

Bruxelles, den 18. juli 2025
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	17. juli 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2025) 546 final
Vedr.:	HVIDBOG om revision af strukturen til bekæmpelse af svig

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 546 final.

Bilag: COM(2025) 546 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.7.2025
COM(2025) 546 final

HVIDBOG

om revision af strukturen til bekæmpelse af svig

1. Indledning

Den Europæiske Unions ("EU") traktater fastsætter, at bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der påvirker EU's finansielle interesser, er et ansvar, der deles mellem EU og dets medlemsstater¹. Kommissionen har et centralt ansvar for at beskytte EU's finansielle interesser² gennem sine ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede og samarbejder i den forbindelse med flere specialiserede organer, kontorer og agenturer, der er blevet oprettet i årenes løb. Den tager også hensyn til anbefalingerne fra Den Europæiske Revisionsret. Sammen med medlemsstaternes kompetente myndigheder og de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede i alle institutioner, organer, kontorer og agenturer udgør de EU's struktur for bekæmpelse af svig.

EU's struktur til bekæmpelse af svig har udviklet sig over tid for at imødegå de stadigt skiftende trusler mod EU's finansielle interesser. Omfanget af tværnational svig, herunder momssvig, samt aktiviteter fra organiserede kriminelle netværk, der retter sig mod EU-midler, er tiltaget. Der er også voksende dokumentation for den centrale rolle, som organiseret kriminalitet spiller i tilfælde af svig, og omvendt for den vigtige rolle, som svig spiller i finansieringen af andre former for alvorlig og organiseret kriminalitet, herunder terrorisme. Svindlere gør nu brug af avancerede teknologier som kunstig intelligens (AI), krypteret kommunikation og kryptovalutaer for at udføre og skjule deres kriminelle aktiviteter, hvilket øger udfordringen. Desuden udvikler forvaltningsmetoderne sig, og den markante stigning i størrelsen af EU's budget som følge af NextGenerationEU har ført til en stigning i de beløb, der er i risiko for svig og uregelmæssigheder. En revision af rammen omkring strukturen til bekæmpelse af svig er en mulighed for bedre at imødegå alle udfordringer og lukke eksisterende huller i beskyttelsen af EU's finansielle interesser. En sådan revisionsproces vil også være en mulighed for at forbedre og strømline samarbejdet mellem de forskellige aktører inden for bekæmpelse af svig. Denne hvidbog har til formål at forberede processen ved at fremlægge en række centrale spørgsmål til bred overvejelse, som kan undersøges i forbindelse med den kommende revision.

Revisionen skal supplere det forberedende arbejde med den næste flerårige finansielle ramme (FFR). Målet er at sikre, at den næste FFR kan drage fordel af en styrket og mere effektiv struktur til bekæmpelse af svig for at beskytte EU's finansielle interesser ved at gøre bedst mulig brug af ressourcerne (især med hensyn til komplementaritet og koordinering af funktioner og aktiviteter hos alle relevante aktører). Det skal bidrage til at opfylde de mål, som Kommissionen har fastsat i sine forslag til EU's næste langsigtede budget. Det skal især ske ved at tage fat på det nuværende systems kompleksitet, svagheder og begrænsninger; maksimere virkningen af hver eneste euro, der bruges, ved at fokusere på EU's prioriteter og mål, hvor EU's indsats skaber størst merværdi og sikre, at EU-midlerne bruges ansvarligt og kan spores.

Revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig supplerer også en række andre nylige eller igangværende politiske initiativer på områder, der er tæt forbundet med bekæmpelse af svig,

¹ Artikel 310, stk. 6, og artikel 325 i TEUF.

² Artikel 317 i TEUF.

såsom forslaget til direktiv om strafferetlig bekæmpelse af korruption³, forordningen om konditionalitet⁴ og overvågning i henhold til den årlige rapport om retsstatssituationen.

Europa-Parlamentet tillægger revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig stor betydning. Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg fremhævede i sin betænkning om beskyttelse af EU's finansielle interesser – bekæmpelse af svig – årsberetning 2023 (CONT-betænkningen)⁵ det presserende behov for at styrke og modernisere strukturen til bekæmpelse af svig som reaktion på nye udfordringer og muligheder⁶. CONT-betænkningen understreger navnlig behovet for at vurdere og minimere overlap og dobbeltarbejde mellem aktører inden for bekæmpelse af svig; fremme strategier til bekæmpelse af svig på nationalt plan; styrke brugen af digitale værktøjer og databaser; overveje en centraliseret forvaltningsstruktur; sikre strategisk tilsyn og afhjælpe strukturelle mangler; og forbedre rapporteringsrammen ved at indarbejde resultater fra alle komponenter i årsberetningen om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser (BFI-rapporten) for at øge gennemsigtigheden og ansvarligheden.

Revisionsretten har også vedtaget flere særberetninger om bekæmpelse af svig⁷ og arbejder på andre revisioner relateret til svig⁸. Den vurderer navnlig samarbejdsordningerne og koordineringen mellem Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust) og Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelsessamarbejde (Europol)⁹ samt effektiviteten af de nationale kontrolsystemer i forvaltningen af midlerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten¹⁰ med henblik på at forebygge, opdage og, hvor det er relevant, korrigere svig¹¹. En tredje igangværende revision¹² vil vurdere effektiviteten af handlingsplanen for Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig fra 2019¹³.

Revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig vil blive gennemført ved hjælp af en holistisk tilgang. Den vil kortlægge de vigtigste aktører inden for bekæmpelse af svig, identificere og afhjælpe smuthuller, der kan være skadelige for EU's finansielle interesser og fremme effektivitet i alle faser af cyklussen for bekæmpelse af svig (forebyggelse, opdagelse, efterforskning, retsforfølgning og korrektioner/inddrivelse). Som fastsat i ProtectEU – den europæiske strategi for indre sikkerhed¹⁴ – vil resultaterne af revisionen af strukturen til

³ COM/2023/234 final.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 1).

⁵ Betænkning om beskyttelsen af Den Europæiske Unions finansielle interesser – bekæmpelse af svig – årsberetning 2023, 1. april 2025, Europa-Parlamentet, Budgetkontroludvalget, ordfører: Gilles Boyer.

⁶ Se også "*EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face*", en undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentets budgetkontroludvalg, under Generaldirektoratet for Interne Politikker, PE 763.761, foretaget af Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), august 2024.

⁷ F.eks. Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 7/2024 om Kommissionens systemer til inddrivelse af uregelmæssige EU-udgifter.

⁸ F.eks. om genopretnings- og resiliensfaciliteten (RRF) og medlemsstaternes kontrolsystemer samt om Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig.

⁹ Offentliggørelsen er planlagt til september 2025. Det rapporterende medlem er J. Gregor.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

¹¹ Offentliggørelsen er planlagt til december 2025. Det rapporterende medlem er I. Maletic.

