



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 26. september 2022
(OR. en)

12830/22

FIN 968
GAF 18

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	25. september 2022
til:	Generalsekretariatet for Rådet

Komm. dok. nr.:	COM(2022) 482 final
Vedr.:	Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet 33. årsrapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — Bekæmpelse af svig — 2021

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 482 final.

Bilag: COM(2022) 482 final



Bruxelles, den 23.9.2022
COM(2022) 482 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**33. årsrapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser —
Bekæmpelse af svig — 2021**

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning.....	5
1.1.	Nøglebegreber.....	5
1.2.	EU's finansielle interesser i 2021	6
2.	Højdepunkter i 2021	8
2.1.	Vedtagne nøgleretsakter.....	8
2.2.	Retspraksis vedrørende BFI-spørgsmål	9
3.	EU's struktur til bekæmpelse af svig.....	10
3.1.	På europæisk plan	11
3.1.1.	Europa-Parlamentet.....	11
3.1.2.	Rådet	12
3.1.3.	Europa-Kommissionen.....	12
3.1.4.	Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)	13
3.1.5.	Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)	14
3.1.6.	Den Europæiske Revisionsret	15
3.1.7.	Eurojust.....	15
3.1.8.	Europol.....	16
3.2.	Medlemsstatsniveau	16
3.2.1.	Koordineringstjenester for bekæmpelse af svig (AFCOS).....	16
3.2.2.	Nationale strategier til bekæmpelse af svig.....	17
3.2.3.	Medlemsstaternes gennemførelse af henstillingerne fra 2020	18
4.	Samarbejde om bekæmpelse af svig.....	20
4.1.	Internationalt samarbejde.....	20
4.1.1.	Samarbejde med lande uden for EU og bestemmelser om gensidig bistand og bekæmpelse af svig i internationale aftaler	20
4.1.2.	De Forenede Nationers konvention mod korruption, CoSP 9 og EU-støttede resolutioner	20
4.1.3.	Bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer	21
4.2.	Samarbejde mellem EU og medlemsstaterne	21
4.2.1.	Aktiviteter i Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bekæmpelse af Svig (Cocolaf)	21
4.2.2.	EU-programmet for bekæmpelse af svig	22
4.2.3.	Samarbejde på indtægtsområdet	23
4.2.3.1.	Toldprogrammet	23
4.2.3.2.	Fiscalis-programmet.....	23
4.2.3.3.	Fælles toldaktioner (FTA'er).....	24
5.	Vigtige foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser og bekæmpelse af svig.....	26
5.1.	Gennemførelse af BFI-direktivet	26
5.2.	Bekæmpelse af hvidvask.....	26
5.3.	Genopretnings- og resiliensfaciliteten.....	27
5.4.	Beskyttelse af whistleblowere.....	29
5.5.	Værktøjskassen for retsstatsprincippet.....	29
5.5.1.	Rapport om retsstatssituationen — de vigtigste resultater og højdepunkter i forbindelse med beskyttelsen af EU's finansielle interesser.....	30

5.5.2.	Fremskridt med gennemførelsen af EU-forordningen om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af EU-budgettet	30
5.6.	Antikorruptionspolitik.....	30
6.	Resultaterne af kontrolaktiviteter	31
6.1.	Datakilder og metode.....	31
6.2.	Indtægter	33
6.2.1.	Momssvig.....	33
6.2.2.	Traditionelle egne indtægter	33
6.3.	Udgifter.....	35
6.3.1.	Delt forvaltning.....	37
6.3.2.	Indirekte forvaltning	41
6.3.3.	Direkte forvaltning.....	42
7.	Prognose for 2022, konklusioner og henstillinger	42
7.1.	EU-området for bekæmpelse af svig.....	43
7.2.	Gennemsigtighed, risikostyring i forbindelse med svig og digitalisering af bekæmpelsen af svig.....	44

RESUMÉ

Covid-19-pandemien medførte nye udfordringer, som EU fleksibelt og med nye instrumenter og ressourcer reagerede hurtigt på. Med indførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og gennemførelsen af de nationale genopretnings- og resiliensplaner er de nationale myndigheders rolle med hensyn til at sikre et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for EU's finansielle interesser øget betydeligt. Kommissionen har støttet de nationale myndigheder i forbindelse med vurderingen af de nationale planer med særlig vægt på udformningen af foranstaltninger til beskyttelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten mod svig, korruption, interessekonflikter og dobbeltfinansiering.

EU's og de nationale aktører inden for bekæmpelse af svig har styrket deres samarbejde i løbet af 2021, med hensyn til beskyttelse af både EU's indtægter og udgifter. Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) indledte sin virksomhed den 1. juni 2021. De operationelle resultater fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og EPPO viser den merværdi, som EU-organerne tilfører for beskyttelsen af EU's finansielle interesser og bekæmpelsen af svig, idet de er i stand til at overvinde nationale systemers begrænsninger i håndteringen af navnlig grænseoverskridende kriminalitet.

I 2021 afsluttede EU vedtagelsen af udgiftsprogrammerne for 2021-2027. Lovgivningen sikrer, at Kommissionen, OLAF, Den Europæiske Revisionsret og EPPO kan udøve deres mandat, og at de nationale myndigheder træffer effektive foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til eventuelle identificerede risici. Blandt disse programmer støtter EU-programmet for bekæmpelse af svig bekæmpelsen af svig ved at yde tilskud til specifikke initiativer og muliggøre finansiering af særlige IT-platformer og -værktøjer til at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne og EU.

Antallet af tilfælde af svig og uregelmæssigheder indberettet af de kompetente EU-myndigheder og nationale myndigheder forblev stabilt i 2021 i forhold til 2020, mens de dertil knyttede uregelmæssige beløb steg på grund af betydelige afsløringer i et begrænset antal medlemsstater. Antallet af tilfælde af ikkesvigagtige uregelmæssigheder, der er indberettet på visse udgiftsområder, er lavt sammenlignet med den foregående programmeringsperiode. Dette fald kan delvis forklares ved f.eks. forsinkelser i gennemførelsen af operationelle programmer, ændringer i rapporteringspraksis og anvendelsen af forenklede omkostningsmuligheder.

