av organiserade brottslingar som utnyttjar sina internationella nätverk för att planera avancerade gemenskapsinterna bedrägerier via skenföretag i syfte att lura till sig pengar ur de nationella budgetarna.

Samarbetet med EU:s brottsbekämpande myndigheter gör att Eurofiscs uppgifter kan dubbelkontrolleras mot belastningsregister, databaser och andra uppgifter som Olaf och Europol har tillgång till. Detta gör det möjligt att identifiera de faktiska bedragarna och deras nätverk. Olaf får t.ex. relevanta upplysningar under sina utredningar av tullbedrägerier som är nära förknippade med momsbedrägerier som t.ex. bedrägeri i samband med tullförfarande 42.

- Åtgärder för att avslöja allvarliga momsbedrägerier som involverar minst två medlemsstater som deltar i Olaf- och EPPO-samarbetet.

De medlemsstater som deltar i EPPO-samarbetet bör informera myndigheten om de allvarligaste fallen av momsbedrägerier som avses i artikel 2.2 i direktivet om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Det gäller fall där verksamheten bedrivs i två eller flera medlemsstater och där skadorna uppgår till minst 10 miljoner euro.

Olaf ansvarar fortfarande för administrativa utredningar av oriktigheter, både med och utan misstanke om bedrägeri, som riktar sig mot EU:s finansiella intressen. Dess mandat och behörighet för momsbedrägerier sträcker sig därmed längre än till de fall som identifieras som de allvarligaste i artikel 2.2. Eftersom inte alla medlemsstater kommer att delta i EPPO-samarbetet fortsätter dessutom Olaf med sina administrativa utredningar i fråga om icke-deltagande medlemsstater på samma sätt som tidigare³⁷.

Olaf kan även möjliggöra och samordna utredningar av momsbedrägerier utifrån sitt sektorsövergripande angreppssätt, samt tillhandahålla analyser och underrättelser. Medlemsstaterna bör därför ge Olaf

upplysningar om momsbedrägerier när de anser att det är lämpligt för Olafs utövande av sitt mandat.

- Utbyte av uppgifter om tullförfarande 42 respektive 63 med skattemyndigheter

Från och med 2020 kommer den importerande medlemsstaten att delge skattemyndigheten i kundens medlemsstat sådan relevant information om tullförfarande 42 och tullförfarande 63³⁸ som lämnas elektroniskt i tulldeklarationen (t.ex. momsnummer, de importerade varornas värde, typ av varor osv.). Skattemyndigheterna i båda länderna kommer därför att kunna dubbelkontrollera denna information med den som importören redovisar i sin sammanställning och momsdeklaration samt med den information som mottagaren redovisar i sin momsdeklaration. På så sätt går det omedelbart att kontrollera om importören kapat kundens momsnummer, även om numret i sig är giltigt, och skattemyndigheterna kan upptäcka undervärdering redan vid importtillfället.

- Utbyte av fordonregistreringsuppgifter med skattemyndigheter

Ändringarna 2018 innebar också att man började utbyta uppgifter om fordonregistreringar. Eurofiscs tjänstemän kommer att använda dessa för att bekämpa gränsöverskridande bedrägerier i samband med försäljning av begagnade bilar och för att snabbt kunna identifiera vem som har begått de bedrägliga transaktionerna och var.

Avtalet mellan EU och Norge

Avtalet mellan EU och Norge om administrativt samarbete och indrivning av fordringar på området mervärdesskatt trädde i kraft den 1 september 2018.

Syftet med avtalet är att fördjupa samarbetet, bekämpa bedrägerier och bistå varandra för att kunna driva in fordringar på momsområdet. Det ger Norge möjlighet att delta i medlemsstaternas befintliga samarbetsinstrument, t.ex. informationsutbyte och administrativa utredningar, bistånd vid administrativ delgivning, närvaro vid de administrativa myndigheterna och medverkan i administrativa utredningar, deltagande i vissa av Eurofiscs verksamhetsområden, samtida kontroller och bistånd vid indrivning av fordringar.

³⁶ Tullförfarande 42 är ett system som ger importörer möjlighet att på vissa villkor erhålla momsbefrielse när den importerande medlemsstaten ska transportera de importerade varorna vidare till en annan EU-medlemsstat.

³⁷ Se även punkt 2.2.1 om samarbetet mellan Olaf och EPPO.

³⁸ Återimport med samtidig införsel för fri omsättning och inhemsk förbrukning av momsbefriade varor som ska levereras vidare.

3.2. Medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder – intäkter

Elva medlemsstater rapporterade att de vidtagit åtgärder för att bekämpa tull- och skattebedrägerier. Det handlade bland annat om att

- finslipa riskindikatorerna för att hantera undervärdering i importdeklarationer³⁹,
- fokusera på e-handeln⁴⁰,
- vidta organisatoriska åtgärder för att skapa eller öka avdelningarnas/enheternas underrättelsekapacitet⁴¹,
- införa nya it-verktyg⁴², och
- införa ett system för uppdelad betalning för att minska momsbedrägerierna⁴³.

3.3. Statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier – intäkter

I Figure 5 presenteras de viktigaste statistiska uppgifterna och iakttagelserna om upptäckta och anmälda oriktigheter för traditionella egna medel. Antalet anmälda oriktigheter, både med och utan misstanke om bedrägeri, har minskat jämfört med femårsgenomsnittet. Samtidigt har de berörda beloppen blivit större.

³⁹ Estland, Nederländerna, Portugal, Slovakien och Slovenien.