¹² Offentliggørelsen er planlagt til september 2026. Det er endnu ikke besluttet, hvem der skal være det rapporterende medlem.

¹³ Kommissionens handlingsplan for bekæmpelse af svig – revision 2023, COM(2023) 405 final.

¹⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 1. april 2025, "*ProtectEU: – en EU-strategi for indre sikkerhed* (COM(2025) 148).

bekæmpelse af svig støtte styrkelsen af komplementariteten mellem de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede, EPPO, OLAF, Europol, Eurojust, Myndigheden for Bekæmpelse af Hvidvaskning af Penge (AMLA) og den foreslåede EU-toldmyndighed. Bekæmpelsen af svig kan drage fordel af at fokusere på bedre indsamling af oplysninger, bedre anvendelse af oplysninger og datadeling, styrket adgang til data, anvendelse af moderne teknologier, herunder kunstig intelligens, til bedre opdagelse og efterforskning af svig, forbedrede synergier i anvendelsen af efterforskningsmidler, både strafferetlige og administrative, og forbedret samarbejde. Effektiv afskrækkelse og reaktion vil være kernen i revisionen. Selv om revisionen specifikt vil fokusere på at forbedre strukturen til bekæmpelse af svig for at sikre, at EU-midler beskyttes bedre mod svig, kan revisionen også støtte bekæmpelsen af anden alvorlig kriminalitet.

Denne hvidbog fremlægger nogle spor, der skal udforskes i forbindelse med den kommende revision af strukturen til bekæmpelse af svig. Resultatet af revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig vil blive fremlagt i en meddelelse fra Kommissionen i 2026, som om nødvendigt vil blive ledsaget af eventuelle lovgivningsforslag. Dette vil ske på baggrund af resultaterne af de igangværende evalueringer af de retlige rammer, der gælder for visse aktører, som er relevante for strukturen til bekæmpelse af svig, samt af forordningen om beskyttelse af EU's finansielle interesser¹⁵ og direktivet om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser (BFI-direktivet)¹⁶.

2. EU's struktur til bekæmpelse af svig og dens aktører

EU's kapacitet til at bekæmpe svig og uregelmæssigheder har udviklet sig i årenes løb og er blevet styrket med nye aktører, der hver især bidrager til en samordnet indsats. På EU-plan blev ansvaret for at beskytte EU's finansielle interesser først overdraget til afdelingen for samordning af bekæmpelsen af svig (UCLAF) i 1988¹⁷ og derefter til OLAF. Flere andre enheder, der er involveret i bekæmpelsen af svig, er siden gradvist blevet oprettet for at øge effektiviteten af det system, der beskytter EU's finansielle interesser.

Disse er de vigtigste aktører på EU-plan, hvis ansvarsområder er relevante for bekæmpelsen af svig, og som tilsammen udgør EU's struktur til bekæmpelse af svig:

- I institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er de anvisningsberettigede ved delegation ansvarlige for de regelmæssige udgifter og forsvarlig anvendelse af EU-budgettet i overensstemmelse med de politiske prioriteter og modaliteter, som medlovgiverne har fastlagt i de flerårige programmer, idet der også tages hensyn til henstillingerne fra Den Interne Revisionstjeneste. I den forbindelse skal de også opdage og forebygge svig og uregelmæssigheder og træffe administrative foranstaltninger for at

¹⁵ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1.

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser, EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29.

¹⁷ UCLAF var en taskforce, der blev oprettet som en del af Kommissionens Generalsekretariat. Den førte til oprettelsen af OLAF i 1999. Se Kommissionens afgørelse 1999/352/EF af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 20).

beskytte EU-budgettet og inddrive uretmæssigt anvendte EU-midler i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i finansforordningen¹⁸. I henhold til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten, hvor det primære ansvar for at forebygge, opdage og korrigere svig, korruption og interessekonflikter ligger hos medlemsstaterne, skal de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede give sikkerhed for, at medlemsstaterne opfylder denne forpligtelse¹⁹. På indtægtsområdet sikrer de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede, at medlemsstaterne opfylder deres ansvar for rettidigt og korrekt at stille egne indtægter til rådighed for EU-budgettet.

- OLAF er ansvarlig for at gennemføre administrative undersøgelser med henblik på at beskytte EU's finansielle interesser mod svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet. OLAF udøver sine undersøgelsesbeføjelser (herunder kontrol på stedet) i fuld uafhængighed på både udgifts- og indtægtssiden. Adskillige forordninger regulerer dets undersøgelser samt dets samarbejde med medlemsstaternes kompetente myndigheder og andre aktører under strukturen til bekæmpelse af svig²⁰. Desuden er OLAF Kommissionens ledende tjeneste i udformningen og udviklingen af en europæisk politik for bekæmpelse af svig²¹.
- Siden 2021 har EPPO²² fungeret som et fælles kontor for de deltagende EU-medlemsstater²³, som har overført beføjelsen til EPPO til at efterforske og retsforfølge gerningsmænd til strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser, som fastsat i BFI-direktivet ("BFI-lovovertrædelser"), herunder svig, korruption og hvidvaskning af penge samt organiseret kriminalitet, når det drejer sig om BFI-lovovertrædelser, i overensstemmelse med EPPO-forordningen. EPPO kombinerer EU's og den nationale retsforfølgingsindsats i en fælles tilgang til bekæmpelse af BFI-lovovertrædelser.

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (omarbejdning) (EUT L, 2024/2509, 26.9.2024).

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

²⁰ Disse forordninger er:

1. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) ("OLAF-forordningen")
2. Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/2030 af 26. oktober 2016 om ændring af forordning nr. 883/2013 for så vidt angår sekretariatet for Overvågningsudvalget for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)
3. Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2020/2223 af 23. december 2020 om ændring af forordning nr. 883/2013 for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs undersøgelser
4. Rådets Forordning nr. 2185/96 af 11. november 1996 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder
5. Rådets forordning nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og
6. Rådets forordning nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.

²¹ "Meddelelse til Kommissionen: Forvaltning i Kommissionen" af 24.6.2020, C(2020) 4240 final, s. 16.

²² Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO-forordningen") (EUT L 283 af 31.10.2017, s. 1).

²³ I øjeblikket deltager alle medlemsstater i EPPO, undtagen Danmark, Irland og Ungarn.