Ud over tilbagevendende risici vil gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten øge presset på de nationale forvaltninger i de kommende år, da de vil skulle gennemføre genopretnings- og resiliensplanerne og samtidig udgiftsprogrammerne for 2021-2027. I den forbindelse skal de udvise ekspertise og kontrol med forskellige forvaltningsmetoder i forbindelse med gennemførelsen af de forskellige fonde.

EU sigter mod at tilstræbe øget sammenhæng og harmonisering for at fjerne potentielle smuthuller i den overordnede kontrolstruktur, som kan udnyttes af svindlere. De vejledende principper er allerede fastlagt i EU-lovgivningen, men kan styrkes yderligere. Medlemsstaterne bør rette op på de konstaterede problemer i forbindelse med gennemførelsen af BFI-direktivet og stræbe efter at øge gennemsigtigheden, digitaliseringen af bekæmpelsen af svig og den fortsatte styrkelse og udvikling af vurderingen og forvaltningen af risikoen for svig. Kommissionen har fremsat et forslag til ændring af finansforordningen, der har til formål at styrke EU's indsats i denne retning.

LISTE OVER FORKORTELSER

AFIS	Informationssystem til bekæmpelse af svig
AFCOS	Koordineringstjenester for bekæmpelse af svig
CAFS	Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig
COSP	Konferencen af Deltagende Stater
GD	Generaldirektorat
ECA	Den Europæiske Revisionsret
EDES	Systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse
EP	Europa-Parlamentet
EPF	Den europæiske fredsfacilitet
LPFL	Den Europæiske Anklagemyndighed
ESIF	Europæiske struktur- og investeringsfonde
EU	Den Europæiske Union
EUBAM	EU's grænsebistandsmission for Moldova-Ukraine
FCTC	Rammekonvention om tobakskontrol
FDR	Afsløringsgrad for svig
HFC	Hydrofluorcarboner (kølegasser)
IDR	Afsløringsgrad for uregelmæssigheder
IMS	Systemet til indberetning af uregelmæssigheder
JIT	Fælles efterforskningshold
FFR	Den flerårige finansielle ramme
NGEU	NextGenerationEU
OFIS	Informationssystemet for økologisk landbrug
OLAF	Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig
BFI	Beskyttelse af finansielle interesser
RRF	Genopretnings- og resiliensfaciliteten
SCO	Forenklede omkostningsmuligheder
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
TEI	Traditionelle egne indtægter
UNCAC	FN's konvention mod korruption
Moms	Merværdiafgift
VOCU	Enheden for koordinering af virtuelle operationer
WCO	Verdenstoldorganisationen

1. INDLEDNING

EU og dets medlemsstater har et fælles ansvar for at beskytte Unionens finansielle interesser og for at bekæmpe svig. EU's medlemsstaters myndigheder forvalter den største andel af EU's udgifter og opkræver traditionelle egne indtægter (TEI). Kommissionen fører tilsyn med begge områder, fastsætter standarder og kontrollerer efterlevelsen. I samarbejde med EU's medlemsstater er Kommissionen i henhold til artikel 325, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) forpligtet til at forelægge en årlig rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om de foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe svig og andre ulovlige aktiviteter, der påvirker EU's finansielle interesser ("BFI-rapporten"¹). For 2021 opfylder denne rapport og de ledsagende dokumenter denne forpligtelse.

BFI-rapporten for 2021 indeholder:

- (1) en oversigt over EU's finansielle interesser, de vigtigste retsakter, der er vedtaget for at beskytte dem, og Domstolens relevante retspraksis
- (2) den vigtigste udvikling i bekæmpelsen af svig i EU som helhed og i medlemsstaterne
- (3) samarbejde om bekæmpelse af svig
- (4) nøgleområder for en konsekvent og harmoniseret beskyttelse af EU's finansielle interesser
- (5) statistikker og data om svig og uregelmæssigheder, der påvirker EU-budgettet, og analyse heraf
- (6) en prognose for 2022, konklusioner og henstillinger.

1.1. Nøglebegreber

De vigtigste udtryk, der anvendes i BFI-rapporten, er sammenfattet i *tekstboks 1*.

Tekstboks 1: Definitioner

En fuldstændig beskrivelse af **EU's finansielle interesser** findes i **afsnit 1.2**.

Ved **uregelmæssighed** forstås enhver overtrædelse af EU-retten eller af national ret vedrørende dens anvendelse, som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse, der skader eller kunne skade EU-budgettet, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for EU's regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift over EU-budgettet².

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

- a) statistisk vurdering af uregelmæssigheder indberettet vedrørende egne indtægter, naturressourcer, samhørighedspolitik og førtiltrædelsesbistand og direkte udgifter i 2020
- b) foranstaltninger vedtaget af medlemsstaterne for at beskytte EU's finansielle interesser i 2021
- c) opfølgning på henstillingerne i Kommissionens rapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser — bekæmpelse af svig — 2020
- d) det europæiske program for bekæmpelse af svig — gennemførelse i 2021
- e) systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES) — det panel, der er omhandlet i finansforordningens artikel 143
- f) CAFS-handlingsplan — status pr. juni 2022.

² Artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 (EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1) og artikel 2, stk. 35, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

Efter vedtagelsen af direktiv (EU) 2017/1371 ("BFI-direktivet") udgør enhver forsætlig handling eller undladelse, der skader EU's finansielle interesser, herunder anvendelse eller fremlæggelse af falske, ukorrekte eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter eller manglende offentliggørelse af oplysninger på trods af en specifik forpligtelse hertil, eller forkert anvendelse af midler eller fordele, **svig**. I BFI-direktivet skelnes der også mellem svig i:

- (1) udgifter, der ikke vedrører offentlige indkøb
- (2) udgifter vedrørende offentlige indkøb
- (3) andre indtægter end egne indtægter hidrørende fra moms
- (4) egne indtægter hidrørende fra moms.

