

**Bryssel 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**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	17 juli 2025
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2025) 546 final
Ärende:	VITBOK om översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 546 final.

Bilaga: COM(2025) 546 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den **XXX**
COM(2025) 546/2

SENSITIVE*
UNTIL ADOPTION

VITBOK

om översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen

* Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/ldb43PX>

1. Inledning

Enligt Europeiska unionens (EU) fördrag är det EU:s och dess medlemsstaters gemensamma skyldighet att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktas mot EU:s ekonomiska intressen¹. Europeiska kommissionen har den mycket viktiga uppgiften att genom sina delegerade utanordnare skydda EU:s ekonomiska intressen² och fullgör denna uppgift tillsammans med flera specialiserade organ och byråer som har inrättats genom åren. Kommissionen beaktar även Europeiska revisionsrättens rekommendationer. Tillsammans med medlemsstaternas behöriga myndigheter och de delegerade utanordnarna vid alla unionens institutioner, organ och byråer utgör de EU:s bedrägeribekämpningsstruktur.

EU:s bedrägeribekämpningsstruktur har med tiden utvecklats för att hantera ständigt nya hot mot EU:s ekonomiska intressen. Transnationella bedrägerier, inklusive momsbedrägerier, eller organiserad brottslighet som riktas mot EU-medel har ökat. Allt mer tyder också på att den organiserade brottsligheten spelar en central roll i bedrägeriupplägg, och omvänt på att bedrägerierna spelar en viktig roll i finansieringen av andra former av allvarlig och organiserad brottslighet, däribland terrorism. Att bedragare i dag använder avancerad teknik som artificiell intelligens (AI), krypterad kommunikation och kryptovalutor för att utföra och dölja sin brottsliga verksamhet gör problemet ännu svårare att hantera. Samtidigt förändras metoderna att förvalta budgetmedel och den ökning av EU-budgetens storlek som är ett resultat av NextGenerationEU har i sig lett till att större belopp riskerar att bli föremål för bedrägerier och oriktigheter. Översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen är en möjlighet att angripa problemen på ett effektivare sätt och täppa till luckorna i skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Den kommer även att vara en möjlighet att förbättra och effektivisera samarbetet mellan bedrägeribekämpningsstrukturens olika aktörer. Syftet med denna vitbok är att förbereda processen genom att ta upp ett antal grundläggande frågor som man kan överväga att titta närmare på under den kommande översynen.

Översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen kompletterar förberedelserna inför nästa fleråriga budgetram. Syftet är att säkerställa att det under nästa fleråriga budgetram finns en starkare och effektivare bedrägeribekämpningsstruktur för att skydda EU:s ekonomiska intressen genom att utnyttja resurserna på bästa möjliga sätt (i synnerhet vad gäller komplementaritet och samordning mellan relevanta aktörers roller och aktiviteter). Den kommer att göra det lättare att uppnå de mål som kommissionen satt upp i sina förslag inför EU:s nästa långtidsbudget. Det handlar i synnerhet om att komma till rätta med det nuvarande systemets komplexitet, brister och begränsningar, maximera effekten av varje euro som spenderas på EU:s prioriteringar och mål på områden där EU:s åtgärder ger mest mervärde, och säkerställa ansvarsutkrävande och spårbarhet när det gäller EU-medel.

Översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen kompletterar även flera andra nya eller pågående politiska initiativ på områden med nära anknytning till bedrägeribekämpning, t.ex. förslaget till direktiv om bekämpande av korruption genom straffrättsliga bestämmelser³,

¹ Artiklarna 310.6 och 325 i EUF-fördraget.

² Artikel 317 i EUF-fördraget.

³ COM/2023/234 final.

villkorlighetsförordningen⁴ och övervakningen inom ramen för den årliga rapporten om rättsstatsprincipen.

Europaparlamentet lägger stor vikt vid översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen. Europaparlamentets budgetkontrollutskott betonade i sitt betänkande om skydd av EU:s ekonomiska intressen – bedrägeribekämpning – årsrapport 2023 (*CONT-betänkandet*)⁵ att det är mycket angeläget att stärka och modernisera bedrägeribekämpningsstrukturen för att hantera nya utmaningar och möjligheter⁶. I *CONT-betänkandet* betonas särskilt behovet av att utvärdera och minimera dubbelarbete och överlappningar mellan olika aktörer inom bedrägeribekämpningsstrukturen, främja strategier för bedrägeribekämpning på nationell nivå, stärka användningen av digitala verktyg och databaser, överväga en centraliserad styrningsstruktur, säkerställa strategisk tillsyn och åtgärda strukturella brister, samt förbättra rapporteringsramen genom att ta med resultaten från alla komponenter i årsrapporten om skyddet av EU:s ekonomiska intressen (PIF-rapporten) för att förbättra transparens och ansvarsutkrävande.

Revisionsrätten har även antagit flera särskilda rapporter om bedrägeribekämpning⁷ och håller på att genomföra andra bedrägerirelaterade revisioner⁸. Den granskar särskilt samarbetsavtalen och samordningen mellan Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo), Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och Europeiska byrån för samarbete inom brottsbekämpning (Europol)⁹, samt hur effektiva de nationella kontrollsystemen är när det gäller att förvalta medel från faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF)¹⁰ för att förebygga, upptäcka och i förekommande fall korrigera bedrägerier¹¹. En tredje pågående revision¹² kommer att bedöma effekterna av handlingsplanen för kommissionens strategi mot bedrägerier från 2019¹³.

Översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen kommer att genomföras utifrån ett helhetsperspektiv. Den kommer att kartlägga de viktigaste aktörerna inom bedrägeribekämpningsstrukturen, identifiera och åtgärda kryphål som kan vara skadliga för EU:s ekonomiska intressen, samt främja effektivitet i alla led av bedrägeribekämpningscykeln (prevention, upptäckt, utredning, åtal och korrigeringar/återkrav). I enlighet med ProtectEU – den europeiska strategin för inre säkerhet¹⁴ – kommer resultaten av översynen av

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 1.

⁵ Betänkande om skydd av EU:s ekonomiska intressen – bedrägeribekämpning – årsrapport 2023, 1.4.2025, Europaparlamentet, budgetkontrollutskottet, föredragande: Gilles Boyer.

⁶ Se även *EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face*, en studie som begärts av Europaparlamentets budgetkontrollutskott, utredningsavdelningen för budgetfrågor, generaldirektoratet för EU-intern politik, PE 763 761, av *Centre for Strategy and Evaluation Services*, augusti 2024.

⁷ Till exempel revisionsrättens särskilda rapport 07/2024 om kommissionens system för återkrav av oriktiga EU-utgifter.

⁸ Till exempel om faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) och medlemsstaternas kontrollsystem, och om kommissionens strategi mot bedrägerier.