- Eurojust²⁴ blev oprettet i 2002. Det er et EU-agentur, der fungerer som et knudepunkt, så de nationale retsmyndigheder kan samarbejde om at bekæmpe grov grænseoverskridende kriminalitet, herunder korruption. Det støtter og koordinerer de nationale myndigheders (fra lande uden for EU samt EU's medlemsstater) indsats for at efterforske og retsforfølge grænseoverskridende kriminalitet (f.eks. svig, organiseret kriminalitet og terrorisme).
- Europol²⁵ påbegyndte sin virksomhed i 1999. Dets opgave er at støtte EU's medlemsstaters retshåndhævende myndigheder i at forebygge og bekæmpe alle former for grov international og organiseret kriminalitet, cyberkriminalitet og terrorisme. Det yder analytisk og operationel bistand til disse myndigheder og samarbejder med partnerlande uden for EU og internationale organisationer for at styrke samarbejdet.
- Som EU's eksterne revisor gennemgår Revisionsretten alle EU's indtægts- og udgiftsregnskaber med henblik på at afgive en årlig erklæring til Europa-Parlamentet og Rådet om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed. I den forbindelse rapporterer den også om uregelmæssigheder. Desuden vedtager Revisionsretten særberetninger og analyser om en bred vifte af områder inden for EU's udgifter og politikker.
- AMLA blev oprettet i 2024 for at forebygge hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Den vil være fuldt operationel fra den 1. januar 2028. Dens beføjelser vil sætte den i stand til at støtte den operationelle koordinering af nationale myndigheder, der har til opgave at føre tilsyn eller udarbejde finansielle efterretninger. AMLA har desuden fået tillagt direkte tilsynsbeføjelser, herunder mulighed for at pålægge operatører og finansielle institutioner (herunder banker) under AMLA's direkte tilsyn bøder og administrative foranstaltninger for at sikre, at de anvender EU's regler om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme korrekt og konsekvent. Disse regler er blevet revideret og vil finde anvendelse i hele EU fra midten af 2027.
- Den 17. maj 2023 foreslog Kommissionen oprettelsen af en EU-toldmyndighed som led i toldreformpakken²⁶. Målet er via denne nye myndighed at vedtage en mere centraliseret digital tilgang, navnlig med hensyn til toldrisikostyring og -kontrol, for at sikre en mere effektiv og styrket toldunion, der er modstandsdygtig over for svig, og spille en central rolle i bekæmpelsen af svig ved EU's ydre grænser.

Samarbejde mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne samt mellem medlemsstaterne indbyrdes er afgørende, fordi beskyttelsen af EU's finansielle interesser er et fælles ansvar for EU og de nationale myndigheder. Medlemsstaterne er ansvarlige for at vedtage, gennemføre og håndhæve de regler og procedurer, der effektivt beskytter EU's finansielle interesser. De har også en ledende rolle og specifikke forpligtelser i forbindelse med at opdage, indberette og håndtere svigagtige aktiviteter mod EU's budget. For eksempel blev Eurofisc-netværket af

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1727 af 14. november 2018 om Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust), og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2002/187/RIA, PE/37/2018/REV/1 (EUT L 295 af 21.11.2018, s. 138).

²⁵ Rådets afgørelse 2009/371/RIA af 6. april 2009 om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol) (EUT L 121 af 15.5.2009, s. 37).

²⁶ Se særligt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-toldkodeksen og oprettelse af Den Europæiske Unions Toldmyndighed og om ophævelse af forordning (EU) nr. 952/2013 (COM(2023) 258 final). Forslaget behandles af medlovgiverne.

medlemsstater²⁷ oprettet i 2010 for at bekæmpe grænseoverskridende momssvig. Dets mandat omfatter fælles behandling og dataanalyse, koordinering af opfølgende foranstaltninger samt adgang til toldoplysninger om momsfritaget import²⁸.

EU-retten indeholder bestemmelser om et loyalt og effektivt samarbejde mellem Kommissionen gennem OLAF og medlemsstaternes kompetente myndigheder samt om, at OLAF støtter EPPO's straffesager eller supplerer dem med administrative undersøgelser. Der er allerede opnået et godt samarbejde mellem aktørerne inden for bekæmpelse af svig. Dette omfatter, at OLAF støtter EPPO's straffesager eller supplerer dem med administrative undersøgelser, koordinering af medlemsstaternes myndigheders efterforskningsaktiviteter, bistand til disse myndigheder, gennemførelse af fælles efterforskninger med støtte og deltagelse af EPPO, Europol, Eurojust, OLAF og medlemsstaternes myndigheder, operationelle møder og en årlig udveksling af synspunkter mellem OLAF²⁹, EPPO, Europol, Eurojust og Revisionsretten sammen med Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Et strategisk fokus på synergier og ressourceoptimering er blevet afgørende i betragtning af både de forskellige mandater og kapaciteter hos de forskellige aktører inden for bekæmpelse af svig samt tilføjelsen af nye aktører til strukturen. Det er afgørende, at hver enhed kan spille sin rolle i et gnidningsløst og effektivt system til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader EU's finansielle interesser.

3. Fokusområder for revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig

3.1 Styrkede forebyggende foranstaltninger

Der er allerede indført stærke systemer til forebyggelse af svig i forbindelse med EU-midler, og Kommissionen har taget skridt til løbende at forbedre dem som led i sin strategi for intern kontrol. Desuden har finansforordningen for 2024³⁰ indført flere nyskabelser, der vil bidrage til yderligere at styrke forebyggelsen, opdagelsen, korrektionen og opfølgningen af uregelmæssigheder, herunder svig og korruption, fra den næste FFR og fremefter. Dette omfatter:

- Flere forbedringer³¹ af **Systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES)**³² og udvidelsen af dets anvendelsesområde til delt forvaltning (og til direkte forvaltning med medlemsstaterne) fra den 1. januar 2028. EDES gør det muligt at opdage svigagtige eller

²⁷ Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (omarbejdning) (EUT L 268 af 12.10.2010, s. 1).

²⁸ Europol, Eurojust og Eurofisc er stadig præget af den "mellemstatslige tredje søjle-ånd", idet de er afhængige af de nationale myndigheders endelige afgørelse, som de ikke er tiltænkt at skulle erstatte.

²⁹ Artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT L 248, s. 1).

³⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (omarbejdning) (EUT L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

³¹ Disse forbedringer omfatter en fremskyndet procedure, en retlig formodning om underretning, muligheden for at udelukke reelle ejere og nogle få nye tilfælde af alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet, der kan føre til udelukkelse.

³² EDES blev oprettet i 2016 som et af de instrumenter, der skal beskytte EU's finansielle interesser.

upålidelige økonomiske aktører på et tidligt tidspunkt og på grundlag af påståede kendsgerninger. Hvis der konstateres en forseelse, kan en økonomisk aktør midlertidigt udelukkes fra at modtage EU-midler i op til fem år. EDES-sager kan også under visse betingelser føre til pålæggelse af økonomiske sanktioner. Afgørelser registreres i en central database, som alle institutioner, organer, kontorer og agenturer og medlemsstaternes myndigheder har adgang til.

- Obligatorisk indberetning til **det fælles datamining- og risikovurderingsværktøj (Arachne+)** til revisions- og kontrolformål fra den 1. januar 2028. Data, der indsamles af alle medlemsstaternes myndigheder for alle fonde, vil blive inkluderet i et fælles EU-dækkende værktøj. Dette vil styrke kontrol- og revisionsfunktionerne i hele EU og bistå de nationale myndigheder og aktører inden for bekæmpelse af svig med at forebygge, opdage, korrigere og følge op på svig, korruption og uregelmæssigheder, herunder interessekonflikter og dobbeltfinansiering. Forvaltningsmyndighedernes anvendelse af Arachne+ vil fortsat være frivillig, men Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen er enige om at genoverveje obligatorisk anvendelse af Arachne+ på grundlag af en vurdering af, om værktøjet, som Kommissionen skal levere i 2027, er klart.