Sektorforordninger om indberetning af uregelmæssigheder i forbindelse med delt forvaltning indfører begrebet **mistanke om svig**, defineret som "en uregelmæssighed, der giver anledning til at indlede en administrativ eller retslig procedure på nationalt plan med henblik på at fastslå, om der foreligger en forsætlig adfærd, navnlig svig"³.

Svig betragtes som **konstateret svig**, når et kompetent organ har truffet en endelig afgørelse (retslig eller administrativ), hvori det fastslås, at der foreligger en forsætlig adfærd.

Tekstboks 2 forklarer, hvordan begreberne **mistanke om svig** og **konstateret svig** anvendes i forbindelse med de statistikker, der offentliggøres i denne rapport.

Ved **korrupsion** forstås ethvert magtmisbrug fra en offentlig embedsmands side med henblik på privat vinding, som skader EU's finansielle interesser.

1.2. EU's finansielle interesser i 2021

EU's finansielle interesser omfatter de indtægter, udgifter og aktiver, der er omfattet af Den Europæiske Unions budget, og dem, der er omfattet af EU's institutioners, organers, kontorer og agenturers budgetter, og de budgetter, som de forvalter og overvåger⁴.

Budgettets indtægtsside består af traditionelle egne indtægter (TEI)⁵, merværdiafgift, plastbaserede egne indtægter og en andel af EU-medlemsstaternes bruttonationalindkomst.

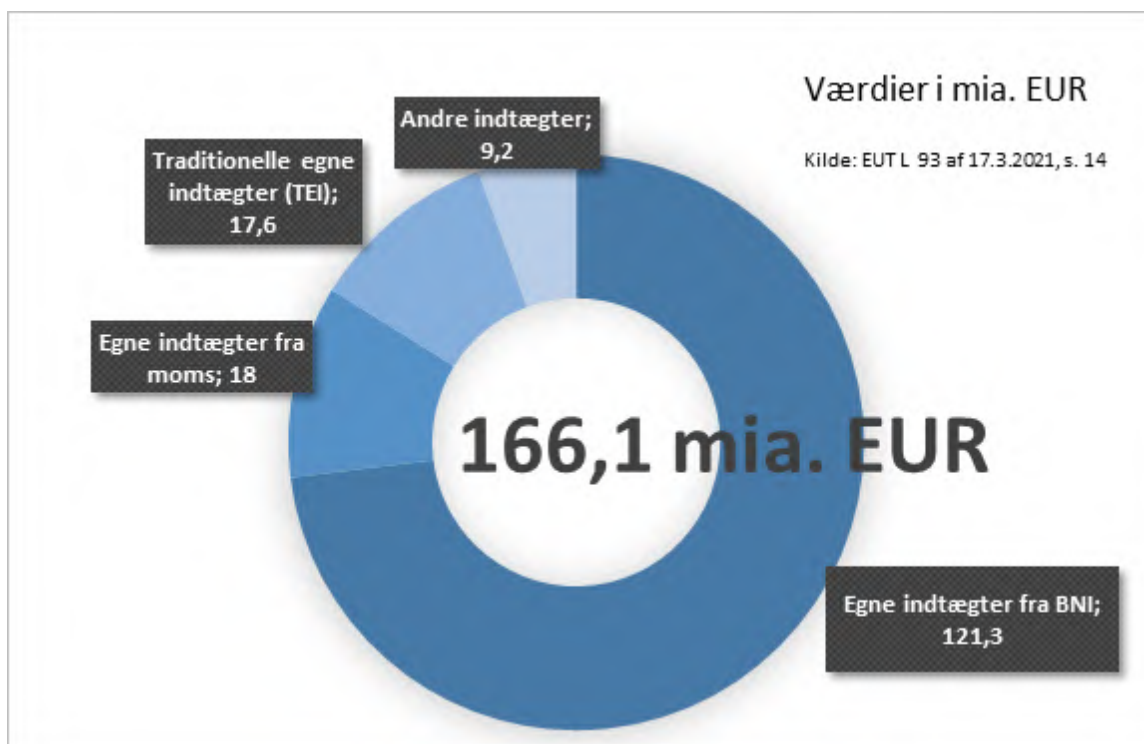
Figur 1 viser de ressourcer, der er til rådighed for EU i 2021.

³ Se f.eks. artikel 2, litra a), i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/1970 af 8. juli 2015 (EUT L 293 af 10.11.2015, s. 1).

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017, artikel 2, stk. 1, litra a) (EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29).