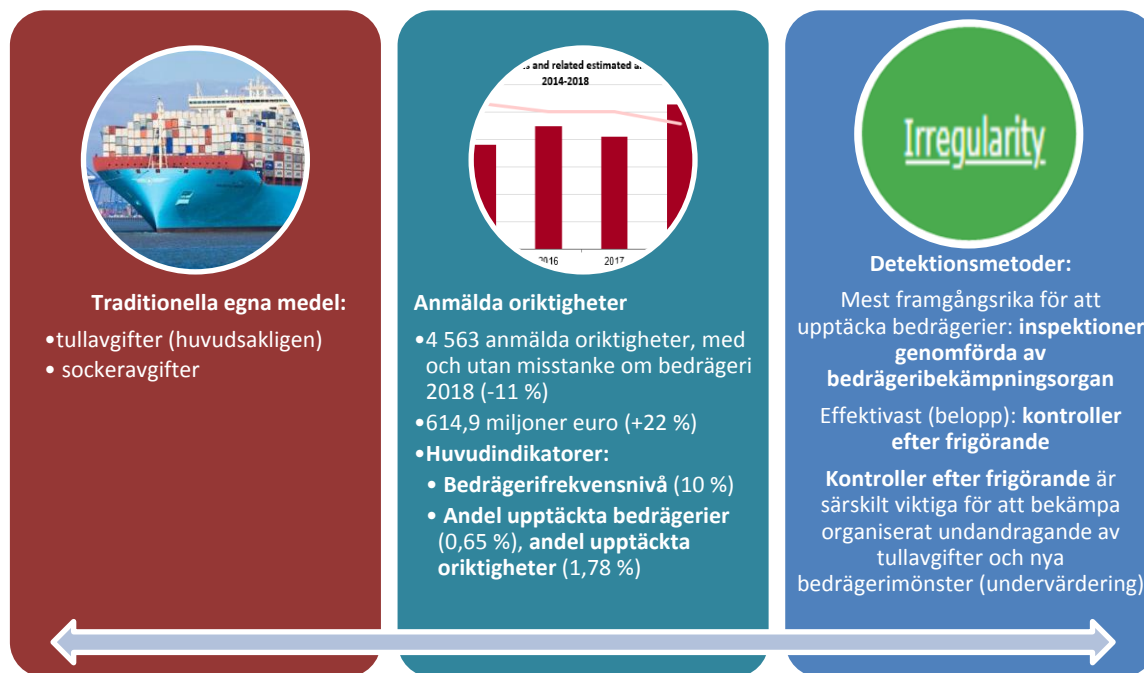
⁴⁰ Estland och Nederländerna.

⁴¹ Österrike, Tjeckien, Lettland och Malta.

⁴² Finland.

⁴³ Polen.

Figur 5: Traditionella egna medel – viktiga fakta och mönster



3.3.1. Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri⁴⁴

Antalet anmällda oriktigheter med misstanke om bedrägeri under 2018 är 20 % lägre än femårsgenomsnittet (594 oriktigheter under perioden 2014–2018). Det uppskattade och fastställda beloppet för berörda traditionella egna medel är 37 % högre (120 miljoner euro).

Föregående rapport innehöll information om upptäckta fall av undervärdering i Storbritannien som påverkat intäkterna bestående av traditionella egna medel. Olafs utredningsrapport som lades fram den 1 mars 2018 visade på omfattande bedrägerier avseende undervärdering av textilier och skor som importerats från Kina via Storbritannien.

Med anledning av denna utredning och kommissionens utredningar inom ramen för förvaltningen av egna medel beslutade kommissionen den 8 mars 2018 att inleda ett formellt överträdelseförfarande genom att skicka en formell underrättelse till Storbritannien enligt artikel 258 i EUF-fördraget. Ärendet hänsköts slutligen till EU-domstolen den 7 mars 2019. Generaldirektören för generaldirektoratet för budget behöll därför reservationen i den årliga verksamhetsrapporten 2018 om att Storbritannien överfört inkorrekt belopp avseende traditionella medel till EU-budgeten.

⁴⁴ Information om återkrav av belopp som rör traditionella egna medel som berörs av bedrägerier och oriktigheter ges i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 ii.

3.3.2. Upptäckta oriktigheter utan misstanke om bedrägeri

Antalet anmällda oriktigheter utan misstanke om bedrägeri under 2018 är 10 % lägre än femårsgenomsnittet (4 545 stycken under åren 2014–2018), medan det berörda beloppet är 17 % högre (384 miljoner euro).

Oriktigheter utan misstanke om bedrägeri upptäcktes främst genom kontroller efter frigörande. Tullkontroller före eller i samband med frigörandet av varor är dock fortfarande oundgängliga för att komma till rätta med problemen med undervärdering och för att upptäcka nya typer eller mönster av bedrägerier eller oriktigheter. Frivilliga erkännanden har också blivit allt viktigare för att kunna upptäcka oriktigheter.

4. SEKTORSSPECIFIK BEDRÄGERIBEKÄMPNING, ÅTGÄRDER OCH RESULTAT – UTGIFTER

4.1. Medlemsstaternas sektorsspecifika bedrägeribekämpning och åtgärder på flera utgiftsområden

Medlemsstaterna rapporterade att de vidtagit flera åtgärder som tillämpas på flera fonder samtidigt, främst de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna)⁴⁵. En del av åtgärderna omfattade även andra fonder med delad förvaltning, till exempel Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif), Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst

⁴⁵ ESI-fonderna omfattar generellt landsbygdsutvecklings-, fiskeri- och sammanhållningspolitiken.

ställt (Fead) och Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EGF). Åtgärderna är mycket olika till karaktär och syfte, och sträcker sig från en skärpt förhandskontroll vid offentlig upphandling inom ramen för EU:s fonder⁴⁶ till en översyn av systemet för återkrav och finansiella korrigeringar⁴⁷ och från riskbedömningar, röda flaggor och it-verktyg (t.ex. Arachne)⁴⁸ till utbildningskurser om specifika övergripande frågor^{49, 50}.

4.2. Jordbruk – sektorsspecifik bedrägeribekämpning, åtgärder och resultat

4.2.1. Jordbruk – medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder

Fem medlemsstater rapporterade att de vidtagit särskilda bedrägeribekämpningsåtgärder på jordbruksområdet. Det handlade bland annat om att

- anta en handlingsplan för att förbättra förvaltningen och kontrollen av offentlig upphandling inom landsbygdsutvecklingen⁵¹,
- stärka ett utbetalningsställes strukturer för bedrägeribekämpning⁵²,
- inrätta ett varningssystem för att upptäcka sakförhållanden som tyder på bedrägeri eller försök till bedrägeri⁵³,
- stärka det förebyggande arbetet genom att säkerställa en direkt förvaltning och tillsyn i samband med identifiering och kontroll av jordbruksmark och fastställa områden som är berättigade till stöd inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)⁵⁴, och
- utveckla analysen av bedrägeririsker i syfte att utarbeta en förteckning över bedrägeririsker i samband med olika förfaranden utifrån kommissionens mall för bedrägeririsker⁵⁵.

Två medlemsstater rapporterade att de vidtagit åtgärder inom både jordbruk och fiske. Det handlade om

- en ingående granskning av de upptäckta överträdelserna och insatser för att ta fram en metod för att fastställa påföljder⁵⁶, och
- utbildningsinsatser, uppdatering av indikatorer för förebyggande av bedrägerier och konstlade villkor för anställda vid en myndighet för jordbruksmarknader och landsbygdsutveckling⁵⁷.