Bestræbelserne på at forebygge svig skal fortsætte og kan styrkes yderligere. OLAF har opbygget betydelig erfaring og et omfattende netværk af kontaktpunkter med medlemsstater og tredjelande samt erfaring med at udvikle strategier til bekæmpelse af svig i medlemsstater og ikke-EU-lande. OLAF's uvurderlige ekspertise inden for forebyggelse af svig og korruption bør anvendes af alle aktører inden for bekæmpelse af svig i videst muligt omfang. Aktører inden for bekæmpelse af svig bør også tilskyndes til at anvende koordineringstjenesterne for bekæmpelse af svig (AFCOS), som koordineres af OLAF, til at styrke samarbejdet mellem nationale organer og EU-organer om forebyggelse af svig og korruption. Udveksling af oplysninger i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 515/97 bør også udnyttes bedre til at styrke den gensidige bistand mellem de nationale administrative myndigheder i forbindelse med forebyggelse af svig³³.

Forebyggelse af svig er særlig vigtig på **indtægtsområdet, hvor myndighederne sandsynligvis ikke vil kunne inddrive de beløb, som gerningsmændene har unddraget sig.** Det er medlemsstaternes ansvar at inddrive de tabte beløb (især moms og told). De fleste tab kan imidlertid ikke inddrives af de nationale myndigheder (selv når svindlerne identificeres, retsforfølges og dømmes) fordi de normalt organiserer deres insolvens eller konkurs eller befinder sig uden for EU's jurisdiktion. De administrative undersøgelser fokuserer derfor i øjeblikket på at opdage svig på et tidligt tidspunkt og koordinere de nationale myndigheders kontrol for at forhindre yderligere svigagtig import samt træffe forebyggende foranstaltninger for at beskytte EU-budgettet. De strafferetlige efterforskninger på dette område fokuserer i vid udstrækning på at identificere de kriminelle netværk, der står bag svig, standse deres aktiviteter, optræfle kriminelle netværk og undgå fremtidige svigagtige aktiviteter og de dermed forbundne tab.

³³ Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1.

Strategier til bekæmpelse af svig er afgørende for at håndtere svig og korruption på en omfattende måde, der integrerer foranstaltninger gennem hele anti-svig-cyklussen, herunder forebyggelse. Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig og dens handlingsplan blev revideret i 2023. Den nye handlingsplan omfatter 44 foranstaltninger under syv temaer, der dækker Kommissionens prioriteter i forbindelse med bekæmpelse af svig. Digitalisering er planens første tema, og en fjerdedel af foranstaltningerne fokuserer på at forbedre Kommissionens og medlemsstaternes brug af IT-værktøjer til bekæmpelse af svig (f.eks. Arachne, EDES og IMS³⁴). Handlingsplanen indeholder også bestemmelser om øget samarbejde inden for Kommissionen og med centrale eksterne partnere og civilsamfundet for at beskytte EU's finansiering. Andre emner omfatter genopretnings- og resiliensfaciliteten, toldsvig og yderligere styrkelse af etikken og en kultur for bekæmpelse af svig i Kommissionen. Gennemførelsen af handlingsplanen er i gang. Desuden har Kommissionens tjenestegrene og forvaltningsorganer sektorspecifikke strategier til bekæmpelse af svig, som yderligere styrker rammen for bekæmpelse af svig.

For yderligere at styrke forebyggelsen kan der også indføres strategier til bekæmpelse af svig med tilhørende handlingsplaner på nationalt plan. Ikke alle medlemsstater har på nuværende tidspunkt nationale strategier til bekæmpelse af svig, og de eksisterende strategier følger ikke nødvendigvis en ensartet tilgang. Dette kan føre til svagheder og mangler i den globale tilgang til bekæmpelse af svig.

3.2 Forbedret opdagelse

Tidlig opdagelse af uregelmæssigheder, svig og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, er en nødvendig forudsætning for en effektiv gennemførelse af svigbekæmpelsescyklussen både på nationalt plan og på EU-plan.

a. Rapportering

På nationalt plan har medlemsstaterne hovedansvaret for at opdage og rettidigt indberette svig og korruption til EPPO med henblik på efterforskning og retsforfølgning samt for hurtigt at indberette andre uregelmæssigheder til OLAF og videregive pålidelige oplysninger om svigagtige aktiviteter. Disse er grundlæggende skridt for, at Kommissionen kan være bekendt med de uundværlige oplysninger om konstaterede eller formodede uregelmæssigheder og svig, der opdaget i medlemsstaterne. I denne forbindelse er den næste FFR en mulighed for at gennemgå hensigtsmæssigheden af de nationale rapporteringsprocedurer.

Brugen af eksisterende instrumenter såsom IMS, OWNRES³⁵ og EDES (for så vidt angår den del, der vedrører tidlig opdagelse), kan i væsentlig grad bidrage til yderligere udbredelse af oplysninger, der kan føre til, at der træffes passende forebyggende foranstaltninger, samt til tidlig opdagelse af tilfælde af svig.

³⁴ Systemet til indberetning af uregelmæssigheder (IMS) er et dedikeret elektronisk system til indberetning af uregelmæssigheder. Det er blevet udviklet og stillet til rådighed for medlemsstaterne og modtagerlandene. IMS drives under informationssystemet til bekæmpelse af svig (AFIS) og anvendes af 35 lande.

³⁵ Kommissionen har udviklet databasen over egne indtægter (OWNRES) som et elektronisk system til at lette indberetningen og overvågningen af tilfælde af svig og uregelmæssigheder, der har betydning for fordringer på traditionelle egne indtægter.

Desuden er beskyttelse af whistleblowere et effektivt redskab i kampen mod svig og korruption. Det kan spille en central rolle med hensyn til at støtte gennemsigtigheden og ansvarligheden i både regeringens og virksomhedernes adfærd og opdage svigagtige aktiviteter, der ellers er vanskelige at opdage. Effektiv gennemførelse af EU's whistleblowerdirektiv³⁶ kan bidrage til bedre og tidligere opdagelse af svigagtige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser.

b. Udveksling af oplysninger mellem aktørerne inden for bekæmpelse af svig

Eurojust og Europol styrker EU's kapacitet til at bekæmpe svig ved at sikre en effektiv koordinering mellem de respektive retlige og retshåndhævende organer og lette udvekslingen af oplysninger. De hjælper med at overvinde de begrænsninger, der følger af nationale grænser og forskellige retlige rammer, hvilket styrker EU's fælles indsats mod svig og korruption samt hindrer kriminelle i at udnytte forskellene mellem de nationale systemer. Det er afgørende for Europol og Eurojust, at deres samarbejde styrkes for at sikre en fuldstændig dækning af hele den strafferetlige proces og dermed lette overgangen fra efterforskning til vellykket retsforfølgning og domfældelse af kriminelle.