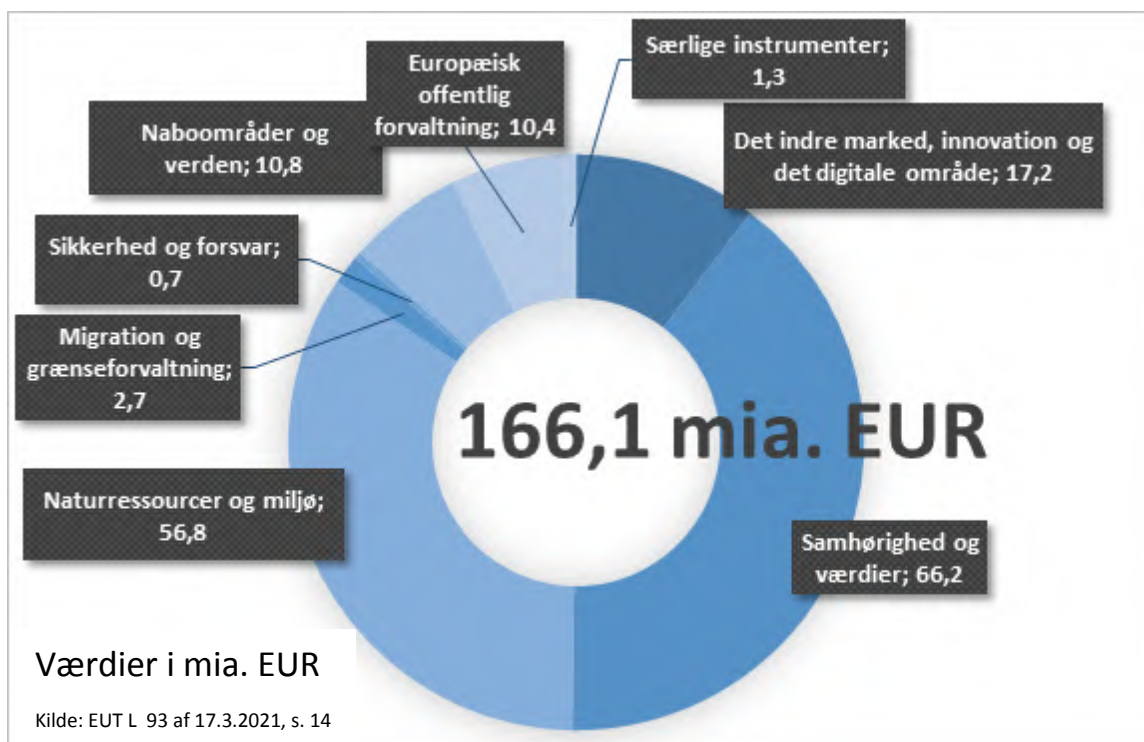
⁵ Traditionelle egne indtægter består hovedsagelig af told efter fradrag af tilbageholdelsessatsen på 25 %.

Figur 1 — EU's indtægter i 2021



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

Figur 2 — EU's udgifter i 2021



Selv om budgettet gennemføres på årsbasis⁶, er det en del af EU's langsigtede budget, den flerårige finansielle ramme (FFR), som fastsætter udgiftsgrænserne for syv år.

⁶ For den årlige vedtagelsesprocedure for EU's budget: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf.

2. HØJDEPUNKTER I 2021

I dette afsnit opsummeres de vigtigste vedtagne retsakter og EU-Domstolens retspraksis om BFI-anliggender i 2021.

2.1. Vedtagne nøgleretsakter

Tabel 1 viser de vigtigste retsakter, der blev vedtaget i 2021. I løbet af dette år er der vedtaget en lang række forordninger vedrørende udgiftsprogrammerne for 2021-2027. De indeholder specifikke bestemmelser, der gentager, at Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) har kompetence til at beskytte EU's finansielle interesser, og kræver, at tredjelande, der deltager i programmerne, giver Kommissionen, OLAF og Den Europæiske Revisionsret de nødvendige rettigheder og adgangsrättigheder til fuldt ud at udøve deres respektive beføjelser.

Der er ikke indsat en henvisning til disse forordninger i tabellen.

Tabel 1 — Vedtagne nøgleretsakter

Titel	Beskrivelse af, hvordan retsakten beskytter EU's finansielle interesser
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten ⁷	"Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten". Artikel 22 indeholder regler for beskyttelse af EU's finansielle interesser ⁸ .
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik ⁹	Betragtning 71 gentager OLAF's og EPPO's kompetence til at beskytte EU's finansielle interesser i forbindelse med de relaterede programmer. I henhold til artikel 69 skal medlemsstaterne sikre udgifternes lovlighed og formelle rigtighed og træffe foranstaltninger til at forebygge, opdage og korrigere uregelmæssigheder, herunder svig, og rapportere herom. Det sikrer også, at Kommissionen, OLAF og Revisionsretten har den nødvendige adgang til oplysninger om de reelle ejere af modtagere af EU-midler. I henhold til artikel 74 anmodes forvaltningsmyndighederne om at indføre effektive og proportionale foranstaltninger og procedurer til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de identificerede risici. Bilag XII fastsætter de nærmere regler og modellen for indberetning af uregelmæssigheder.
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/785 af 29. april 2021 om oprettelse af EU-programmet for bekæmpelse af svig og	EU-programmet for bekæmpelse af svig, efterfølgeren til Hercule III, finansierer aktiviteter til bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig

⁷ EUT L 57 af 18.2 2021, s. 17.

⁸ Afsnit 5.2 indeholder flere oplysninger om gennemførelsen.

⁹ EUT L 231 af 30.6 2021, s. 159.

om ophævelse af forordning (EU) nr. 250/2014 ¹⁰	aktivitet, der skader EU's finansielle interesser ¹¹ .
--	---

2.2. Retspraksis vedrørende BFI-spørgsmål

Den Europæiske Unions Domstol sikrer en ensartet anvendelse og fortolkning af EU-retten. I 2021 afsagde Domstolen tre afgørelser om beskyttelse af EU's finansielle interesser.