4.2.2. Jordbruk – statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) består huvudsakligen av två delar (se Figure 7):

- direktstöd, i form av direkta utbetalningar till jordbrukare och marknadsåtgärder, som finansieras genom EGFJ, och
- landsbygdsutveckling, som främst finansieras via Ejflu.

EGFJ har en årlig genomförandecykel, medan Ejflu finansierar fleråriga program.

Utvecklingen för de oriktigheter som medlemsstaterna upptäckt och anmält till kommissionen under de senaste fem åren påverkas av följande skillnader: Direktstöden visar en stabil och jämn utveckling, medan tendensen för landsbygdsutvecklingen följer en kurva, med en topp 2015 för att sedan minska. En analys av de oriktigheter som medlemsstaterna upptäckt bekräftar att risken är högre i samband med marknadsåtgärder och investeringar i landsbygdsutveckling⁵⁸, vilket överensstämmer med revisionsrättens och kommissionens granskningar. När det gäller direktstödet är oriktigheternas inverkan på utbetalningarna acceptabelt låg, medan risken är högre när det gäller landsbygdsutvecklingen. Inom direktstödet är marknadsåtgärderna det område som har den största andelen upptäckta oriktigheter inom hela den gemensamma jordbrukspolitiken.

⁴⁶ Spanien och Slovakien.

⁴⁷ Grekland.

⁴⁸ Rumänien och Spanien.

⁴⁹ Storbritannien.

⁵⁰ En fullständig översikt ges i punkt 6.1 i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 i.

⁵¹ Österrike.

⁵² Italien.

⁵³ Luxemburg.

⁵⁴ Slovakien.

⁵⁵ Belgien.

⁵⁶ Litauen.

⁵⁷ Slovenien.

⁵⁸ Alla bedömningar som tas upp i detta avsnitt grundas på resultat som beskrivs i kapitel 3 i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 ii.

Figur 6: Andel upptäckta oriktigheter inom olika delar av GJP

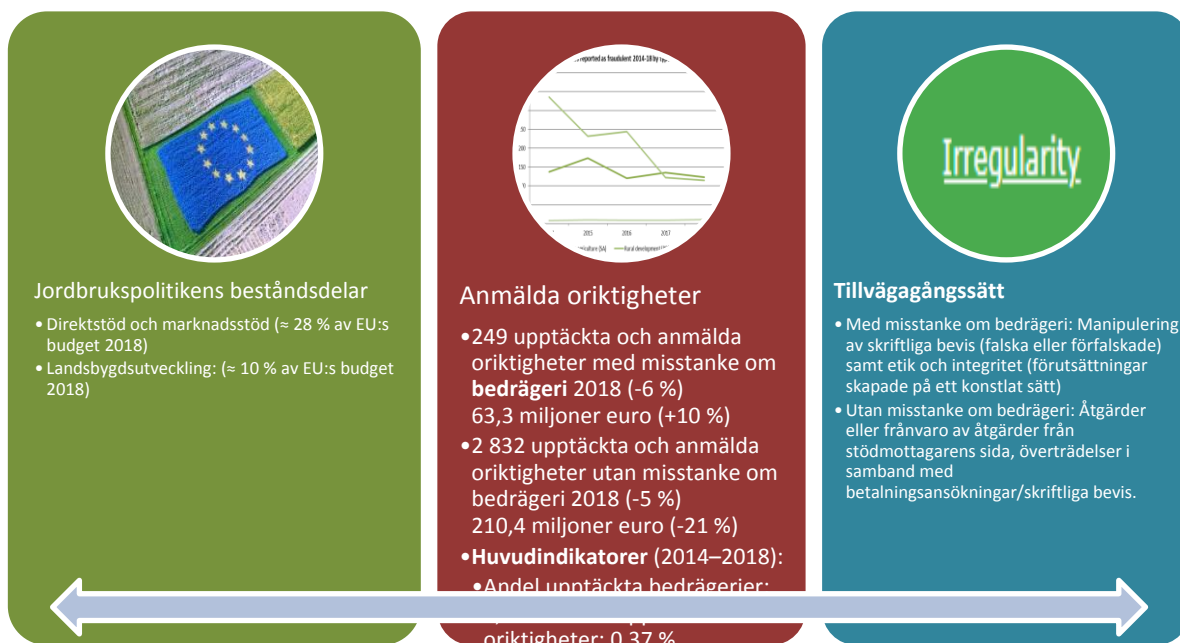
Andel upptäckta oriktigheter inom olika delar av GJP		
Direktstöd:	Marknadsstöd:	Landsbygdsutveckling:
Andel upptäckta bedrägerier: 0,01 %	Andel upptäckta bedrägerier: 1,07 %	Andel upptäckta bedrägerier: 0,23 %
Andel upptäckta oriktigheter: 0,07 %	Andel upptäckta oriktigheter: 1,37 %	Andel upptäckta oriktigheter: 1,13 %
Totalt: 0,1 %	Totalt: 2,4 %	Totalt: 1,4 %

4.2.2.1. Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri

För rapporteringsåren 2014–2018 har förekomsten av oriktigheter med misstanke om bedrägeri varit relativt oförändrad.

I absoluta tal återfanns majoriteten av alla upptäckta fall av misstänkta bedrägerier och tillhörande belopp inom landsbygdsutvecklingen. Denna övervikt blir tydligare om man tänker på att endast ca 20 % av den gemensamma jordbrukspolitiken resurser går till landsbygdsutvecklingen. Det största genomsnittliga bedrägeribeloppet och de högsta bedrägerirelaterade indikatorerna återfinns dessutom inom marknadsåtgärderna, oaktat ett fåtal fall som omfattar mycket stora belopp (se Figure 6).

Figur 7: Jordbrukspolitiken – viktiga fakta och siffror



Årets särskilda analys av koncentrationen av upptäckta/anmälda fall⁵⁹ i medlemsstaterna i förhållande till mottagna betalningar visar att ett fåtal länder står för en stor andel av de anmälda bedrägerierna som inte är proportionell i förhållande till hur utbetalningarna till medlemsstaterna är fördelade. För direktstödet del tycks detta vara kopplat till specifika omständigheter i de länder där flest bedrägerier upptäcks. När det gäller marknadsåtgärder och landsbygdsutveckling kan förklaringen ligga i medlemsstaternas olika inställning till användningen av straffrättsliga åtgärder för att skydda EU:s ekonomiska intressen.