Samarbejde og udveksling af data og oplysninger mellem aktører inden for bekæmpelse af svig er afgørende for at kunne opdage forholdene. I betragtning af den stigende mængde data kan enhver mekanisme, der kan lette udvekslingen af oplysninger på grundlag af ensartede og harmoniserede data, være nyttig. Hvis det er muligt, kan en sådan udveksling ske i realtid og på et interoperabelt grundlag i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne for at forbedre effektiviteten af informationsudvekslingen og lette en rettidig og koordineret indsats fra alle relevante aktører. For eksempel er en øjeblikkelig udveksling af operationelle oplysninger afgørende for at lette anmeldelsen af mistanke om forbrydelser til EPPO uden unødigt forsinkelse³⁷. Et andet eksempel er, at data indsamlet af OLAF i forbindelse med undersøgelser af toldsvig kan være nyttige for Europol i dets arbejde med at bekæmpe omgængelse af EU's restriktive foranstaltninger (sanktioner).

c. Brug af nye teknologier og kunstig intelligens, dataanalyse og udveksling af efterretninger

Svindlere bruger nye teknologier til at finde nye måder at begå svig på. Kunstig intelligens og nye IT-værktøjer kan imidlertid også hjælpe aktører inden for bekæmpelse af svig med at intensivere deres arbejde. Disse værktøjers kapacitet til at analysere store mængder data kan være særlig nyttig til at opdage svig på et tidligt tidspunkt.

Med hensyn til **forebyggelse og opdagelse** kunne der under revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig undersøges følgende centrale spørgsmål:

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17).

³⁷ Se artikel 24 i EPPO-forordningen.

- Hvordan kan det sikres, at alle aktører træffer passende foranstaltninger (herunder deler nødvendige oplysninger) så tidligt som muligt på både nationalt plan og EU-plan for at styrke forebyggelses- og opdagelseskapaciteten i forbindelse med svig i hele EU?
- Hvordan kan tidlig adgang til brugbare oplysninger om indberettede uregelmæssigheder og svig sikres, herunder blandt uafhængige EU-undersøgelsesorganer?
- Hvilke lovændringer er nødvendige for at lette alle aktører inden for bekæmpelse af svigs adgang til relevante data, informationsudveksling og sammenlægning af teknisk støtte, baseret på styrken af hver enkelt aktør og med forbehold af passende proceduremæssige og databeskyttelsesmæssige garantier?
- Hvordan kan nationale strategier til bekæmpelse af svig styrke kampen mod svig?
- Hvordan kan medlemsstaternes effektive indberetning af formodede tilfælde af uregelmæssigheder og svig (IMS, OWNRES) og anvendelsen heraf til forebyggelse og opdagelse sikres?
- Hvordan kan medlemsstaternes og aktørerne inden for bekæmpelse af svigs anvendelse af nye AI-værktøjer samt eksisterende værktøjer såsom EDES og Arachne+ udnyttes til at øge niveauet for forebyggelse og opdagelse?

3.3 Forbedring af efterforsknings- og retsforfølgningskapaciteten

a. Datadeling, operationel analyse og kriminalteknisk kapacitet i undersøgelsesfasen

Der er et betydeligt potentiale for indsamling, deling og analyse af de data, der er tilgængelige i de respektive aktørers digitale værktøjer, herunder ved hjælp af AI. Dette potentiale begrænses imidlertid af forskellene i, hvordan medlemsstaterne bruger og udveksler oplysninger. Sådanne uoverensstemmelser kan forekomme på forskellige stadier i kæden til bekæmpelse af svig, men har stadig vigtige konsekvenser i undersøgelsesfasen.

Aktører inden for bekæmpelse af svig kan allerede få adgang til hinandens databaser, men de forhold, hvorunder en sådan adgang og datadeling finder sted, kan stadig forbedres yderligere. Det kan f.eks. være nyttigt på visse betingelser og med forbehold af passende proceduremæssige og databeskyttelsesmæssige garantier at indføre specifikke regler, der gør det muligt for OLAF og EPPO at udveksle oplysninger med Eurofisc og give dem centraliseret adgang på EU-plan til visse momsoplysninger, så de kan undersøge potentielle svig- eller momsrelaterede uregelmæssigheder.

Et andet område, hvor der kan udvikles bedre synergier, vedrører brugen af ekspertise. Aktører inden for bekæmpelse af svig anvender interne analytiske kapaciteter og/eller kriminalteknisk ekspertise til at udføre deres arbejde. I forbindelse med ressourcemæssige begrænsninger for EU-administrationen kan der indføres passende administrative ordninger, der muliggør en samling af eksisterende ekspertise og opbygning af fælles kapaciteter til moderne undersøgelser af bekæmpelse af svig, som involverer forskellige aktører inden for bekæmpelse af svig.

Blandt EU's aktører inden for bekæmpelse af svig har OLAF og Europol en enestående langvarig erfaring inden for kriminalteknik og operationel analyse. Europol letter allerede udvekslingen af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder, herunder politi og toldmyndigheder. Uden at foregribe resultaterne af den igangværende evaluering kan en øget rolle for Europol som potentiel central EU-aktør inden for dataanalyse og kriminalteknisk erhvervelse overvejes under revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig og i forbindelse med ajourføringen af Europols mandat, der blev bebudet i ProtectEU – strategien for den europæiske indre sikkerhed³⁸. Desuden kan et tæt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem aktørerne inden for bekæmpelse af svig også muliggøre opfølgning på spor om andre alvorlige forbrydelser, der kan opstå i forbindelse med efterforskning af svig.

Endelig vil EU's tolddatacenter, der drives af den nye EU-toldmyndighed³⁹, tilvejebringe en pulje af realtidsdata om toldstrømme og en forbedret dataanalysekapacitet, der vil muliggøre en bedre risikostyring og toldkontrol ved de ydre grænser.

b. Styrket komplementaritet og koordinering mellem EPPO og OLAF

I betragtning af EPPO's og OLAF's fælles mål om at beskytte EU-budgettet forbyder EPPO-forordningen udtrykkeligt, at OLAF foretager parallelle administrative undersøgelser af de samme faktiske omstændigheder, som EPPO efterforsker strafferetligt, samtidig med at EU-lovgiveren har gjort det klart, at EPPO og OLAF skal etablere og opretholde et nært samarbejde med henblik på at sikre deres respektive mandaters komplementaritet og undgå overlapning. EPPO-forordningen præciserer, at EPPO kan anmode OLAF om "at støtte eller supplere" EPPO's aktiviteter, herunder ved at foretage administrative undersøgelser⁴⁰. Den efterfølgende ændrede OLAF-forordning betegnede disse administrative undersøgelser som "supplerende undersøgelser", selv om de ikke altid omfatter undersøgelsesaktiviteter, og fastsætter en specifik retlig ramme for, at OLAF kan gennemføre dem og samarbejde med EPPO.