⁹ Offentliggörandet är planerat till september 2025. Föredragande ledamot är J. Gregor.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens, EUT L 57, 18.2.2021, s. 17.

¹¹ Offentliggörandet är planerat till december 2025. Föredragande ledamot är I. Maletic.

¹² Offentliggörandet är planerat till september 2026. Föredragande ledamot har ännu inte utsetts.

¹³ Kommissionens handlingsplan för att bekämpa bedrägerier – revidering 2023, COM(2023) 405 final.

¹⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 1 april 2025 om ProtectEU: Europeisk strategi för inre säkerhet, COM(2025) 148.

bedrägeribekämpningsstrukturen att främja ökad komplementaritet mellan delegerade utanordnare, Eppo, Olaf, Europol, Eurojust, Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (Amla) och den föreslagna EU-tullbyrå. Bedrägeribekämpningen kan främjas av bättre informationsinsamling, bättre användning av information och datadelning, ökad tillgång till data, användning av modern teknik (inklusive AI) som gör det lättare att upptäcka och utreda bedrägerier, bättre synergieffekter i användningen av både straffrättsliga och administrativa utredningsmetoder samt bättre samarbete. Effektiv avskräckning och hantering kommer att stå i centrum för översynen. Översynen kommer särskilt att fokusera på att förbättra bedrägeribekämpningsstrukturen för att säkerställa att EU-medel skyddas bättre mot bedrägerier, men kan även bidra till bekämpningen av andra allvarliga brott.

I denna vitbok presenteras en del av det som man kommer att titta närmare på under den kommande översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen. Resultatet av översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen kommer att redovisas i ett meddelande från kommissionen under 2026 och eventuellt åtföljas av lagstiftningsförslag. Det kommer att ske efter resultaten av de pågående utvärderingarna av regelverken för vissa aktörer som är relevanta för bedrägeribekämpningsstrukturen, av förordningen om skydd av EU:s ekonomiska intressen¹⁵ samt av direktivet om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (PIF-direktivet)¹⁶.

2. EU:s bedrägeribekämpningsstruktur och dess aktörer

EU:s förmåga att bekämpa bedrägerier och oriktigheter har under åren utvecklats och förstärkts genom att nya aktörer tillkommit som alla bidrar till det samlade arbetet. På EU-nivå anförtröddes ansvaret för att skydda EU:s ekonomiska intressen först samordningsenheten för bedrägeribekämpning (UCLAF) år 1988¹⁷ och därefter Olaf. Flera andra enheter som arbetar med bedrägeribekämpning har sedan dess inrättats för att effektivisera det system som ska skydda EU:s ekonomiska intressen.

De viktigaste aktörerna på EU-nivå vars ansvarsområden är relevanta för att bekämpa bedrägerier och som tillsammans utgör EU:s bedrägeribekämpningsstruktur är följande:

- Vid institutionerna, organen och byråerna ansvarar de delegerade utanordnarna för regelmässiga utgifter och för att se till att EU:s budget används i enlighet med de politiska prioriteringar och bestämmelser som fastställts av medlagstiftarna i flerårsprogram och på ett sätt som även beaktar internrevisionstjänstens rekommendationer. De måste därutöver upptäcka och förebygga bedrägerier och oriktigheter och vidta administrativa åtgärder för

¹⁵ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT L 312, 23.12.1995, s. 1.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, EUT L 198, 28.7.2017, s. 29.

¹⁷ UCLAF var en arbetsgrupp som inrättades som en del av Europeiska kommissionens generalsekretariat. Det ledde till att Olaf skapades år 1999. Se kommissionens beslut 1999/352/EG av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (OLAF), EGT L 136, 31.5.1999, s. 20.

att skydda EU:s budget och återvinna felaktigt använda EU-medel i enlighet med relevanta bestämmelser i budgetförordningen¹⁸. När det gäller förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, där det primära ansvaret för att förebygga, upptäcka och korrigera bedrägerier, korruption och intressekonflikter vilar på medlemsstaterna, måste de delegerade utanordnarna försäkra sig om att medlemsstaterna fullgör denna skyldighet¹⁹. På inkomstsidan ser de delegerade utanordnarna till att medlemsstaterna fullgör sitt ansvar att utan onödigt dröjsmål och på rätt sätt göra egna medel tillgängliga för EU:s budget.

- Olaf ansvarar för att genomföra administrativa utredningar för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet. Olaf är helt oberoende i utövandet av sina utredningsbefogenheter (inklusive kontroller på plats) vad gäller såväl utgifter som inkomster. Dess utredningar och samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter och andra aktörer i bedrägeribekämpningsstrukturen regleras genom flera förordningar²⁰. Dessutom är Olaf kommissionens ledande avdelning under utformningen och utvecklingen av en europeisk politik för bedrägeribekämpning²¹.
- Sedan 2021 har Eppo²² fungerat som gemensam myndighet för de deltagande EU-medlemsstaterna²³, vilka till Eppo har överfört befogenheten att utreda, lagföra och väcka åtal mot personer som har begått brott som påverkar EU:s ekonomiska intressen enligt PIF-direktivet (*PIF-brott*). Häri ingår bedrägerier, korruption och penningtvätt, samt organiserad brottslighet som är inriktad på PIF-brott, i enlighet med Eppo-förordningen. Eppo kombinerar EU:s och medlemsstaternas lagföringsarbete i en gemensam ansats för att bekämpa PIF-brott.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (omarbetning), EUT L, 2024/2509, 26.9.2024.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens, EUT L 57, 18.2.2021, s. 17.

²⁰ Förordningarna i fråga är

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf),
2. Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/2030 av den 26 oktober 2016 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller sekretariatet för övervakningskommittén för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf),
3. Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2223 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i utredningar vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning,
4. rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter,
5. rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, och
6. rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen.

²¹ *Governance in the European Commission*, meddelande till kommissionen, 24.6.2020, C(2020) 4240 final, s. 16.

²² 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.

²³ I dagsläget deltar alla EU-länder utom Danmark, Irland och Ungern i Eppos verksamhet.