Denna sista slutsats tycks även stärkas av analysen av andelen avvisade ärenden⁶⁰, som varierar stort mellan medlemsstaterna och är högre inom jordbruket än inom sammanhållningspolitiken. De rättsliga myndigheterna verkar vara mindre benägna att lagföra påstådda brott inom denna sektor.

4.2.2.2. Upptäckta oriktigheter utan misstanke om bedrägeri

Generellt sett stämmer de mönster som beskrivs i avsnitt 4.2.2 även in på anmälda oriktigheter utan misstanke om bedrägeri. Oriktigheter på landsbygdsutvecklingsområdet dominerar både när det gäller antal och totala belopp. Det genomsnittliga beloppet för direktstödsärenden är dock högre. Som sagt var orsaken till det högre genomsnittet ett fåtal ärenden avseende marknadsåtgärder som omfattade stora belopp. Även om dessa exceptionella fall räknas bort är det genomsnittliga beloppet för oriktigheter utan misstanke om bedrägeri i samband med

⁵⁹ *Ibidem*, punkt 3.4.3.

⁶⁰ *Ibidem*, punkt 3.4.4.

marknadsåtgärder under 2014–2018 dock fortfarande högre än motsvarande belopp för landsbygdsutveckling. Det genomsnittliga beloppet för oriktigheter utan misstanke om bedrägeri som rör direkta utbetalningar är lägst.

Oriktigheter i samband med genomförandet av finansierade insatser, betalningsansökningar och skriftliga bevis hör till de vanligaste fallen av upptäckta och anmälda oriktigheter utan misstanke om bedrägeri.

Den högsta andelen upptäckta oriktigheter återfinns inom marknadsåtgärderna, följt av landsbygdsutvecklingen. Återigen påverkas detta av ett fåtal fall som omfattar stora belopp.

Figur 8: Marknadsåtgärder som berörs mest av oriktigheter (med eller utan misstanke om bedrägeri)

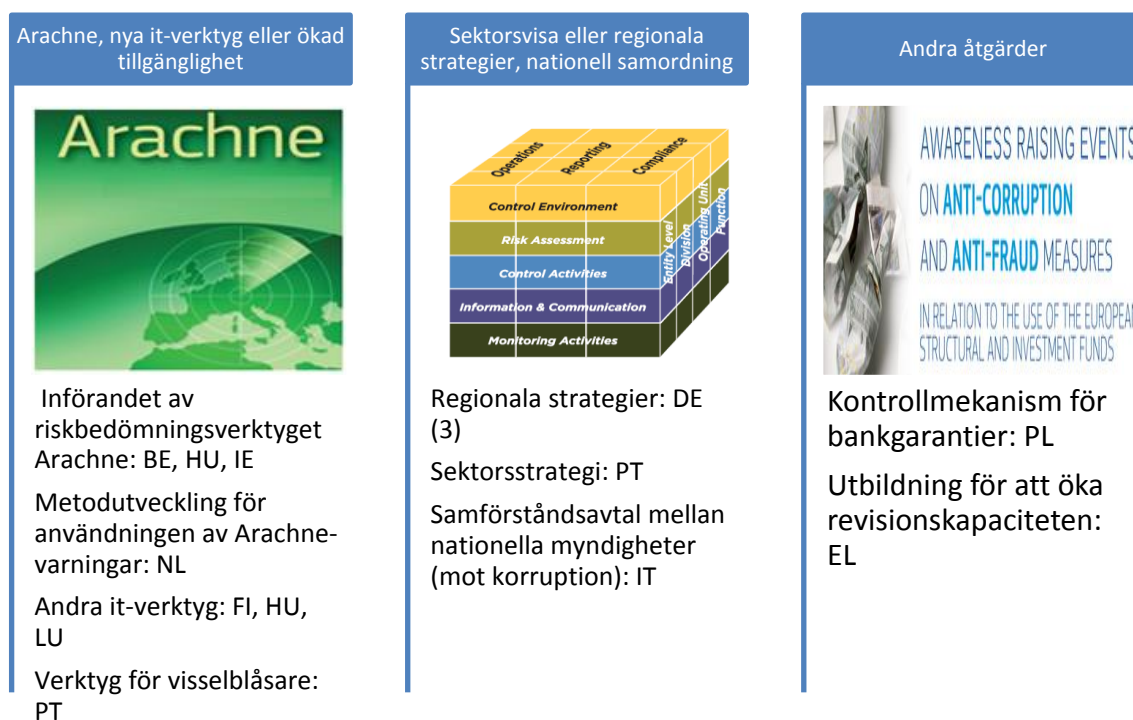
Berörda marknadsåtgärder		
Produkter från vinodlingssektorn	Frukt och grönsaker	Svinkött, ägg och fjäderfä, biodling och andra animaliska produkter