OLAF's støtte til EPPO og supplerende undersøgelser afspejles også i samarbejdsordningen mellem OLAF og EPPO⁴¹, hvori det hedder, at "de skal sigte mod at lette indsamlingen af relevante oplysninger med henblik på vedtagelse af forebyggende foranstaltninger eller gennemførelse af finansielle, disciplinære eller administrative foranstaltninger". Der kan være behov for supplerende undersøgelser og aktiviteter fra OLAF's side, navnlig hvis: i)

³⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 1. april 2025, "ProtectEU: – en EU-strategi for indre sikkerhed (COM(2025) 148).

³⁹ Se forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-toldkodeksen og oprettelse af Den Europæiske Unions Toldmyndighed og om ophævelse af forordning (EU) nr. 952/2013, COM(2023) 258 final.

⁴⁰ Se EPPO-forordningens artikel 101, stk. 3: "EPPO kan i forbindelse med en efterforskning anmode OLAF om i overensstemmelse med OLAF's mandat at støtte eller supplere EPPO's virksomhed, navnlig ved at: a) tilvejebringe oplysninger, udarbejde analyser (herunder kriminaltekniske analyser) og yde ekspertise og operationel støtte, b) lette koordineringen af de kompetente nationale administrative myndigheders og EU-organers specifikke tiltag og c) udføre administrative undersøgelser. Se også artikel 12e i OLAF-forordningen ("Kontorets støtte til EPPO"), som fastslår: "1. Under en efterforskning, der foretages af EPPO, og på anmodning af EPPO i overensstemmelse med artikel 101, stk. 3, i forordning (EU) 2017/1939 støtter eller supplerer kontoret i overensstemmelse med sit mandat EPPO's virksomhed, navnlig ved at: a. tilvejebringe oplysninger, udarbejde analyser (herunder kriminaltekniske analyser) og yde ekspertise og operationel støtte, b. lette koordineringen af de kompetente nationale administrative myndigheders og EU-organers specifikke tiltag og c. udføre administrative undersøgelser."

⁴¹ Punkt 6.2 i samarbejdsordningen mellem Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig og Den Europæiske Anklagemyndighed, 5. juli 2021:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

forældelsesfristen for den strafbare handling, som EPPO efterforsker, udgør en konkret hindring for en effektiv inddrivelse, ii) der er behov for at træffe administrative forebyggende foranstaltninger og, når det er muligt, iværksætte inddrivelsesforanstaltninger på et tidligt tidspunkt under afventning af EPPO's strafferetlige efterforskning, iii) der er en trussel mod EU's budget som følge af den skade, der stammer fra den formodede strafbare handling, iv) der er rimelig grund til at antage, at henstillinger kan være nødvendige eller berettigede for at træffe disciplinære eller administrative foranstaltninger (herunder henstillinger om at henvise sagen til EDES-panelet) eller v) der er bevis for ikkesvigagtige uregelmæssigheder.

Anvendelsen af supplerende administrative undersøgelser har dog hidtil været ret begrænset⁴², selv om begge typer undersøgelser (strafferetlige og administrative) er afgørende og bidrager til fuldt ud at beskytte EU-budgettet og forebygge eller begrænse skader. For at sikre en effektiv beskyttelse af EU-budgettet er det f.eks. nødvendigt at træffe passende administrative foranstaltninger så tidligt som muligt for at beskytte de midler, der allerede er udbetalt, og forhindre, at yderligere midler anvendes uretmæssigt, herunder EDES-foranstaltninger. Ved at anvende alle tilgængelige værktøjer fuldt ud og samtidig sikre, at der ikke er overlap mellem strafferetlige og administrative undersøgelser, kan EU bedre beskytte sine finansielle interesser og fremme et gennemsigtigt, ansvarligt og bæredygtigt finansielt miljø.

Det er derfor værd at overveje konkrete måder at styrke samarbejdet og komplementariteten mellem EPPO og OLAF på (samt med andre aktører inden for bekæmpelse af svig mod EU's finansielle interesser) for at undgå risikoen for ukoordinerede handlinger, at sikre en så klar som mulig afgrænsning af deres respektive roller og at formalisere de betingelser, hvorunder forskellige aktiviteter udføres.

c. Bedre støtte til retsforfølgning

EPPO har kompetence til at efterforske, retsforfølge og indbringe for de nationale domstole gerningsmænd til strafbare handlinger, der berører EU's finansielle interesser, som fastsat i BFI-direktivet, i overensstemmelse med EPPO-forordningen.

I lyset af erfaringerne kan det være nødvendigt med visse forbedringer på både nationalt plan og EU-plan for at gøre EPPO's aktiviteter mere effektive. På nationalt plan kan dedikerede og specialiserede retshåndhævende myndigheder støtte EPPO mere effektivt, især på områder som told, skattesvig og økonomisk kriminalitet. På EU-plan vil et øget samarbejde med Europol, hvad angår risikoanalyse og operationel støtte, og med Eurojust, hvad angår de fælles efterforskningsholds (JIT) funktion, muliggøre større støtte til EPPO, især i grænseoverskridende sager. Desuden kan et halvautomatisk hit/no hit-system, der er skræddersyet til EPPO, Eurojust, Europol og OLAF, forbedre den tidlige opdagelse af grænseoverskridende kriminelle mønstre og lette samarbejdet, samtidig med at de enkelte organers og agenturers proceduremæssige garantier og mandater respekteres.

⁴² Se sammenligningen mellem de supplerende undersøgelser og de to kontoreres samlede undersøgelsesaktiviteter: Efter 3,5 års operationelt samarbejde har OLAF og EPPO samarbejdet om ca. 136 undersøgelser (EPPO havde gennemført 1 927 aktive undersøgelser pr. 31. december 2023).

Vedrørende **datadeling og analytiske/retsmedicinske kapaciteter** samt **efterforskning og retsforfølgning** kunne der under revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig undersøges følgende centrale spørgsmål:

- Hvordan kan EPPO's strafferetlige efterforskninger, hvor det er relevant, suppleres med administrative undersøgelser foretaget af OLAF på en mere effektiv måde med henblik på at skabe et solidt grundlag for Kommissionens tidlige vedtagelse af administrative foranstaltninger, herunder foreløbige foranstaltninger og/eller inddrivelsesforanstaltninger?
- Hvordan kan adgangen til de relevante oplysninger om mistanke om svig eller økonomisk kriminalitet, der berører EU's interesser, forbedres?
- Hvordan kan rettidig adgang til og overførsel af relevante oplysninger mellem aktører inden for bekæmpelse af svig forbedres?
- Hvordan kan brugen af nye teknologier og kunstig intelligens til at øge effektiviteten hos aktørerne inden for bekæmpelse af svig udnyttes?
- Hvordan kan effektiviteten af efterforskning og retsforfølgning af BFI-forbrydelser forbedres på nationalt plan og på EU-plan?