- Eurojust²⁴ inrättades 2002. Det är en EU-byrå som fungerar som ett nav kring vilket nationella rättsliga myndigheter kan samarbeta för att bekämpa grov gränsöverskridande brottslighet, till exempel korruption. Den stöder och samordnar insatser av nationella myndigheter (både i länder utanför EU och i EU:s medlemsstater) för att utreda och lagföra gränsöverskridande brottslighet (t.ex. bedrägerier, organiserad brottslighet och terrorism).
- Europol²⁵ inledde sin verksamhet år 1999. Dess uppdrag är att hjälpa EU-medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter att förebygga och bekämpa alla former av grov internationell och organiserad brottslighet, it-brottslighet och terrorism. Europol tillhandahåller analyser och ger operativt stöd till dessa myndigheter och samarbetar med partnerländer utanför EU och internationella organisationer.
- Revisionsrätten granskar i egenskap av EU:s externa revisor EU:s inkomst- och utgiftsredovisning och lämnar en årlig revisionsförklaring om redovisningens tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet till Europaparlamentet och rådet. I samband med detta rapporterar den även om oriktigheter. Revisionsrätten antar dessutom särskilda rapporter och översyner om många av EU:s utgifts- och politikområden.
- Myndigheten Amla inrättades 2024 för att stoppa penningtvätt och finansiering av terrorism. Den kommer att vara fullt operativ från och med den 1 januari 2028. Amla kommer att ha befogenhet att stödja den operativa samordningen av nationella myndigheter som har i uppdrag att utöva tillsyn eller att ta fram finansiell underrättelseinformation. Dessutom har Amla tilldelats direkta kontrollbefogenheter, inklusive rätt att besluta om sanktionsavgifter och administrativa åtgärder för operatörer och finansinstitut (inklusive banker) som står under dess direkta tillsyn för att säkerställa att de tillämpar EU:s regler mot penningtvätt och finansiering av terrorism korrekt och konsekvent. Dessa regler har noggrant gått igenom och kommer att börja gälla i hela EU från och med mitten av 2027.
- Den 17 maj 2023 föreslog kommissionen att Europeiska unionens tullbyrå skulle inrättas inom ramen för tullreformpaketet²⁶. Målet är att denna nya myndighet ska leda till att det införs en mer centraliserad digital strategi, särskilt när det gäller tullens riskhantering och kontroller, för att säkerställa en effektivare, starkare och mer bedrägerisäker tullunion och att den ska spela en central roll i bekämpningen av bedrägerier vid EU:s yttre gränser.

Samarbete mellan EU:s institutioner och medlemsstater, och mellan medlemsstaterna, är själva grunden, eftersom skyddet av EU:s ekonomiska intressen är ett gemensamt ansvar för EU och de nationella myndigheterna. Medlemsstaterna ska anta, genomföra och verkställa regler och förfaranden som skyddar EU:s ekonomiska intressen. De har även en ledande roll och särskilda skyldigheter när det gäller att upptäcka, rapportera och agera mot bedrägerier som drabbar EU:s budget. När det gäller beskattning inrättades till exempel medlemsstaternas nätverk Eurofisc²⁷ 2010 för att bekämpa gränsöverskridande momsbedrägerier. Dess mandat omfattar gemensam

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 av den 14 november 2018 om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2002/187/RIF, PE/37/2018/REV/1, EUT L 295, 21.11.2018, s. 138.

²⁵ Rådets beslut 2009/371/RIF av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol), EUT L 121, 15.5.2009, s. 37.

²⁶ Se särskilt förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 952/2013, COM(2023) 258 final. Förslaget ligger hos medlagstiftarna.

²⁷ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (omarbetning), EUT L 268, 12.10.2010, s. 1.

behandling och analys av data, samordning av uppföljningsåtgärder och tillgång till tulldata om momsbefriad import²⁸.

EU-lagstiftningen föreskriver ett lojalt och effektivt samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas behöriga myndigheter genom Olaf, samt att Olaf ska bidra med underlag för Eppos brottmål eller komplettera dem med administrativa utredningar. Ett bra samarbete har redan uppnåtts mellan bedrägeribekämpningsaktörerna. Häri ingår att Olaf bidrar med underlag för Eppos brottmål eller kompletterar dem med administrativa utredningar, samordning av medlemsstaternas myndigheters utredningsverksamhet, bistånd till dessa myndigheter, gemensamma utredningar med stöd av och deltagande av Eppo, Europol, Eurojust, Olaf och medlemsstaternas myndigheter, operativa möten och ett årligt åsiktsutbyte mellan Olaf²⁹, Eppo, Europol, Eurojust och revisionsrätten med Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Ett strategiskt fokus på synergieffekter och resursoptimering har blivit nödvändigt både med tanke på de olika aktörernas mandat och kapacitet när det gäller bedrägeribekämpning och de nya aktörer som har tillkommit i strukturen. Det är mycket viktigt att varje aktör kan spela sin roll i ett sömlöst och effektivt system för att förebygga och bekämpa bedrägerier som påverkar EU:s ekonomiska intressen.

3. Fokusområden för översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen

3.1 Stärkt prevention

Starka system för att förebygga bedrägerier som drabbar EU-medel finns redan, och kommissionen har vidtagit åtgärder för att kontinuerligt förbättra dem som en del av sin strategi för intern kontroll. Dessutom införs genom 2024 års budgetförordning³⁰ flera nyheter som kommer att bidra till att från och med nästa fleråriga budgetram ytterligare stärka prevention, upptäckt, korrigering och uppföljning av oriktigheter, inbegripet bedrägerier och korruption. Dessa handlar bland annat om följande nyheter:

- Flera förbättringar³¹ av **systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes)**³² vars tillämpningsområde utvidgas till att från och med den 1 januari 2028 även omfatta delad förvaltning (och direkt förvaltning med medlemsstaterna). Edes gör det möjligt att i ett tidigt skede upptäcka bedrägliga eller otillförlitliga ekonomiska aktörer på grundval av påstådda rättsfakta. Om det konstateras att ekonomiska aktörer agerat fel kan de tillfälligt utestängas från möjligheten att ta emot EU-medel i upp till fem år. Edes-ärenden kan även

²⁸ Europol, Eurojust och Eurofisc kännetecknas fortfarande av den mellanstatliga tredje pelarens anda i och med att de är beroende av det slutliga beslut som fattas av de nationella myndigheterna, vilka de inte är avsedda att ersätta.

²⁹ Artikel 16 i 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 rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999, EUT L 248, 18.9.2013, s. 1.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (omarbetning), EUT L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

³¹ Det handlar bland annat om ett påskyndat förfarande, en legal presumtion om anmälan, möjligheten att utestänga verkliga huvudmän och några nya typer av allvarliga fel i yrkesutövningen som kan leda till utestängning.

³² Edes inrättades 2016 som ett av flera instrument för att skydda EU:s ekonomiska intressen.

under vissa omständigheter leda till sanktionsavgifter. Beslut registreras i en central databas som alla unionens institutioner, organ och byråer och medlemsstaternas myndigheter har tillgång till.