Sagsnummer og beskrivelse
<p>C-130/19¹², Revisionsretten mod Pinxten.</p> <p>I denne sag fastslog Domstolen, at et tidligere medlem af Revisionsretten havde tilsidesat de forpligtelser, der fulgte af hans hverv som medlem af Revisionsretten, ved at foretage en række handlinger, herunder uretmæssig anvendelse af Revisionsrettens ressourcer til at finansiere aktiviteter, der ikke vedrører hans opgaver, og anvendelse af et brændstoffkort, som Retten stiller til rådighed til køb af brændstof til køretøjer, der tilhører tredjemand. Domstolen fratog det tidligere medlem to tredjedele af hans pensionsrettigheder. I sin dom understregede Domstolen, at det er vigtigt, at Revisionsrettens medlemmer overholder de højeste adfærdsnormer og sikrer, at EU's almene interesser til enhver tid går forud for ikke blot nationale interesser, men også personlige interesser. I den forbindelse konkluderede Domstolen, at selv om personer, der beklæder vigtige stillinger i EU's institutioner og organer, skal overholde de højeste adfærdsnormer, har Revisionsrettens særlige funktion — kontrol af EU-udgifternes formelle rigtighed og forsvarlig økonomisk forvaltning — øget grovheden af de uregelmæssigheder, som det tidligere medlem har begået.</p>
<p>C-360/20¹³, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.</p> <p>I denne afgørelse fandt Domstolen, at begrebet "svig, der skader Unionens finansielle interesser" som omhandlet i BFI-konventionens artikel 1, stk. 1, litra a)¹⁴, ikke kun omfatter ulovlig modtagelse af midler fra EU-budgettet, men også ulovlig tilbageholdelse heraf. Svig kan således bestå i manglende overholdelse af indberetningspligten efter at have modtaget disse midler. Svig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i BFI-konventionens artikel 1, stk. 1, litra a), omfatter derfor forsætlig brug af falske eller urigtige erklæringer, der er fremlagt efter gennemførelsen af det projekt, der modtager finansiering, med henblik på at skabe en illusion om overholdelse af de forpligtelser, der er fastsat i projektets bæredygtighedsfase, med henblik på ulovlig tilbageholdelse af midler fra EU-budgettet.</p> <p>Domstolen tilføjede, at en national lovgivning, hvorefter en person kun kan retsforfølges for sådanne erklæringer under gennemførelsen af projektet, er uforenelig med artikel 325 TEUF. For at respektere de berørte personers grundlæggende rettigheder vil de nationale domstole imidlertid ikke være forpligtet til at fortolke den nationale lovgivning således, at den finder anvendelse på erklæringer, der er fremlagt efter gennemførelsen af projektet, når dette ville føre til en tilsidesættelse af princippet om, at strafbare handlinger og straffe skal have lovhjemmel. I tilfælde af en potentiel overtrædelse vil det være op til den nationale lovgiver at træffe de nødvendige foranstaltninger.</p>
<p>C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19¹⁵, Euro Box Promotion m.fl.</p> <p>Domstolen blev anmodet om at udtale sig om foreneligheden med EU-retten af den rumænske forfatningsdomstols retspraksis vedrørende strafferetsplejereglerne i sager om svig og korruption. I 2018</p>

¹⁰ EUT L 172 af 17.5. 2021, s. 110.

¹¹ Se nærmere i afsnit 4.2.2.

¹² Dom af 30. september 2021, EU:C:2021:782.

¹³ Dom af 14. oktober 2021, EU:C:2021:856.

¹⁴ Konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT C 316 af 27.11.1995, s. 49).

¹⁵ Dom af 21. oktober 2021, EU:C:2021:1034.

omstødte den rumænske forfatningsdomstol afgørelserne fra den rumænske kassationsdomstol, hvorved flere personer blev dømt for momssvig, korruption og indflydelse i forbindelse med forvaltningen af EU-midler, idet den i det væsentlige fastslog, at de dommerkollegier, der havde behandlet sagerne, var sammensat ulovligt. En lavere rumænsk ret har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt forfatningsdomstolens praksis indebærer en systemisk risiko for straffrihed i bekæmpelsen af svig og korruption, navnlig fordi lovovertrædelser forbliver ustraffede, fordi de forældes.

I sin dom fastslog Domstolen, at selv om reglerne om retssystemets organisation i medlemsstaterne i princippet henhører under medlemsstaternes kompetence, skal disse regler ikke desto mindre være i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten. Sådanne forpligtelser omfatter bekæmpelse af ulovlige aktiviteter, herunder korruption, der skader EU's finansielle interesser, ved hjælp af effektive afskrækkende foranstaltninger. Kravet om effektivitet gælder både for retsforfølgning og sanktioner for disse overtrædelser og for håndhævelsen af de pålagte sanktioner. Det tilkommer først og fremmest den nationale lovgiver at sikre, at de processuelle regler, der finder anvendelse på disse lovovertrædelser, ikke indebærer en systemisk risiko for straffrihed. De nationale domstole må ikke anvende nationale bestemmelser, der forhindrer anvendelsen af effektive afskrækkende sanktioner. I den foreliggende sag har anvendelsen af den rumænske forfatningsdomstols praksis til følge, at de omhandlede tilfælde af svig og korruption skal undersøges på ny, om nødvendigt flere gange, i første instans og/eller under appel. Dette kan føre til forældelse, således at personer, der beklæder de øverste stillinger i den rumænske stat, og som er blevet domfældt for svig eller korruption, ikke sanktioneres effektivt og afskrækkende. Risikoen for straffrihed ville blive systemisk for denne kategori af personer og ville rejse tvivl om målet om at bekæmpe korruption på højt plan. Domstolen fastslog derfor, at artikel 325 i TEUF og artikel 2 i BFI-konventionen er til hinder for nationale regler eller praksis, hvorefter domme i sager om korruption og momssvig ikke er blevet afsagt på grund af uretmæssigt oprettede dommerkollegier, når dette fører til en systemisk risiko for, at handlinger, der udgør alvorlig svig, der skader EU's finansielle interesser, eller korruption generelt forbliver ustraffede. Domstolen tilføjede, at den forelæggende ret skulle efterprøve, om en sådan fremgangsmåde var forenelig med den tiltaltes ret til en retfærdig rettergang i henhold til artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder.

3. EU'S STRUKTUR TIL BEKÆMPELSE AF SVIG

Den komplekse lovgivningsmæssige og organisatoriske struktur, der er indført for at beskytte EU's finansielle interesser, er resultatet af en kontinuerlig proces, der strækker sig over tre årtier¹⁶. I dette afsnit redegøres der for den vigtigste udvikling på dette område i 2021¹⁷.