3.4 På vej mod en mere effektiv inddrivelsesproces for EU-budgettet

Inddrivelsesprocessen afhænger af medlemsstaterne (især på indtægtssiden) og institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne (på udgiftssiden). Det er en kompleks proces, som ikke kun kræver samarbejde inden for Kommissionen, men også med en række andre aktører (herunder uafhængige undersøgelsesorganer såsom OLAF og EPPO samt de relevante nationale myndigheder)⁴³. Oprettelsen af EPPO har i væsentlig grad styrket den samlede struktur for bekæmpelse af svig, og dens retsforfølgelsesaktiviteter har givet resultater i form af tiltaler, domfældelser og konfiskation af aktiver, selv om EPPO inden for de nuværende retlige rammer kun har en begrænset rolle i inddrivelsesprocessen. Den Europæiske Unions Domstols seneste retspraksis⁴⁴ vedrørende BFI-forordningen⁴⁵ og finansforordningen udgør retsgrundlaget for udvikling af yderligere inddrivelsesværktøjer, herunder fra fysiske personer, der er ansvarlige for svig, ved hjælp af administrative afgørelser. Samlet set, som

⁴³ Dette har ikke altid været tilfældet. Under forhandlingerne om revisionen af finansforordningen for 2024 nægtede Rådet at give Kommissionen ret til at anvende den mekanisme for gensidig bistand, som medlemsstaterne i mange år har anvendt indbyrdes til at inddrive national gæld. Dette forsinker inddrivelsesprocessen, fordi det forpligter Kommissionen til selv at finde de centrale oplysninger, den har brug for (f.eks. om debtors identitet, solvens, adresse eller aktiver) for at inddrive midler.

⁴⁴ Dom af 26. september 2024 i de forenede sager C-160 og C-161/22P, Kommissionen mod HB; af 4. oktober 2024 i sag C-721/22P, Kommissionen mod PB, og af 29. februar 2024 i sag C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1.

Revisionsretten også har bemærket⁴⁶, er der behov for yderligere forbedringer for at øge effektiviteten af inddrivelsesprocessen for EU-budgettet.

a. Indtægter

Med hensyn til indtægter har medlemsstaterne det primære ansvar for fastsættelse og opkrævning af told, der betegnes som traditionelle egne indtægter ("TEI"), og som direkte finansierer EU-budgettet. Medlemsstaterne er derfor forpligtede til at indføre passende kontrolsystemer for at sikre, at deres nationale toldmyndigheder udfører toldkontrol på behørig vis. De nationale toldmyndigheder spiller en afgørende rolle i strukturen til bekæmpelse af svig og fungerer som første forsvarslinje mod ulovlige aktiviteter, der påvirker EU's finansielle interesser. I den nuværende FFR (2021-2027) beholder medlemsstaterne en andel på 25 % af den samlede opkrævning af told. Den finansielle skade, som EPPO og OLAF anslår på dette område, vedrører hovedsagelig toldsvig, hvilket resulterer i en lavere opkrævning af told, og de tilsvarende traditionelle egne indtægter, der stilles til rådighed for Unionens budget, er derfor lavere end det skyldige beløb. Da inddrivelse fra svigagtige importører ofte er begrænsede, er fokus for de administrative undersøgelser at opdage svig på et tidligt tidspunkt i samarbejde med medlemsstaterne for at lette vedtagelsen af forebyggende foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet.

Desuden vil den nye EU-Toldmyndighed muliggøre yderligere koordinering af risikostyringen på EU-plan, samtidig med at resultaterne af konstateret svig integreres i fremtidige tiltag, f.eks. via EU's fremtidige tolldatacenter.

Med hensyn til moms beregnes den momsbaserede egenindtægt, som EU er berettiget til, på grundlag af den moms, der faktisk opkræves af medlemsstaterne. Enhver mangel på momsopkrævning reducerer derfor ikke blot medlemsstaternes indtægter, men også de momsbaserede egne indtægter til EU's almindelige budget, hvilket får konsekvenser for niveauet af BNI-bidraget for alle medlemsstater⁴⁷. Desuden stammer en betydelig del af de momsrelaterede tab fra grænseoverskridende momssvig, der ofte begås inden for rammerne af kriminelle organisationer. Dette kan håndteres mere effektivt og hensigtsmæssigt gennem et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og EU's institutioner og organer (EPPO, OLAF, Kommissionen osv.) og et tættere samarbejde på det retlige område, herunder med tredjelande og internationale organisationer, baseret på de mange administrative ordninger, som OLAF har indgået, og som i væsentlig grad forbedrer det tværnationale administrative samarbejde og letter adgangen til oplysninger samt den støtte, som Eurojust kan yde. Desuden vil Eurofisc fortsat spille en central rolle i bekæmpelsen af momssvig.

⁴⁶ Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 7/2024 om Kommissionens systemer til inddrivelse af uregelmæssige EU-udgifter.

⁴⁷ Jf. i denne forbindelse dom af *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis.

b. Udgifter

De finansielle henstillinger, som OLAF har udstedt mellem 2012 og 2023, viser, at inddrivelsesraterne afhænger af forskellige faktorer (f.eks. budgetforvaltningsmetoden og de enkelte sagers juridiske kompleksitet).

Udgiftssiden omfatter direkte, indirekte og delt forvaltning. Inden for direkte forvaltning har erfaringerne fra OLAF's henstillinger allerede ført til, at Kommissionen den 6. februar 2024 vedtog en styrket virksomhedsstrategi for forvaltningen af Kommissionens debitorer. Denne strategi har til formål at inddrive mere og hurtigere og har et dobbelt formål:

- at mindske kløften mellem de beløb, som OLAF anbefaler til inddrivelse, og de beløb, der faktisk skal inddrives⁴⁸, gennem et bedre samspil mellem OLAF og de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede og
- at mindske forskellen mellem fastlagte og inddrevne beløb ved at styrke Kommissionens interne overvågningsmekanisme for opfølgning på OLAF's henstillinger.

Inddrivelser til EU-budgettet skal stadig forbedres. Det bør derfor fortsat overvejes, hvordan det i praksis effektivt kan sikres, at Unionens budget opnår erstatning for den skade, det har lidt.

Efter anmodning fra Kommissionen indvilligede EPPO i at revidere sine anmeldelsesskemaer for at kunne forsyne de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede med de rettidige, detaljerede og handlingsrettede oplysninger, som er nødvendige for at træffe passende foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser⁴⁹.

Uden at foregribe eventuelle lovgivningsmæssige ændringer overvejer Kommissionen også kortsigtede foranstaltninger for at forbedre den interne overvågning af OLAF's henstillinger og opfølgningen på EPPO's underretninger⁵⁰, med henblik på at skabe forbedringer i praksis.