- Obligatorisk inmatning i det **gemensamma datautvinnings- och riskbedömningsverktyget (Arachne+)** för revisions- och kontrolländamål från och med den 1 januari 2028. Uppgifter som samlas in av medlemsstaternas myndigheter beträffande alla fonder kommer att ingå i ett enda EU-omfattande verktyg. Detta kommer att stärka kontroll- och revisionsfunktionerna i hela EU och hjälpa nationella myndigheter och bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer att förebygga, upptäcka, korrigera och följa upp bedrägerier, korruption och oriktigheter, inbegripet intressekonflikter och dubbelfinansiering. Förvaltande myndigheters användning av Arachne+ kommer även framöver att vara frivillig, men Europaparlamentet, rådet och kommissionen har enats om att på nytt ta ställning till eventuell obligatorisk användning av Arachne+ på grundval av en bedömning av hur färdigt detta verktyg är som kommissionen ska lägga fram 2027.

Det bedrägeriförebyggande arbetet måste fortsätta och kan förbättras. Olaf har skaffat sig gedigna erfarenheter och skapat ett omfattande nätverk av kontaktpunkter med medlemsstater och tredjeländer, samt utvecklat strategier för bedrägeribekämpning i medlemsstater och länder utanför EU. Olafs ovärderliga expertis inom bedrägeri- och korruptionsprevention bör i största möjliga utsträckning användas av alla aktörer i bedrägeribekämpningsstrukturen. Bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer bör även uppmuntras att använda sambandscentralerna för bedrägeribekämpning (Afcos), som samordnas av Olaf, för att stärka samarbetet mellan organ på nationell nivå och EU-nivå när det gäller bedrägeri- och korruptionsprevention. Man bör även dra bättre nytta av informationsutbytet inom ramen för rådets förordning (EG) nr 515/97 för att stärka det ömsesidiga biståndet mellan nationella administrativa myndigheter i samband med bedrägeriprevention³³.

Bedrägeriprevention är särskilt viktigt på **inkomstsidan där myndigheterna sannolikt inte kommer att kunna kräva gärningsmännen på de belopp som de har undanhållit**. Det är medlemsstaternas ansvar att återvinna de belopp som gått förlorade (särskilt moms och tullar). De flesta förluster kan dock inte återvinnas av nationella myndigheter ens om bedragarna identifieras, åtalas och döms) eftersom de i regel ser till att hamna på obestånd eller försätts i konkurs eller befinner sig utanför EU:s jurisdiktion. De administrativa utredningarna inriktas därför för närvarande på att i ett tidigt skede upptäcka bedrägerier och på att samordna nationella myndigheters kontroller för att förhindra ytterligare bedräglig import, samt på att anta försiktighetsåtgärder för att skydda EU:s budget. Brottutredningar på detta område fokuserar till stor del på att identifiera de kriminella nätverk som ligger bakom bedrägerierna, stoppa deras verksamhet och splittra dem, samt att undvika nya bedrägerier och de förluster som de orsakar.

Strategier för bedrägeribekämpning är avgörande för att ta ett samlat grepp på bedrägerier och korruption genom åtgärder i alla led av bedrägeribekämpningscykeln, däribland prevention. Kommissionens strategi mot bedrägerier och dess handlingsplan reviderades år

³³ Rådets förordning nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen, EGT L 82, 22.3.1997, s. 1.

2023. Den nya handlingsplanen omfattar 44 åtgärder inom sju temaområden som täcker in kommissionens prioriteringar i bedrägeribekämpningen. Planens första temaområde är digitalisering, och en fjärdedel av åtgärderna är inriktade på att förbättra kommissionens och medlemsstaternas användning av it-verktyg för bedrägeribekämpning, till exempel Arachne, Edes och systemet för hantering av oriktigheter³⁴. I handlingsplanen föreskrivs även ökat samarbete inom kommissionen, med viktiga externa partner och med det civila samhället för att skydda EU:s medel. Andra temaområden är RRF, tullbedrägerier och åtgärder för att stärka den etiska medvetenheten och bedrägeribekämpningskulturen inom kommissionen. Genomförandet av handlingsplanen pågår. Dessutom har kommissionens avdelningar och genomförandeorgan sektorsspecifika strategier för bedrägeribekämpning som ytterligare stärker den befintliga ramen för bedrägeribekämpning.

För att förbättra preventionen ytterligare skulle bedrägeribekämpningsstrategier och därmed sammanhängande handlingsplaner även kunna införas på nationell nivå. Alla medlemsstater har för närvarande inte nationella strategier för bedrägeribekämpning, och de befintliga strategierna följer inte nödvändigtvis en konsekvent strategi. Detta kan leda till brister och luckor i den samlade strategin mot bedrägerier.

3.2 Förbättrad upptäckt

Ett effektivt genomförande av bedrägeribekämpningscykeln på både nationell nivå och EU-nivå förutsätter att oriktigheter, bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktas mot unionens ekonomiska intressen upptäcks så tidigt som möjligt.

a. Rapportering

På nationell nivå är det medlemsstaterna som huvudansvaret för att upptäcka och utan dröjsmål rapportera bedrägerier och korruption till Eppo för utredning och lagföring, samt för att snabbt rapportera andra oriktigheter till Olaf och ge byrån tillförlitliga uppgifter om bedrägeriverksamhet. Dessa steg är grundläggande för att kommissionen ska få del av oumbärlig information om konstaterade eller misstänkta oriktigheter och bedrägerier som upptäckts i medlemsstaterna. Nästa fleråriga budgetram utgör i detta sammanhang en möjlighet att granska huruvida de nationella rapporteringsförfarandena är lämpliga.

Användning av befintliga instrument, såsom systemet för hantering av oriktigheter, Ownres³⁵ och Edes (för tidig upptäckt) kan på ett betydande sätt bidra till att sprida information som kan leda till lämpliga förebyggande åtgärder och tidig upptäckt av bedrägerier.

Skyddet av visselblåsare är ett annat kraftfullt verktyg för att bekämpa bedrägerier och korruption. Det kan spela en central roll för att främja transparens och ansvarsutkrävande vad gäller både offentlig förvaltning och företag, samt avslöja bedräglig verksamhet som annars

³⁴ Systemet för hantering av oriktigheter är ett särskilt elektroniskt system för rapportering av oriktigheter. Det har utvecklats och ställts till medlemsstaternas och mottagarländernas förfogande. Systemet för hantering av oriktigheter drivs inom informationssystemet för bedrägeribekämpning (Afis) och används av 35 länder.