3.1. På europæisk plan

3.1.1. Europa-Parlamentet

Ud over sine lovgivningsmæssige aktiviteter kontrollerer **Europa-Parlamentet** Kommissionens (og andre institutioners og organers) gennemførelse af EU-budgettet gennem en procedure, der

¹⁶ Med hensyn til udvikling af lovgivningen til beskyttelse af EU's finansielle interesser i løbet af de første tre årtier (1989-2018) af BFI-aspektet af EU's arbejde henvises til Kommissionens 30. årsrapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser og bekæmpelse af svig (2018) (COM(2019) 444 final, 11.10.2019). For de sidste to år (2019-2020) se henholdsvis Kommissionens 31. årsrapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser — Bekæmpelse af svig — 2019 (COM (2020) 363 final af 3.9.2020) og 32. årsrapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser — Bekæmpelse af svig — 2020 (COM (2021) 578 final af 20.9.2021).

¹⁷ EU's struktur til bekæmpelse af svig og de vigtigste involverede aktører blev præsenteret i COM(2021) 444 final, op. cit., afsnit 3, s. 11-19.

kaldes "decharge". I 2021 meddelte Europa-Parlamentet decharge for regnskabsåret 2019¹⁸ og indledte proceduren for regnskabsåret 2020¹⁹. **Budgetkontroludvalget** (CONT) spiller en central rolle i dechargeproceduren og udarbejder også en årlig betænkning om beskyttelse af EU's finansielle interesser. Betænkningen udstikker politiske retningslinjer for Kommissionen og medlemsstaterne, når de er vedtaget som en beslutning på Parlamentets plenarforsamling. I 2021 fokuserede flere CONT-møder på OLAF's aktiviteter, og kontoret blev opfordret til at fremlægge sine resultater.

Øjebliksbillede 1 — Europa-Parlamentets beslutning om beskyttelse af EU's finansielle interesser for 2019

Europa-Parlamentets beslutning for 2019 blev vedtaget på plenarforsamlingen den 7. juli 2021 efter en positiv afstemning i CONT-udvalget den 21. juni 2021²⁰.

Beslutningen er stort set positiv, samtidig med at der anbefales yderligere tiltag fra Kommissionens side på en række områder med relation til bekæmpelse af svig. Parlamentet noterer sig faldet i antallet af svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder indberettet i 2019 og kræver et tættere samarbejde fra medlemsstaternes side om udveksling af oplysninger. Beslutningen anerkender Kommissionens bestræbelser på at reformere rammerne for bekæmpelse af svig og anmoder om, at OLAF og EPPO får tilstrækkelige ressourcer. I beslutningen understreges den afgørende rolle, som afsløringskapacitet spiller, og Kommissionen opfordres til fortsat at støtte medlemsstaterne i at sikre, at både kvaliteten af kontrollen forbedres og antallet af kontroller øges. Europa-Parlamentet anmoder navnlig Kommissionen om:

- at skabe et interoperabelt digitalt rapporterings- og overvågningssystem for at muliggøre rettidig, ensartet og standardiseret rapportering fra medlemsstaterne på området for delt forvaltning
- at vedtage en strategi til bekæmpelse af svig, som inddrager medlemsstaterne
- at fremlægge et lovgivningsforslag om gensidig administrativ bistand vedrørende EU-udgifter
- at medtage forslag til lofter pr. fysisk person for støttemodtagere under Kommissionens landbrugspolitik og samhörighedsfondene i sit forslag til revision af finansforordningen
- at udvide systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES) til at gælde for midler under delt forvaltning
- at støtte og beskytte undersøgende journalistik.

3.1.2. Rådet

Rådets Gruppe vedrørende Bekæmpelse af Svig behandler spørgsmål vedrørende beskyttelse af EU's finansielle interesser og bekæmpelse af svig og andre ulovlige aktiviteter, der skader disse interesser. Den arbejder også med spørgsmål vedrørende OLAF og dets Overvågningsudvalg.

Arbejdsgruppen har til opgave at undersøge:

¹⁸ 2020/2140(DEC) af 28.4.2021.

¹⁹ 2021/2106(DEC). Europa-Parlamentet vedtog dechargebeslutningen i maj 2021. Det godkendte dechargebeslutningen om Kommissionen, der ledsagede dechargeafgørelsen, med 451 stemmer for, 175 imod og 17 hverken for eller imod.

²⁰ Procedurefil 2020/2246 (INI) — Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — bekæmpelse af svig — årsrapport 2019.

- lovgivningsforslag om bekæmpelse af svig og om OLAF's aktiviteter
- årsrapporter om beskyttelse af EU's finansielle interesser.

OLAF repræsenterede Kommissionen i flere arbejdsgrupper i Rådet, navnlig i Gruppen vedrørende Bekæmpelse af Svig.

3.1.3. Europa-Kommissionen

Europa-Kommissionen fastlægger strategierne og omsætter de overordnede politiske mål, som EU-institutionerne har opstillet i fællesskab, til politikker og initiativer. Kommissionens generaldirektater (GD'er) forvalter specifikke politikker og de tilhørende udgiftsprogrammer, der støtter dem. For bedre at beskytte EU-budgettet vedtog Kommissionen i 2019 sin strategi til bekæmpelse af svig (Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig (CAFS)) ledsaget af en handlingsplan.

Øjeblikbillede 2 — Status over gennemførelsen af den handlingsplan, der ledsager CAFS

Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig (CAFS) og dens handlingsplan, som omfatter 63 foranstaltninger, spiller en vigtig rolle med hensyn til at forhindre et eventuelt misbrug af EU-midler. Under OLAF's koordinering gjorde de ansvarlige tjenestegrene i Kommissionen meget gode fremskridt med gennemførelsen af foranstaltningerne og bragte dem på rette spor med hensyn til at overholde fristen for færdiggørelse i december 2021. I juni 2022 var 59 af de 63 aktioner — ca. 94 % — afsluttet²¹.

Strategien har to hovedmål, nemlig at forbedre: i) dataindsamling og -analyse og ii) koordinering, samarbejde og processer.