4.3. Sammanhållningspolitik och fiskeri – sektorsspecifik bedrägeribekämpning, åtgärder och resultat

4.3.1. Sammanhållningspolitik och fiskeri – medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder

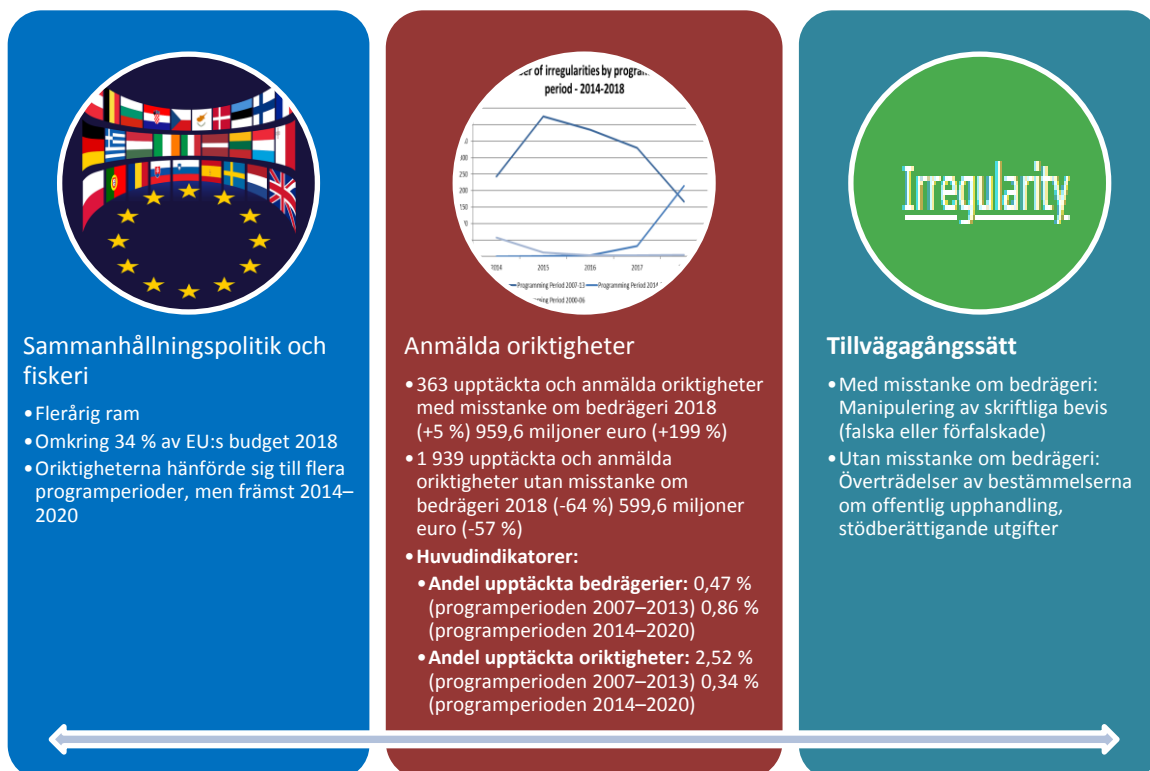
Fjorton länder rapporterade att de hade antagit sammanhållningspolitiska åtgärder. Inom detta område antogs också flest initiativ, huvudsakligen operativa sådana.

Figur 9: Åtgärder som medlemsstaterna antagit på det sammanhållningspolitiska området



Danmark rapporterade att man vidtagit en specifik åtgärd inom fisket.

Figur 10: Sammanhållningspolitik och fiskeri – fakta och siffror



4.3.2. Sammanhållningspolitik och fiskeri – statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier

Sammanhållningspolitiken är svårare att analysera än andra budgetsektorer, eftersom de uppgifter som tas emot (anmälda oriktigheter) hänförs till olika programperioder och omfattas av delvis olika regler.

Dessutom är programperioderna fleråriga, vilket i stor utsträckning påverkar bakomliggande trender. Eftersom fonderna förvaltas på liknande sätt analyseras fiskeri och sammanhållningspolitik tillsammans.

Antalet anmälda oriktigheter kulminerade 2015 och de variationer som följde därefter, även vad gäller berörda belopp, överensstämmer till stora delar med genomförandecykeln. Utvecklingen av beloppens storlek påverkas dock kraftigt av ett fåtal fall med exceptionellt stora belopp.

De oriktigheter som anmäldes 2018 berör fyra olika programperioder och är nästan jämnt fördelade mellan programperioden 2007–2013 och programperioden 2014–2020. De anmälda beloppen är betydligt högre än föregående år. Ökningen beror till stor del på att Slovakien upptäckte två bedrägerier som omfattade mycket höga belopp⁶¹.

Den nuvarande programperioden inleddes 2014 men rapporteringen av oriktigheter inleddes 2016 och ökade under 2017 och 2018. För att sätta denna trend i perspektiv har den jämförts med de oriktigheter som rapporterades under de första fem åren av programperioden 2007–2013⁶².

4.3.2.1. Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri

Generellt sett för alla fonder och perioder berörde oriktigheter med misstanke om bedrägeri i genomsnitt betydligt högre belopp än de oriktigheter där misstanke om bedrägeri saknades. Detta visar att bedrägerier utgör ett stort hot och att det är viktigt att samarbeta med de rättsliga myndigheterna.

⁶¹ Kommissionen betonar återigen att ett fåtal exceptionella fall kan få stor inverkan på trenderna när det gäller beloppsstorlek. Analysen av genomsnittsbeloppen i det arbetsdokument som avses i fotnot **Error! Bookmark not defined.** ii är avsedd att just begränsa dessa snedvridningseffekter.

⁶² Alla bedömningar som tas upp i detta avsnitt grundas på resultat som beskrivs i kapitel 4 i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 ii.

Vid en jämförelse med de oriktigheter som noterades under de första fem åren av programperioden 2007–2013 var antalet oriktigheter som anmäldes som bedrägerier och de berörda beloppen högre för programperioden 2014–2020 än för programperioden 2007–2013.

Antalet ärenden som avsåg felaktiga/saknade eller falska dokument, överträdelse av bestämmelserna om offentlig upphandling samt etik och integritet ökade kraftigt. Mest minskade antalet överträdelse som avsåg stödberättigande/legitima utgifter eller åtgärder och överträdelse av avtalsbestämmelser eller regler.

De mest berörda prioriteringarna var *"forskning och teknisk utveckling"*, *"ökad anpassningsförmåga hos arbetstagare, företag och entreprenörer"* och *"förbättrat tillträde till arbetsmarknaden och ökad varaktighet"*. Prioriteringarna *"turism"* och *"förnyelse av städer och landsbygd"* utmärkte sig vad gäller andelen upptäckta bedrägerier.

Andelen konstaterade bedrägerier var högre och andelen avvisade ärenden var lägre för sammanhållningspolitiska åtgärder än för jordbruk.

4.3.2.2. Upptäckta oriktigheter utan misstanke om bedrägeri

Under de första fem åren av genomförandet av den nuvarande programperioden var antalet anmälda oriktigheter utan misstanke om bedrägeri omkring 60 % lägre än under 2014–2020.

4.4. Indirekt förvaltning (föranslutningsinstrumenten) – statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier

Analysen av oriktigheter i samband med indirekt förvaltning är inriktad på föranslutningsinstrumenten⁶³.

De anmälda oriktigheterna avser tre perioder (2000–2006, 2007–2013 och 2014–2020), varav merparten avser perioden 2007–2013 (IPA I).

I likhet med tidigare år är landsbygdsutvecklingsstödet det område som drabbas mest av bedrägerier.

⁶³ Se kapitel 5 i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 ii.

4.5. Direkt förvaltning – sektorsspecifik bedrägeribekämpning, åtgärder och resultat

4.5.1. Direkt förvaltning – statistik över upptäckta oriktigheter och bedrägerier

Statistiken över direkt förvaltning grundas på återkrav som utfärdas av kommissionens avdelningar och registreras i kommissionens system för periodiserad redovisning (ABAC).