³⁵ Kommissionen har utvecklat databasen över egna resurser (Ownres) som ett elektroniskt system för att underlätta rapportering och övervakning av fall av bedrägerier och oriktigheter som påverkar rätten till traditionella egna medel.

kan vara svår att upptäcka. Ett effektivt genomförande av EU:s visseblåsardirektiv³⁶ kan bidra till bättre och tidigare upptäckt av bedräglig verksamhet som riktas mot EU:s ekonomiska intressen.

b. Informationsutbyte mellan aktörerna i bedrägeribekämpningsstrukturen

Eurojust och Europol förbättrar EU:s kapacitet att bekämpa bedrägerier genom att säkerställa en effektiv samordning mellan rättsväsenden och polismyndigheter samt underlätta informationsutbyte. De bidrar till att övervinna de begränsningar som nationsgränser och regelskillnader medför och stärker därmed EU:s samlade insatser mot bedrägerier och korruption samt gör det svårare att utnyttja skillnader mellan de nationella systemen. Det är av största vikt att Europol och Eurojust stärker sitt samarbete för att täcka in hela den straffrättsliga processen och därigenom få utredningar att leda till åtal och fällande domar mot brottslingar.

Samarbete och utbyte av uppgifter och information mellan bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer är avgörande för upptäckt. Med hänsyn till den växande volymen data skulle varje mekanism som kan underlätta informationsutbyte baserat på enhetliga och harmoniserade data vara till hjälp. Om det är genomförbart kan ett sådant utbyte ske i realtid med hjälp av interoperabilitet i enlighet med dataskyddsregler för att effektivisera informationsutbytet och underlätta ett snabbt och samordnat agerande av alla berörda aktörer. Till exempel är ett omedelbart utbyte av information som kan leda till åtal avgörande för att underlätta rapporteringen av misstankar om brott till Eppo utan onödiga dröjsmål³⁷. Ett annat exempel är de uppgifter som Olaf samlar in under utredningar om tullbedrägerier och som kan vara användbara för Europol i dess arbete med att bekämpa kringgående av EU:s restriktiva åtgärder (sanktioner).

c. Användning av ny teknik och AI, dataanalys och utbyte av underrättelseinformation

Bedragare använder sig av ny teknik för att hitta nya sätt att begå bedrägerier. AI och nya it-verktyg kan dock även hjälpa bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer att intensifiera insatserna mot bedrägerier. Framför allt kan dessa verktygs kapacitet att analysera stora mängder data vara till nytta för att i ett tidigt skede upptäcka bedrägerier.

När det gäller **prevention och upptäckt** är de viktigaste frågor som översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen kan titta närmare på följande:

- Hur kan det säkerställas att alla aktörer vidtar lämpliga åtgärder (inklusive utbyte av nödvändig information) så tidigt som möjligt på både nationell nivå och EU-nivå för att förbättra prevention och upptäckt av bedrägerier i hela EU?
- Hur kan tillgång i ett tidigt skede till information om rapporterade oriktigheter och bedrägerier som kan leda till åtal säkerställas, inbegripet för EU:s oberoende utredningsorgan?

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten, EUT L 305, 26.11.2019, s. 17.

³⁷ Se artikel 24 i Eppo-förordningen.

- Vilka lagändringar behövs för att underlätta tillgång till relevanta uppgifter, informationsutbyte och sammanslagning av tekniskt stöd för alla aktörer i bedrägeribekämpningsstrukturen på ett sätt som drar nytta av varje enskild aktörs styrkor och med förbehåll för lämpliga rättssäkerhets- och dataskyddsgarantier?
- Hur kan nationella strategier för bedrägeribekämpning stärka insatserna mot bedrägerier?
- Hur kan medlemsstaternas rapportering av misstänkta oriktigheter och bedrägerier (systemet för hantering av oriktigheter och Ownres) och dess nytta för prevention och upptäckt säkerställas?
- Hur kan användningen av nya AI-verktyg och befintliga verktyg som Edes och Arachne+ bland medlemsstaterna och bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer utnyttjas för att stärka prevention/upptäckt?

3.3 Förbättrad utrednings- och lagföringskapacitet

a. Datadelning, operativa analyser och kriminalteknisk kapacitet under utredningsfasen

Det finns betydande möjligheter att samla in, dela och analysera data som finns tillgängliga i bedrägeribekämpningsstrukturens aktörers digitala verktyg, till exempel med hjälp av AI. Skillnader mellan hur medlemsstaterna använder och utbyter information gör det emellertid svårare att ta tillvara dessa möjligheter. Sådana skillnader kan förekomma i olika skeden av bedrägeribekämpningskedjan, men har ändå betydande konsekvenser i utredningsfasen.

Bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer kan redan nu få tillgång till varandras databaser, men villkoren för sådan tillgång och datadelning kan förbättras ytterligare. Det kan till exempel vara lämpligt att på vissa villkor och med förbehåll för lämpliga rättssäkerhets- och dataskyddsgarantier fastställa särskilda regler som gör det möjligt för Olaf och Eppo att utbyta information med Eurofisc och få centraliserad tillgång på EU-nivå till viss momsinformation så att de kan utreda potentiella bedrägerier eller momsrelaterade oriktigheter.

Ett annat område där bättre synergieffekter kan uppnås gäller utnyttjandet av expertis. Alla aktörer i bedrägeribekämpningsstrukturen använder intern analyskapacitet och/eller kriminalteknisk expertis i sitt arbete. Med tanke på resursbegränsningarna inom EU:s förvaltning kan lämpliga administrativa arrangemang införas som gör det möjligt att samla befintlig expertis och bygga upp gemensam kapacitet för moderna bedrägeribekämpningsutredningar som involverar olika aktörer i bedrägeribekämpningsstrukturen.

Bland aktörerna i EU:s bedrägeribekämpningsstruktur har Olaf och Europol en unik mångårig erfarenhet inom kriminalteknik och operativa analyser. Europol underlättar redan informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter, inklusive polis och tull. Utan att föregripa resultaten av den pågående utvärderingen skulle en utökning av Eurols roll som EU:s potentiellt viktigaste aktör för dataanalyser och kriminalteknisk bevisinsamling kunna övervägas under översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen och i samband med den

uppdatering av Europol:s mandat som aviserades i ProtectEU – den europeiska strategin för inre säkerhet³⁸. Dessutom skulle ett nära samarbete och informationsutbyte mellan aktörerna i bedrägeribekämpningsstrukturen även kunna göra det möjligt att följa upp ledtrådar rörande andra allvarliga brott som kan framkomma under bedrägeriutredningar.

Slutligen kommer EU:s tulldatacentral, som ska handhas av EU:s nya tullbyrå³⁹, att tillhandahålla en pool av realtidsdata om tullflöden och förbättrad dataanalyskapacitet som kommer att möjliggöra bättre riskhantering och tullkontroller vid de yttre gränserna.

b. Förstärkt komplementaritet och samordning mellan Eppo och Olaf

I och med Eppos och Olafs gemensamma mål att skydda EU:s budget är det enligt Eppo-förordningen uttryckligen förbjudet för Olaf att göra en parallell administrativ utredning av sakförhållanden som omfattas av en brottsutredning av Eppo, samtidigt som unionslagstiftaren har klargjort att Eppo och Olaf bör upprätta och upprätthålla ett nära samarbete för att säkerställa komplementaritet mellan sina respektive mandat och undvika dubbelarbete. I Eppo-förordningen fastställs att Eppo får begära att Olaf ”stöder eller kompletterar” Eppos verksamhet, bland annat genom att genomföra administrativa utredningar⁴⁰. Den senare ändrade Olaf-förordningen rubricerar dessa administrativa utredningar som ”kompletterande utredningar”, även om de inte alltid inbegriper utredningsverksamhet, vilket ger Olaf en särskild rättslig ram för att genomföra dem och samarbeta med Eppo.