I overensstemmelse med det første mål intensiverede OLAF sit analytiske arbejde, navnlig ved at udvikle en risikoramme for genopretnings- og resiliensfaciliteten, der dækker potentielle alvorlige uregelmæssigheder — svig, korrupsion og interessekonflikter — der opstår i forbindelse med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Den iværksatte også en undersøgelse af den fremtidige udvikling af systemet til indberetning af uregelmæssigheder (IMS) for at behandle spørgsmål om interoperabilitet og forbedre medlemsstaternes indberetning.

I overensstemmelse med det andet mål i CAFS blev der fortsat gjort fremskridt med en række foranstaltninger, der havde til formål at fremme koordineringen og samarbejdet mellem Kommissionens tjenestegrene og udstyre Kommissionen med et mere effektivt system til tilsyn med bekæmpelse af svig. Kontakterne og samarbejdet mellem Kommissionens tjenestegrene er blevet intensiveret, navnlig gennem regelmæssige møder mellem grupper af repræsentanter for Kommissionen — nedsat efter forvaltningsmetode eller tema — under ledelse af netværket til forebyggelse og afsløring af svig (FPDNet), der ledes af OLAF.

Kommissionen har også forpligtet sig til at forbedre overvågningen af opfølgningen på OLAF's henstillinger, som er en væsentlig del af bestræbelserne på at tilbageføre uretmæssigt anvendte midler til EU-budgettet. Kommissionen og OLAF gjorde en samordnet indsats for at øge effektiviteten af denne overvågning og gjorde status over ca. 1 700 finansielle henstillinger til Kommissionens tjenestegrene og forvaltningsorganer mellem 2012 og 2020. Samlet set svarer de anbefalede beløb til inddrivelse for 2012-2020 til mere end 7 mia. EUR, hvoraf næsten 40 % er knyttet til fem større tilfælde af toldundervurdering²².

²¹ Med hensyn til status for gennemførelsen af CAFS-handlingsplanen henvises til "CAFS Action Plan — State of play June 2022", der ledsager denne rapport.

²² Undervurdering konstateret i Det Forenede Kongerige er allerede blevet indberettet i BFI-rapporten for 2020, op. cit., Øjeblikbillede 1, s. 13.

For at sikre en vedvarende indsats mod svig i Kommissionen og tage fat på både de resterende foranstaltninger i CAFS-handlingsplanen fra 2019 og Kommissionens nye prioriteter overvejer OLAF en målrettet revision af planen. CAFS' vigtigste mål og underliggende principper er fortsat gyldige, og det tilsigtede fokus for en revideret handlingsplan vil være på Kommissionens prioriteter såsom den nye FFR, genopretnings- og resiliensfaciliteten, samarbejdet med EPPO og digitaliseringens rolle i bekæmpelsen af svig.

3.1.4. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)

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

Øjeblikbillede 3 — OLAF's aktiviteter i 2021

Der blev foretaget ca. 1 100 udvælgelser i løbet af året, hvilket førte til, at der blev indledt 234 nye undersøgelser. I alt blev 212 undersøgelser afsluttet i løbet af året, hvilket førte til, at OLAF udstedte 294 finansielle, retslige, disciplinære og administrative henstillinger til de kompetente EU-myndigheder og nationale myndigheder. De fleste af disse henstillinger vedrørte EU's og de pågældende nationale myndigheders inddrivelse af EU-midler — 527,4 mio. EUR i 2021. OLAF's arbejde forhindrede, at over 340 mio. EUR blev brugt uretmæssigt.

OLAF's undersøgelser viste en række nye tendenser inden for svigagtig aktivitet såsom svig i forbindelse med covid-19, den grønne omstilling og affaldshåndtering.

Den 5. juli 2021 blev der undertegnet en samarbejdsaftale mellem OLAF og EPPO med henblik på at optimere det operationelle samarbejde. Dette samarbejde giver allerede håndgribelige resultater. I 2021 var OLAF en vigtig kilde til oplysninger for EPPO²³: 85 af dets strafferetlige efterforskninger var baseret på OLAF's undersøgelsesrapporter. Det samlede mulige tab for EU-budgettet forbundet med de undersøgte sager, som OLAF indberettede i 2021, blev anslået til 2,2 mia. EUR²⁴. OLAF's efterforskere og kriminaltekniske analytikere ydede også betydelig støtte til EPPO's efterforskninger ved at deltage i vidneafhøringer som eksperter og foretage detaljerede analyser af toldspørgsmål. OLAF indledte flere supplerende undersøgelser. De gav nogle vigtige resultater på det finansielle og strafferetlige område.

3.1.5. Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)

Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) har som den første overnationale anklagemyndighed beføjelse til at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, i de 22 deltagende medlemsstater²⁵.

²³ Den retlige ramme for EPPO og OLAF indeholder bestemmelser om samarbejdsordninger mellem de to organer med henblik på at fastlægge de praktiske aspekter af deres forbindelser. Samarbejdsordningerne blev undertegnet den 5. juli 2021.

²⁴ Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), *The OLAF Report 2021*, s. 38.

²⁵ Danmark, Irland, Ungarn, Polen og Sverige deltager ikke i EPPO. Sverige forventes at blive medlem af EPPO i 2023.

Øjebliksbillede 4 — De første syv måneder af EPPO's operationelle aktiviteter i tal

EPPO indledte sit arbejde den 1. juni 2021. Kontoret havde modtaget i alt 2 832 rapporter og indledt 576 undersøgelser ved udgangen af 2021 (515 aktive undersøgelser pr. 31. december 2021)²⁶.

Rapporterne kom hovedsagelig fra nationale myndigheder eller fra private parter.

EPPO indgik en samarbejdsaftale med Ungarns anklagemyndighed, og der pågår forhandlinger om indgåelse af en samarbejdsordning med Polen, Irland og Danmark.

Med hensyn til inddrivelse af udbytte fra kriminelle aktiviteter fandt der 81 inddrivelsesforanstaltninger sted i 12 af de deltagende medlemsstater (Italien, Belgien, Tyskland, Rumænien, Tjekkiet, Kroatien, Finland, Letland, Luxembourg, Spanien, Litauen og Portugal). I alt anmodede EPPO om beslaglæggelse af mere end 152 mio. EUR, og beslaglæggelsen af mere end 147 mio. EUR blev bevilget.