Beskyttelsen af EU's finansielle interesser ville ikke være fuldstændig uden den nødvendige komplementaritet mellem (i) effektiv efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, og (ii) inddrivelse og administrative/forebyggende foranstaltninger, der træffes både på EU-plan og på nationalt plan (f.eks. udelukkelse fra fremtidig EU-finansiering og erstatning for den skade, der er påført EU-budgettet gennem et civil søgsmål). Denne komplementaritet er påkrævet i henhold til traktaterne og finansforordningen⁵¹.

Effektiv afskrækkelse er ikke mulig uden en kombination af hurtige strafferetlige efterforskninger, endelige domfældelser, administrative foranstaltninger vedtaget af de ved

⁴⁸ Den anvisningsberettigede i den tjeneste, der modtager OLAF's henstilling (i toldspørgsmål myndighederne i den pågældende medlemsstat), kan helt eller delvist afvise OLAF's henstilling. Det beløb, der er fastslået til inddrivelse, er derfor det endelige beløb, som modtageren af henstillingen vil kræve inddrevet, eller, i tilfælde af delt forvaltning, vil kræve udelukket fra EU-finansiering.

⁴⁹ De reviderede skemaer er vedlagt som bilag til aftalen om fastlæggelse af de nærmere bestemmelser for samarbejdet mellem Kommissionen og EPPO af 2. juni 2021. De har været gældende siden november 2024.

⁵⁰ Sådanne foranstaltninger kan omfatte udpegning af en tjenestegren i Kommissionen, der skal have ansvaret for at støtte de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede i at træffe tidlige forebyggende foranstaltninger og rettidige genopretningsskridt og styrke samarbejdet mellem relevante tjenestegrene og rapporteringsværktøjer.

⁵¹ Se artikel 325 i TEUF og artikel 129 og 138 i finansforordningen.

delegation bemyndigede anvisningsberettigede, herunder foreløbige foranstaltninger, sanktioner pålagt af domstole eller administrative myndigheder og effektive inddrivelser.

Med henblik på at gøre inddrivelsesprocessen mere effektiv kunne der under revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig undersøges følgende centrale spørgsmål:

- Hvordan kan EU's budget beskyttes ved at sikre, at de ved delegation bemyndigede anvisningsberettigede kan vedtage både forebyggende og genoprettende foranstaltninger og opnå effektivt opnå erstatning for skader på EU's finansielle interesser rettidigt?
- Hvordan kan inddrivelser til EU-budgettet lettes, navnlig gennem overførsel af provenu fra insolvensprocedurer og fra beslaglagte og konfiskerede aktiver efter EPPO's efterforskninger, herunder ved at udnytte EPPO's rolle i straffesager til at støtte inddrivelsen af sådanne aktiver til fordel for Unionens budget?
- Hvordan kan afskrækkelsesforanstaltninger fra aktører inden for bekæmpelse af svig styrkes yderligere?

3.5 Forbedring af forvaltningen af strukturen til bekæmpelse af svig

Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg har i sin CONT-betænkning opfordret til en mere målbar og resultatorienteret forvaltning af strukturen til bekæmpelse af svig, en mere effektiv anvendelse af tilstrækkelige ressourcer og en mere effektiv udnyttelse heraf, en mere holistisk tilgang til rapportering gennem BFI-rapporten og mere koordinering og samarbejde mellem aktører inden for bekæmpelse af svig⁵².

Revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig vil tage hensyn til resultaterne af relevante igangværende evalueringer og bygge videre på arbejdet fra alle aktører inden for bekæmpelse af svig. På dette grundlag vil revisionen tage deres mandater samt deres komplementaritet og koordinering i betragtning og sikre en bedre integreret struktur til bekæmpelse af svig.

Med den nuværende retlige ramme har aktørerne inden for bekæmpelse af svig deres egne forpligtelser til at rapportere om deres aktiviteter til bekæmpelse af svig. Dette har ført til forskelle i de enkelte tilgange til samarbejde og rapportering. Manglen på en konsekvent tilgang gør det sværere at skabe et klart overblik over, hvordan beskyttelsen af EU's finansielle interesser sikres gennem de forskellige foranstaltninger i strukturen til bekæmpelse af svig.

Vedrørende forvaltningen af strukturen til bekæmpelse af svig kunne der under revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig undersøges følgende centrale spørgsmål:

- Hvordan kan koordineringen mellem alle relevante aktører forbedres, herunder rapporteringen om de foranstaltninger, der er truffet for at beskytte EU's finansielle interesser?
- Er der behov for at definere et fælles sæt indikatorer for at sikre ensartet rapportering og for at få et klarere overblik over, hvordan aktørerne inden for bekæmpelse af svig samlet beskytter EU's finansielle interesser inden for deres respektive mandater?

⁵² Betænkning om beskyttelsen af Den Europæiske Unions finansielle interesser – bekæmpelse af svig – årsberetning 2023, 1. april 2025, Europa-Parlamentet, Budgetkontroludvalget, ordfører: Gilles Boyer, punkt 3, 4, 6 og 7.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Hvordan kan den regelmæssige strategiske og operationelle dialog og udveksling af bedste praksis samt overvågningen af gennemførelsen af de foranstaltninger, der skal besluttes i forbindelse med revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig, styrkes? |
|--|

4. Konklusioner: Vejen frem

Denne hvidbog fremlægger nogle muligheder, der kan udforskes i forbindelse med revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig og dens fokusområder. Kommissionen opfordrer de traditionelle interessenter (Europa-Parlamentet, Rådet og Revisionsretten) samt alle aktører inden for strukturen til bekæmpelse af svig til at bidrage til refleksionen på grundlag af ovennævnte retningslinjer og spørgsmål. Dette vil gøre det muligt at tage disse synspunkter i betragtning sammen med resultaterne af de igangværende evalueringer af de retlige rammer, der gælder for visse aktører, der er relevante for strukturen til bekæmpelse af svig (f.eks. Eurojust, Europol, EPPO og OLAF) samt rapporterne om BFI-direktivet.

Resultatet af revisionen af strukturen til bekæmpelse af svig vil blive fremlagt i en meddelelse fra Kommissionen i 2026. Den kan, hvor det er relevant, blive ledsaget af eventuelle lovgivningsforslag vedrørende OLAF-, EPPO-, Eurojust-, Europol- eller Eurofisc-forordningerne og BFI-direktivet. Dette kunne være en enestående mulighed for at sikre en mere sammenhængende struktur til bekæmpelse af svig med forenklede og operationelle svar på de spørgsmål, der er nævnt i denne hvidbog, og som er tilpasset den nye FFR. Nogle af disse spørgsmål kræver yderligere analyse i forbindelse med de igangværende evalueringer. Kommissionen foreslår derfor at fremme debatten om fremtiden for EU's struktur til bekæmpelse af svig i denne sammenhæng.