Olafs stöd till Eppo och kompletterande utredningar tas även upp i samarbetsavtalet mellan Olaf och Eppo⁴¹, där det anges att de bör sträva efter att underlätta insamlingen av relevant information för antagande av säkerhetsåtgärder eller genomförande av ekonomiska, disciplinära eller administrativa åtgärder. Kompletterande utredningar och verksamhet från Olaf kan komma att behövas, särskilt när i) den preskriptionstid som är tillämplig på det brott som utreds av Eppo utgör ett konkret hinder för effektiv återvinning, ii) det föreligger ett behov av att vidta administrativa säkerhetsåtgärder och, när så är möjligt, inleda återvinningsåtgärder i ett tidigt skede, i avvaktan på Eppos brottsutredning, iii) det föreligger ett hot mot EU:s budget på grund av skadan orsakad av det förmodade brottet, iv) det finns rimliga skäl att anta att rekommendationer kan behövas eller vara motiverade för disciplinära eller administrativa

³⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 1 april 2025 om ProtectEU: Europeisk strategi för inre säkerhet, COM(2025)148.

³⁹ Se förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 952/2013, COM(2023) 258 final.

⁴⁰ Se artikel 101.3 i Eppo-förordningen: ”Under en utredning som Europeiska åklagarmyndigheten genomför får Europeiska åklagarmyndigheten begära att Olaf i enlighet med Olafs mandat stöder eller kompletterar Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet genom att i synnerhet a) tillhandahålla uppgifter (inbegripet kriminalteknisk analys), sakkunskap och operativt stöd, b) underlätta samordning av specifika insatser som de behöriga nationella administrativa myndigheterna och unionsorganen genomför, c) genomföra administrativa utredningar.” Se även artikel 12e i Olaf-förordningen (”Olafs stöd till Europeiska åklagarmyndigheten”) där följande anges: ”1. Under en utredning av Europeiska åklagarmyndigheten, och på begäran av Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 101.3 i förordning (EU) 2017/1939, ska Olaf i enlighet med sitt mandat stödja eller komplettera Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet genom att i synnerhet a) tillhandahålla uppgifter (inbegripet kriminalteknisk analys), sakkunskap och operativt stöd, b) underlätta samordning av specifika åtgärder som vidtas av de behöriga nationella administrativa myndigheterna och unionsorganen, c) genomföra administrativa utredningar.”

⁴¹ Punkt 6.2 i samarbetsavtalet mellan Europeiska byrån för bedrägeribekämpning och Europeiska åklagarmyndigheten, 5 juli 2021:

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

åtgärder (inklusive rekommendationer om att hänskjuta ärendet till Edes-panelen) och v) det finns bevis för oriktigheter utan misstanke om bedrägeri.

Användningen av kompletterande administrativa utredningar har dock hittills varit ganska begränsad⁴², trots att båda typerna av utredningar (straffrättsliga och administrativa) är viktiga och bidrar till att fullt ut skydda EU:s budget och förhindra eller begränsa skador. För ett effektivt skydd av EU:s budget måste till exempel lämpliga administrativa åtgärder, inbegripet Edes-åtgärder, vidtas så tidigt som möjligt för att skydda de medel som redan har utbetalats och förhindra att ytterligare medel används på ett otillbörligt sätt. Genom att dra full nytta av alla tillgängliga verktyg och samtidigt se till att det inte förekommer dubbelarbete mellan straffrättsliga och administrativa utredningar kan EU bättre skydda sina ekonomiska intressen och främja en finansiell miljö som präglas av transparens, ansvarsutkrävande och hållbarhet.

Det är därför lämpligt att överväga konkreta sätt att förbättra samarbetet och komplementariteten mellan Eppo och Olaf (samt med andra aktörer i bedrägeribekämpningsstrukturen) för att undvika ett icke samordnat agerande, säkerställa en så tydlig avgränsning som möjligt av deras respektive roller och formalisera villkoren för olika aktiviteter.

c. Bättre stöd för lagföring

Eppo har enligt Eppo-förordningen behörighet att utreda, lagföra och väcka talan vid nationella domstolar mot personer som begår de brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen som anges i PIF-direktivet.

Erfarenheterna har visat att vissa förbättringar kan vara nödvändiga både på nationell nivå och på EU-nivå för att göra Eppos verksamhet mer effektiv. På nationell nivå skulle särskilda och specialiserade brottsbekämpande myndigheter kunna stödja Eppo mer effektivt, särskilt på områden som tullar, skattebedrägeri och ekonomisk brottslighet. På EU-nivå, och särskilt i samband med gränsöverskridande ärenden, skulle Eppos verksamhet stärkas genom ett ökat samarbete med Europol, när det gäller riskanalys och operativt stöd, och med Eurojust, när det gäller de gemensamma utredningsgruppernas funktion. Upptäckt i ett tidigt skede av gränsöverskridande brottsmönster skulle dessutom kunna förbättras och samarbete underlättas genom ett halvautomatiskt system med flaggning för träff/ingen träff som är specialanpassat för Eppo, Eurojust, Europol och Olaf, förutsatt att förfarandegarantier och mandaten för vart och ett av organen och byråerna respekteras.

Angående **datadelning och analyskapacitet/kriminalteknisk kapacitet, utredning och lagföring** skulle översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen kunna titta närmare på följande centrala frågor:

⁴² Se jämförelsen mellan de kompletterande utredningarna och de två organens övergripande utredningsverksamhet: efter tre och ett halvt års operativt samarbete har Olaf och Eppo samarbetat kring ungefär 136 utredningar (Eppo hade genomfört 1 927 aktiva utredningar till och med den 31 december 2023).

- Hur kan Eppos brottsutredningar, i lämpliga fall, på ett effektivare sätt kompletteras med Olafs administrativa utredningar, så att kommissionen får en stark grund för att i ett tidigt skede anta administrativa åtgärder, inbegripet skydds- och/eller återvinningsåtgärder?
- Hur kan tillgången till relevanta uppgifter om misstanke om bedrägeri eller ekonomisk brottslighet som påverkar EU:s intressen förbättras?
- Hur kan snabb tillgång till och överföring av relevant information mellan aktörer i bedrägeribekämpningsstrukturen förbättras?
- Hur kan ny teknik och AI utnyttjas för att öka effektiviteten hos bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer?
- Hur kan effektiviteten i utredning och lagföring av PIF-brott förbättras på nationell nivå och på EU-nivå?