4.5.1.1. Upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri

2018 klassificerades 44 av de återkravsärenden som var registrerade i ABAC som bedrägerier⁶⁴. Dessa uppgick till 6,17 miljoner euro. Jämfört med de sammanlagda medel som faktiskt utbetalades uppgick andelen upptäckta bedrägerier till 0,03 %, dvs. kring det stabila femårsgenomsnittet.

4.5.1.2. Upptäckta oriktigheter utan misstanke om bedrägeri

När det gäller oriktigheter utan misstanke om bedrägeri registrerades 1 585 återkrav på totalt 67,6 miljoner euro år 2018. Andelen upptäckta oriktigheter minskade något under femårsperioden – med omkring 0,46 %.

5. ÅTERKRAV OCH ANDRA FÖREBYGGANDE OCH KORRIGERANDE ÅTGÄRDER

Detaljerad information om återkrav, finansiella korrigeringar och andra förebyggande och korrigerande åtgärder (avbrutna eller inställda utbetalningar) offentliggörs i den *årliga förvaltnings- och resultatrapporten*⁶⁵.

De upptäckta och anmälda oriktigheter som avses i årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning är föremål för korrigerande åtgärder för att säkerställa att EU-medel inte används för att finansiera projekt som involverar oriktigheter eller bedrägerier. Vid behov införs kravförfaranden som följs upp av nationella myndigheter i enlighet med nationella rättsliga ramar.

⁶⁴ Benämns som "fall anmälda till Olaf" i systemet.

⁶⁵ Den årliga förvaltnings- och resultatrapporten ingår i EU-budgetens integrerade ekonomiska rapporteringspaket (COM(2019) 299 final/2). Information om inkomster från återkrav ges också i det arbetsdokument som avses i fotnot 1 ii.

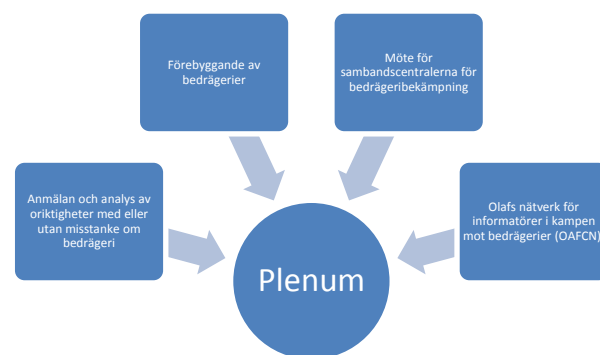
6. SAMARBETE MED MEDLEMSSTATERNA

Den rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen (Cocolaf) sammanför kommissionen (Olaf) och sakkunniga från medlemsstaterna. Cocolaf utgör ett forum för diskussion om den viktigaste utvecklingen i kampen mot bedrägerier och utarbetandet av denna rapport enligt artikel 325.5 i EUF-fördraget. Kommitténs arbete är strukturerat kring fyra arbetsgrupper och en plenarsession (se Figure 11).

Cocolafs undergrupp för rapportering och analys var ett idealiskt forum för att diskutera och finslipa de analyser som presenteras i arbetsdokumentet om statistisk utvärdering av oriktigheter, *Statistical Evaluation of irregularities*.

Undergruppen för förebyggande av bedrägerier började arbeta med att ta fram en metod för landprofiler med beskrivningar av medlemsstaternas system för bedrägeribekämpning. Detta verktyg kommer att vidareutvecklas under de kommande åren.

Figur 11: Cocolafs struktur och undergrupper



Sambandscentralerna för bedrägeribekämpning (Afcos) möts regelbundet under Olafs ledning. År 2018 ägde mötet rum den 16 oktober. Olafs utredningssamarbete med sambandscentralerna – särskilt under kontroller på plats – och informationsutbyte diskuterades. Andra frågor på dagordningen var sekretessen för Olafs slutrapporter, det övergripande samarbetet mellan de nationella sambandscentralerna och Herkules årliga arbetsprogram för 2019.

I Olafs nätverk för informatörer i kampen mot bedrägerier (OAFCN) arbetar kommunikationsansvariga tillsammans med talesmän för Olafs operativa partner i medlemsstaterna. Under 2018 anordnade Olaf

en gemensam presskonferens tillsammans med den svenska tullen om kampen mot förfälskade industrivaror. Olaf gjorde även ett gästinlägg på Twitter tillsammans med den lettiska sambandscentralen för bedrägeribekämpning för att presentera den andra omgången av sin framgångsrika kampanj för att få människor att säga nej till bedrägeri.

Medlemsstaterna och kommissionen diskuterade bedrägeribekämpningsfrågor i rådets arbetsgrupp för bedrägeribekämpning under de bulgariska och österrikiska ordförandeskapen.

7. SYSTEMET FÖR TIDIG UPPTÄCKT OCH UTESLUTNING (EDES)

Europeiska kommissionen förvaltar EDES-systemet. EDES som inrättades 2016 är idag färdigutvecklat och har visat sig vara ett kraftfullt verktyg för att förbättra skyddet av EU:s ekonomiska intressen mot opålitliga ekonomiska aktörer och bedragare (en påföljd kan t.ex. vara att uteslutas från förfaranden om tilldelning av EU-medel). EDES omfattar en lång rad omständigheter som är belagda med påföljder. Systemet har sin rättsliga grund i EU:s budgetförordning som ändrades 2018 (nedan kallad *budgetförordningen*)⁶⁶ (artiklarna 135–145).

Genom EDES säkerställs t.ex.

- tidig upptäckt av ekonomiska aktörer som utgör risker för EU:s ekonomiska intressen,
- uteslutning från att få EU-medel och/eller införandet av vite för otillförlitliga ekonomiska aktörer, och
- i de grävsta fallen, offentliggörande på kommissionens webbplats av information om uteslutning och/eller ekonomiska sanktioner⁶⁷.

Genom EDES förbättras tillämpningen av reglerna för administrativa påföljder avsevärt när det gäller de berörda ekonomiska aktörernas grundläggande rättigheter, samt när det gäller oberoende och insyn. EDES är även ett av de väletablerade uteslutningssystem som tillhandahålls av olika internationella

organisationer och multilaterala utvecklingsbanker.

EDES-systemets säregenhet och styrka är den befogenhet som tilldelas Europeiska kommissionen eller EU:s andra institutioner och organ⁶⁸ att agera i "avsaknad av en slutgiltig dom eller, i tillämpliga fall, ett slutgiltigt administrativt beslut"⁶⁹. Sanktioner kan åläggas baserat på "faktiska omständigheter och slutsatser" som härrör från revisioner eller kontroller som genomförts under den behöriga utanordnarens ansvar⁷⁰, Olafs utredningar eller nationella myndigheters eller internationella organisationers preliminära administrativa beslut.