3.4 Mot en effektivare återvinningsprocess för EU:s budget

Återvinningsprocessen är (på inkomstsidan) beroende av medlemsstaterna och (på utgiftssidan) av unionens institutioner, organ och byråer. Det är en komplicerad process som kräver samarbete inte bara inom kommissionen utan även med ett antal andra aktörer (inklusive oberoende utredningsorgan såsom Olaf och Eppo och relevanta nationella myndigheter)⁴³. Inrättandet av Eppo har stärkt den övergripande bedrägeribekämpningsstrukturen avsevärt, och dess verksamhet har lett till resultat i form av åtal, fällande domar och förverkande av tillgångar, även om Eppo i den nuvarande rättsliga ramen endast har en begränsad roll i återvinningsprocessen. EU-domstolens senaste rättspraxis⁴⁴ rörande rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95⁴⁵ och budgetförordningen utgör den rättsliga grunden för utvecklingen av ytterligare verktyg för återvinning, även från fysiska personer som gjort sig skyldiga till bedrägeri, genom administrativa beslut. Som revisionsrätten även har noterat⁴⁶ behövs det ytterligare förbättringar överlag för att effektivisera återvinningsprocessen för EU:s budget.

a. Inkomster

När det gäller inkomster är det medlemsstaterna som har huvudansvaret för att fastställa och uppbära tullar, som kallas traditionella egna medel och som direkt finansierar EU:s budget. Medlemsstaterna är därför skyldiga att införa adekvata kontrollsystem för att säkerställa att deras nationella tullmyndigheter utför sina tullkontroller på lämpligt sätt. Nationella tullmyndigheter spelar en avgörande roll i bedrägeribekämpningsstrukturen och fungerar som

⁴³ Så är inte alltid fallet. Under förhandlingarna om översynen av budgetförordningen för 2024 vägrade rådet att ge kommissionen rätt att använda den mekanism för ömsesidigt bistånd som medlemsstaterna har tillämpat under många år sinsemellan för att driva in nationella skulder. Detta försinkar återvinningsprocessen, eftersom det ålägger kommissionen att själv hitta de nyckeluppgifter som den behöver (till exempel om gäldenärens identitet, solvens, adress eller tillgångar) för att kunna återkräva medel.

⁴⁴ Domar av den 26 september 2024 i de förenade målen C-160 och 161/22P, kommissionen mot HB, av den 4 oktober 2024 i mål C-721/22P, kommissionen mot PB, och av den 29 februari 2024 i mål C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT L 312, 23.12.1995, s. 1.

⁴⁶ Revisionsrättens särskilda rapport 07/2024 om kommissionens system för återkrav av oriktiga EU-utgifter.

en första försvarslinje mot olaglig verksamhet som påverkar EU:s ekonomiska intressen. I den nuvarande fleråriga budgetramen (2021–2027) får medlemsstaterna behålla en andel på 25 % av uppburna tullar. Den ekonomiska skada som Eppo och Olaf uppskattar på detta område hänger huvudsakligen samman med tullbedrägerier, som leder till att uppbörden av tullar minskar och därmed till att de belopp i form av traditionella egna medel som ställs till förfogande för unionens budget blir lägre än de borde vara. Eftersom återvinningen från bedrägliga importörer brukar vara begränsad ligger fokus på administrativa utredningar för att i ett tidigt skede upptäcka bedrägerier i samordning med medlemsstaterna, så att försiktighetsåtgärder kan antas för att skydda EU:s budget.

Dessutom kommer EU:s nya tullbyrå att göra det möjligt att ytterligare samordna riskhanteringen på EU-nivå, samtidigt som resultaten av de identifierade bedrägerierna integreras i framtida åtgärder, bland annat via EU:s framtida tulldatacentral.

När det gäller moms beräknas de momsbaserade egna medel som EU har rätt till på grundval av den moms som medlemsstaterna faktiskt uppbär. Det betyder att eventuella brister i uppbörden av moms inte bara minskar medlemsstaternas inkomster, utan även de momsbaserade egna medlen till EU:s allmänna budget och får konsekvenser för alla medlemsstaters BNI-baserade medel⁴⁷. En betydande del av den momsrelaterade ekonomiska skadan beror dessutom på de gränsöverskridande momsbedrägerier som ofta begås av kriminella organisationer. Detta kan hanteras mer effektivt och ändamålsenligt genom ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner och organ (Eppo, Olaf, kommissionen osv.), och ett närmare samarbete på det rättsliga området, inbegripet med länder utanför EU och internationella organisationer, med utgångspunkt i de många administrativa avtal som ingåtts av Olaf och som avsevärt förbättrar det gränsöverskridande administrativa samarbetet och underlättar tillgången till information och det stöd som Eurojust kan ge. Eurofisc kommer dessutom att fortsätta att spela en avgörande roll i bekämpningen av momsbedrägerier.

b. Utgifter

Finansiella rekommendationer från Olaf mellan 2012 och 2023 visar att återvinningsgraden är avhängig olika variabler (t.ex. budgetförvaltningsmetod och rättslig komplexitet i enskilda fall).

Utgiftssidan omfattar direkt, indirekt och delad förvaltning. Inom direkt förvaltning har lärdomarna från Olafs rekommendationer redan lett till kommissionens antagande den 6 februari 2024 av en förbättrad organisationsstrategi för förvaltningen av kommissionens gäldenärer. Strategin syftar till att återvinna mer och snabbare och har det dubbla målet

- att överbrygga klyftan mellan de belopp som Olaf rekommenderar för återvinning och de beräknade återkravsbeloppen⁴⁸, genom bättre samverkan mellan Olaf och de delegerade utanordnarna, och

⁴⁷ Se i detta avseende domstolens dom i målet Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 34 och där angiven rättspraxis.

⁴⁸ Den delegerade utanordnaren för den avdelning som tar emot Olafs rekommendation (i tullfrågor är det den berörda medlemsstatens myndigheter) kan helt eller delvis avslå Olafs rekommendation. Det beräknade återkravsbeloppet utgörs därför av det slutliga belopp som mottagaren av rekommendationen kommer att återkräva eller, vid delad förvaltning, göra anspråk på att utesluta från EU-finansieringen.

- att överbrygga klyftan mellan återkrävda och återvunna belopp genom att förbättra kommissionens interna övervakningsmekanism för uppföljning av Olafs rekommendationer.