Beslutet att ålägga opålitliga ekonomiska aktörer sanktioner kan fattas först på rekommendation⁷¹ av den centraliserade interinstitutionella panelen som gör en preliminär rättslig bedömning i avsaknad av en slutgiltig dom eller ett slutgiltigt administrativt beslut⁷². Panelen har inga utredningsbefogenheter. Den är sammansatt av en ständig oberoende ordförande på hög nivå⁷³, två ständiga ledamöter som företräder kommissionen som ansvarig för systemet samt en ad hoc-ledamot som företräder utanordnaren vid den avdelning som begär rekommendationen. Panelen ansvarar för rätten till försvar genom ett kontradiktoriskt utbyte med den berörda ekonomiska aktören och dess rekommendationer följer proportionalitetsprincipen⁷⁴.

Under 2018 hänsköt olika utanordnare, samtliga från Europeiska kommissionen, sex tillåtliga ärenden till panelen via dess ständiga sekretariat. Utöver dessa sex ärenden som överlämnades till panelens sekretariat 2018 omfattar denna rapport även ytterligare fyra ärenden som hänsköts till sekretariatet under 2017, eftersom de lades fram för panelen under 2018⁷⁵. Under första halvåret 2019 hänsköts åtta ärenden.

⁶⁸ Vid genomförandet av budgeten.

⁶⁹ Formulering som förekommer i artikel 136 i budgetförordningen.

⁷⁰ De avdelningar som fungerar som utanordnare kan vara EU:s institutioner, byråer kontor och organ.

⁷¹ För de situationer som avses i artikel 136.1 c–h i budgetförordningen (dvs. allvarligt fel i yrkesutövningen, bedrägeri, allvarliga kontraktsbrott, oriktigheter, skapandet av skalbolag).

⁷² Den panel som avses i artikel 143 i budgetförordningen.

⁷³ Ordföranden har en ständig oberoende ställföreträdare på hög nivå.

⁷⁴ Närmare information om panelen finns i arbetsdokumentet, fotnot 1 v.

⁷⁵ Bland de 52 ärenden som hänskjutits till panelen har panelen hittills utfärdat 29 rekommendationer.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1).

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

Kommissionen ska även rapportera om beslut som fattats av utanordnarna⁷⁶, bl.a.

- beslut om att inte utesluta den berörda ekonomiska aktören i avvaktan på dennes korrigerande åtgärder om detta är absolut nödvändigt för att säkra kontinuiteten i tjänsterna under en begränsad tid,
- beslut om att inte offentliggöra information om administrativa påföljder på kommissionens webbplats, antingen om det föreligger skäl att bevara utredningssekretessen eller att upprätthålla proportionalitetsprincipen om ärendet rör en fysisk person, och
- beslut av utanordnaren som avviker från panelens rekommendation.

Sedan panelen inledde sin verksamhet 2016 har det inte förekommit några avvikelser från dess rekommendationer, utan de behöriga utanordnarna har alltid följt rekommendationerna.

Under 2018 granskade kommissionens tjänst för internrevision EDES-systemet och gav då en positiv bild av det installerade systemet. Kommissionen har som uppföljning trappat upp sina insatser för att öka medvetenheten om EDES, både bland interna⁷⁷ och externa aktörer⁷⁸. Kommissionen har t.ex.

- lagt fram en kommunikationsplan och genomfört en undersökning bland berörda parter,
- i samarbete med Olaf noga övervakat den systematiska uppföljningen av rekommendationerna, och
- införlivat användningen av EDES i kommissionens generaldirektorats strategier mot bedrägerier.

8. UPPFÖLJNING AV EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION OM ÅRSRAPPORTEN 2017

Den 31 januari 2019 antog Europaparlamentet en resolution om kommissionens årsrapport för 2017 om skyddet av EU:s ekonomiska intressen – kampen mot bedrägerier⁷⁹. Kommissionen välkomnade Europaparlamentets resolution och noterade parlamentets erkännande av

kommissionens insatser för att bekämpa bedrägeri och dess stöd för kommissionens initiativ på området, särskilt inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) och kommissionens förslag till ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 om Olafs utredningar. Kommissionen kommer att kunna konstatera ett positivt utfall i av många av de frågor som parlamentet tog upp, särskilt dess uppmaning till ett nära samarbete mellan Olaf och EPPO. Kommissionen kommer även att fortsätta att uppmuntra de medlemsstater som ännu inte deltar i EPPO-samarbetet att ansluta sig och att säkerställa att EPPO har tillräckligt med resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Kommissionen kommer att kommentera resolutionen i detalj i sitt formella svar, som kommer att överlämnas senare i år⁸⁰.

9. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

9.1. Intäkter

Solpaneler var de varor som i monetära termer var föremål för mest bedrägerier och oriktigheter under 2018, precis som under 2017 och 2016. Under 2018 genomförde kommissionen inspektioner på plats i flera medlemsstater för att kontrollera deras kontrollstrategier för solpaneler. Inspektionerna genomfördes på grund av de risker som är förenade med solpaneler (underlåtenhet att betala stora belopp antidumpningstullar) och på grund av olika meddelanden om ömsesidigt bistånd som Olaf utfärdat de senaste åren. Medvetenheten i medlemsstaterna ökade om hur utsatt importen av solpaneler är för bedrägerier och oriktigheter, vilket ledde till att medlemsstaterna utökade sina kontroller under 2018. Detta understryker betydelsen av Olafs utredningar och Olafs samordnande roll på just detta område.

Intäktsbedrägeri genom undervärdering av varor som importeras till EU fortsätter att vara ett hot som måste hanteras under de kommande åren. Olafs utredningar om undervärdering av textilier och skor som importeras från Kina visade att bedragare utnyttjar alla kryphål som finns och att storskaliga bedrägerier kan löna sig.

Digitaliseringen av den globala ekonomin och nya ekonomiska modeller, t.ex. e-handeln, håller snabbt på att förändra den gränsöverskridande handeln från några få stora transporter/bulktransporter till ett stort antal små transporter av ringa värde.

Närmare information finns i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 v och i dess bilagor.

⁷⁶ Uppgifter ges i det arbetsdokument som nämns i fotnot 1 v.

⁷⁷ Kommissionens avdelningar och EU:s institutioner och organ.

⁷⁸ Enheter som deltar i genomförandet av budgeten genom delad eller indirekt förvaltning.

⁷⁹ 2018/2152(INI).

⁸⁰ SP(2019)392.

Den gränsöverskridande e-handeln med varor medför risker för EU:s ekonomiska intressen och för medlemsstaterna. En särskild risk är missbruket av tullbefrielsen vid försändelser av ringa värden genom att i) undervärdera varor inom e-handeln, ii) dela upp försändelser så att de hamnar under tröskelvärdet för tullbefrielse (150 euro), iii) importera kommersiella försändelser som deklarerats som gåvor, eller iv) importera varor som inte omfattas av tullbefrielsen.

Den växande e-handeln gör att medlemsstaterna måste anpassa sina tullkontrollstrategier för att hitta rätt balans mellan att å ena sidan underlätta/förenkla handeln och å andra sidan skydda EU:s ekonomiska intressen.

Att på ett flexibelt sätt kombinera olika kontroller är därför en förutsättning för att kunna täppa till eventuella kryphål som utnyttjas av bedragare. Det är också viktigt för att säkerställa att tullmyndigheterna kan hantera olika ekonomiska modeller baserade på tekniska lösningar (t.ex. e-handeln) och för att effektivt skydda EU:s ekonomiska intressen samtidigt som handeln underlättas och förenklas.

Rekommendation 1

Medlemsstaterna uppmanas att förbättra sina strategier för tullkontroll av den gränsöverskridande e-handeln och se till att de följs. Syftet är särskilt att förhindra missbruk av tullbefrielsen för försändelser av ringa värden och att säkerställa en korrekt uppbörd av traditionella egna medel.

Medlemsstaterna uppmanas därför att säkerställa att

- de elektroniska tulldeklarationssystemen inte automatiskt tillämpar begärd tullbefrielse på varor med ett deklarerat verkligt värde på över 150 euro, på kommersiella försändelser som deklarerats som gåvor och på varor som inte omfattas av tullbefrielse,
- de elektroniska tullsystemen systematiskt upptäcker potentiellt undervärderade eller felaktigt deklarerade varor av ringa värden som är befriade från importtullar, antingen med hjälp av riskprofiler eller slumpvis,
- särskilda kontrollåtgärder vidtas för att förhindra en konstgjord uppdelning av försändelser för att uppnå tullbefrielse, och
- efterhandskontroller görs för att kontrollera att näringsidkare följer

reglerna om tullbefrielse för försändelser av ringa värden och att godkända ekonomiska aktörer inte undantas från sådana kontroller.

9.2. Utgifter

De huvudsakliga slutsatserna av analysen i denna rapport bekräftar de viktigaste mönstren och slutsatserna i tidigare rapporter.

När det gäller jordbruksutgifter är marknadsåtgärder och investeringar i landsbygdsutveckling förenade med störst risker. När det gäller direktstöd kan vissa specifika problem förekomma på lokal nivå som de behöriga nationella myndigheterna måste hantera korrekt och skyndsamt.

När det gäller sammanhållningspolitiken kan det konstateras att framsteg har gjorts, särskilt under den nuvarande programperioden. Resultatet av de nya bedrägeribekämpningsbestämmelserna i förordning (EU) nr 1303/2013 ser lovande ut. Fler bedrägerier upptäcks och antalet oriktigheter utan misstanke om bedrägeri tycks minska. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka dessa resultat för att utvärdera om de faktiskt beror på effektivare system snarare än underupptäckt och underrapportering (särskilt när det gäller oriktigheter utan misstanke om bedrägeri).

Rekommendation 2

Kommissionen upprepar att de medlemsstater som ännu inte har gjort det lämpligen bör anta nationella strategier mot bedrägerier.

De bör utveckla strategierna i samarbete med alla organ och myndigheter som har en särskild roll och sakkunskap i skyddet av EU:s ekonomiska intressen, däribland brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter.

I enlighet med tidigare års rekommendationer bör medlemsstaterna i dessa strategier beakta

- slutsatserna av riskanalysen i denna och tidigare rapporter,
- behovet av att strukturera samordningen mellan administrativa och straffrättsliga kontroller och utredningar,
- hur tips från medier och visselblåsare kan införlivas i kontrollsystemet, och
- möjligheten att förbättra den riskanalysbaserade metoden för att upptäcka oriktigheter och bedrägerier,

bl.a. användningen av it-verktyg (t.ex. Arachne).

9.3. Framtidsutsikter

Kommissionen, medlagstiftarna och medlemsstaterna arbetar kontinuerligt med att förbättra den rättsliga ram som ska skydda EU:s budget. I denna rapport har vi försökt att illustrera detta pågående arbete och de största framsteg som har skett under tre årtionden av gemensamma ansträngningar och insatser. Under Juncker-kommissionen har arbetet till och med accelererat. Viktiga initiativ har slutförts och operativa resultat har uppnåtts, vilket visar på en ständig strävan efter att hantera framväxande utmaningar och risker.

Detta arbete fortsätter under 2019, då medlagstiftarna kommer att avsluta arbetet med att anta andra viktiga lagstiftningsinitiativ som kommer att ytterligare stärka ramen för bekämpande av bedrägerier, nämligen direktiven om skydd för visselblåsare respektive förebyggande av penningtvätt.

När det gäller skyddet av EU:s ekonomiska intressen ute på fältet har revisionsrättens årliga rapport visat att det under de senaste åren skett stora förbättringar och att några politikområden har en felprocent som ligger under väsentlighetsnivån. Två år i följd (2016 och 2017) har revisionsrätten gjort ett uttalande med reservation om EU-budgeten.

Detta arbete måste fortsätta och fler förbättringar kan och måste ske. I två särskilda rapporter som antagits 2019⁸¹ har revisionsrätten bekräftat dessa framsteg men har även ringat in områden som behöver förbättras. De flesta stöds av de slutsatser som presenteras i årsrapporterna om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning, medan andra kräver nya åtgärder. Kommissionen hörsammar i sin nya strategi mot bedrägerier som antogs den 29 april 2019 de flesta av revisionsrättens farhågor och avser att stärka kommissionens analyskapacitet och interna samordningsram för att kunna hantera de nya utmaningar som uppstår när förhållandena ständigt förändras.

⁸¹ SR 01/2019, *Kampen mot bedrägerier i samband med EU-utgifter: mer behöver göras* och SR 06/2019, *Bekämpning av bedrägeri i EU:s sammanhållningsutgifter: förvaltande myndigheter måste bli bättre på upptäckt, motåtgärder och samordning*.