Återvinningarna till EU:s budget måste fortfarande förbättras. Ytterligare eftertanke behövs därför kring hur man i praktiken kan säkerställa att unionens budget får ersättning för den skada den har lidit.

På kommissionens begäran har Eppo samtyckt till att se över sina anmälningssmallar för att utan dröjsmål ge de delegerade utanordnarna den detaljerade information som krävs för att vidta lämpliga åtgärder för att skydda EU:s ekonomiska intressen⁴⁹.

Kommissionen överväger även kortsiktiga åtgärder, utan att dessa påverkar eventuella lagändringar, för att förbättra den interna övervakningen av Olafs rekommendationer och uppföljningen av Eppos anmälningar⁵⁰, i syfte att åstadkomma förbättringar i praktiken.

Skyddet av EU:s ekonomiska intressen vore inte fullständigt utan nödvändig komplementaritet mellan i) effektiv utredning och lagföring av brott mot EU:s ekonomiska intressen, och ii) återvinningsåtgärder och administrativa åtgärder/skyddsåtgärder som vidtagits på både EU-nivå och nationell nivå (t.ex. uteslutning från framtida EU-finansiering och ersättning för skada som orsakats EU-budgeten genom civilrättsliga åtgärder). Denna komplementaritet krävs enligt fördragen och budgetförordningen⁵¹.

Effektiv avskräckning är inte möjlig utan en kombination av snabba brottsutredningar, fällande domar, administrativa åtgärder som antagits av de delegerade utanordnarna, inklusive skyddsåtgärder, påföljder som utdömts av domstolar eller administrativa myndigheter och effektiv återvinning.

För att göra återvinningsprocessen mer effektiv är de viktigaste frågor som översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen skulle kunna utforska följande:

- Hur kan EU:s budget skyddas genom att se till att de delegerade utanordnarna kan anta såväl skyddsåtgärder som återvinningsåtgärder och effektivt få ersättning för skador på EU:s ekonomiska intressen i rimlig tid?
- Hur kan återvinning till EU:s budget underlättas, särskilt genom överföring av intäkter från insolvensförfaranden och från beslagtagna och förverkade tillgångar efter Eppos utredningar, inbegripet genom att utnyttja Eppos roll i straffrättsliga förfaranden, för att stödja återvinning av sådana tillgångar till förmån för unionens budget?
- Hur kan avskräckande åtgärder från bedrägeribekämpningens aktörer stärkas ytterligare?

3.5 Förbättrad styrning av bedrägeribekämpningsstrukturen

⁴⁹ Reviderade mallar bifogas avtalet om fastställande av formerna för samarbetet mellan kommissionen och Eppo av den 2 juni 2021. De har tillämpats sedan november 2024.

⁵⁰ Sådana åtgärder skulle kunna inbegripa att utse en kommissionsavdelning som ska ansvara för att stödja de delegerade utanordnarna i vidtagandet av tidiga försiktighetsåtgärder och snabba indrivningsåtgärder, samt att förbättra samarbetet mellan relevanta avdelningar och rapporteringsverktyg.

⁵¹ Se artikel 325 i EUF-fördraget och artiklarna 129 och 138 i budgetförordningen.

I CONT-betänkandet efterlyser Europaparlamentets budgetkontrollutskott en mer mätbar och resultatorienterad styrning av bedrägeribekämpningsstrukturen, en effektivare fördelning av tillräckliga resurser och en effektivare användning av dem, en helhetssyn i PIF-rapporterna, samt mer samordning och samarbete mellan bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer⁵².

Översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen kommer att ta hänsyn till resultaten av relevanta pågående utvärderingar och bygga vidare på det arbete som utförts av alla bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer. På grundval därav kommer man i översynen att beakta aktörernas mandat och deras komplementaritet och samordning, och säkerställa en bättre integrerad bedrägeribekämpningsstruktur.

Med den nuvarande rättsliga ramen har bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer sina egna respektive skyldigheter att rapportera om sin bedrägeribekämpningsverksamhet. Detta har lett till varierande strategier för samarbete och rapportering. Avsaknaden av en konsekvent strategi förhindrar en klar överblick av hur skyddet av EU:s ekonomiska intressen säkerställs genom de olika åtgärderna i hela strukturen.

När det gäller **styrningen av bedrägeribekämpningsstrukturen** är de viktigaste frågor som översynen skulle kunna utforska följande:

- Hur kan samordningen mellan alla berörda aktörer förbättras, inbegripet gällande rapportering om de åtgärder som vidtagits för att skydda EU:s ekonomiska intressen?
- Finns det ett behov av att fastställa en gemensam uppsättning indikatorer för att säkerställa konsekvent rapportering och för att få en tydligare överblick över hur bedrägeribekämpningsstrukturens aktörer gemensamt skyddar EU:s ekonomiska intressen, inom ramen för sina respektive mandat?
- Hur kan den regelbundna strategiska och operativa dialogen och utbytet av bästa praxis förbättras, liksom övervakningen av genomförandet av de åtgärder som ska beslutas i samband med översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen?

4. Slutsatser: det fortsatta arbetet

I denna vitbok presenteras några möjligheter att utforska vid översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen och dess fokusområden. Kommissionen uppmanar de traditionella intressenterna (Europaparlamentet, rådet och revisionsrätten) samt alla aktörer i bedrägeribekämpningsstrukturen att bidra till diskussionen med ovannämnda inriktningar och frågor som utgångspunkt. Detta kommer att göra det möjligt att beakta dessa synpunkter tillsammans med resultaten av de pågående utvärderingarna av de rättsliga ramarna som är tillämpliga på vissa aktörer av relevans för bedrägeribekämpningsstrukturen (t.ex. Eurojust, Europol, Eppo och Olaf) och PIF-direktivrapporterna.

Resultatet av översynen kommer att presenteras i ett meddelande från kommissionen år 2026. Det kan om det bedöms lämpligt åtföljas av eventuella lagstiftningsförslag som rör Olaf-, Eppo-, Eurojust-, Europol- eller Eurofisc-förordningarna och PIF-direktivet. Detta skulle kunna vara ett unikt tillfälle att säkerställa en bedrägeribekämpningsstruktur som är mer

⁵² Betänkande om skydd av EU:s ekonomiska intressen – bedrägeribekämpning – årsrapport 2023, 1.4.2025, Europaparlamentet, budgetkontrollutskottet, föredragande: Gilles Boyer, punkterna 3, 4, 6 och 7.

sammanhängande, med förenklade och operativa svar på de frågor som nämns i denna vitbok, och som är anpassad till den nya fleråriga budgetramen. Vissa av dessa frågor kräver ytterligare analyser inom ramen för de pågående utvärderingarna. Kommissionen föreslår därför att debatten om EU:s framtida bedrägeribekämpningsstruktur ska fortgå i detta sammanhang.