I overensstemmelse med legalitetsprincippet er EPPO forpligtet til at indlede efterforskning, når der er rimelig grund til at antage, at der begås eller er begået en lovovertrædelse, der henhører under dens kompetence. De nationale myndigheder er retligt forpligtet til at indberette enhver kriminel adfærd, med hensyn til hvilken EPPO kan udøve sin kompetence, til EPPO. Hvis de nationale myndigheder er begyndt at efterforske en lovovertrædelse, der henhører under EPPO's kompetence, og EPPO beslutter at udøve sin ret til oplysning, er de forpligtet til at overdrage deres sager til den. Efterforskningen indledes af de europæiske delegerede anklagere i de deltagende medlemsstater og overvåges af 22 europæiske anklagere og den europæiske chefanklager i Luxembourg. De europæiske delegerede anklagere indgår i de nationale anklagemyndigheder eller domstole. De kan dog kun få vejledning med hensyn til deres operationelle arbejde af EPPO's hovedkvarter, enten gennem de 15 permanente afdelinger eller de 22 europæiske anklagere. I 2021 var der 95 aktive europæiske delegerede anklagere, og hensigten er at udpege 140. EPPO's kollegium har holdt møde 34 gange og vedtaget 125 afgørelser. Det ændrede og supplerede nogle afgørelser baseret på de første indhøstede erfaringer, f.eks. om fordelingen af sager til de permanente afdelinger eller verifikationen af de registrerede oplysninger med henblik på at vurdere EPPO's kompetence.

Øjebliksbillede 5 — Aftalen om fastlæggelse af de nærmere bestemmelser for samarbejdet mellem Kommissionen og EPPO

Den retlige ramme for EPPO fastsætter, at den etablerer og opretholder et samarbejde med Kommissionen med henblik på at beskytte EU's finansielle interesser. I dette øjemed har det indgået en aftale om de nærmere regler for deres samarbejde.

Aftalen, der blev undertegnet den 18. juni 2021, fastlægger de administrative ordninger for gennemførelse af de forpligtelser til gensidig information og høring, der er fastsat i EPPO-forordningen. De har på den ene side til formål at sætte EPPO i stand til effektivt at efterforske og retsforfølge forbrydelser, der påvirker EU-budgettet, og på den anden side at give Kommissionens tjenestegrene mulighed for at sikre en passende administrativ, finansiell og disciplinær opfølgning af EPPO's undersøgelser, herunder forebyggende foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet.

Aftalen specificerer navnlig a) de specifikke typer oplysninger eller høringer, der skal fremsendes i hvert enkelt tilfælde, b) de relevante kontaktpunkter, c) de gældende procedurer, kommunikationsværktøjer, modeller og frister og d) betingelserne for, at EPPO kan få adgang til specifikke relevante databaser, der forvaltes af Kommissionen. Den indeholder også en

²⁶ Mere detaljerede statistikker, navnlig pr. deltagende medlemsstat, findes i Den Europæiske Anklagemyndighed, [2021 Annual Report](#).

henvisning til det tætte og rettidige samarbejde mellem Kommissionen og EPPO om anvendelsen af forordning (EU) 2020/2092 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget.

3.1.6. Den Europæiske Revisionsret

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

Øjeblikbillede 6 — Den Europæiske Revisionsrets årsberetning

Revisionsretten reviderer hvert år EU-budgettets indtægter og udgifter og afgiver udtalelse om, hvorvidt årsregnskabet er rigtigt, og om indtægter og udgifter er i overensstemmelse med de gældende regler og forordninger. Årsberetningen for regnskabsåret 2020 blev offentliggjort den 26. oktober 2021²⁷.

Revisionsretten konkluderede, at regnskabet var uden væsentlig fejlinformation. Med hensyn til transaktionernes formelle rigtighed konkluderede den, at indtægterne var uden væsentlig fejlforekomst. For så vidt angår udgifterne viser revisionsresultaterne, at den anslåede fejlforekomst forblev den samme som sidste år, nemlig 2,7 %. Højrisikoudgifter (hovedsagelig godtgørelsesbaserede) var væsentlig fejlbehæftede. I 2021 blev der indberettet seks tilfælde af mistanke om svig til OLAF.

3.1.7. Eurojust

Eurojust, Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde, koordinerer det arbejde, der udføres af de nationale myndigheder — fra medlemsstaterne og tredjelande — med hensyn til efterforskning og retsforfølgning af grænseoverskridende kriminalitet. Med hensyn til beskyttelsen af EU's finansielle interesser spiller det for det meste sin rolle i forhold til de medlemsstater, der ikke deltager i EPPO.

Øjeblikbillede 7 — Eurojusts højdepunkter i 2021

I 2021 fortsatte Eurojust sit operationelle arbejde med bekæmpelse af svig mod EU-budgettet og andre BFI-forbrydelser i tæt samarbejde med EPPO, OLAF og Europol. Samarbejdet om bekæmpelse af svig omfattede Eurojusts deltagelse i operation SENTINEL, der har til formål at beskytte midler i forbindelse med NextGenerationEU-initiativet mod svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser (se **Øjeblikbillede 11**).

Eurojusts samarbejde med EPPO begyndte i 2021. Efter undertegnelsen af deres samarbejdsordning i februar 2021 begyndte Eurojust at samarbejde med EPPO om efterforskninger kort tid efter, at EPPO indledte sit operationelle arbejde den 1. juni 2021.

OLAF var fortsat en vigtig operationel partner for Eurojust i 2021 og deltog i flere koordineringsmøder om sager, der påvirker EU-budgettet. De to organer etablerede også en ny arbejdsgang for tættere samarbejde og fortsatte arbejdet med evalueringen af fælles efterforskningshold, som OLAF deltog i. Som i de foregående år fortsatte Eurojust og OLAF med at udveksle ekspertise med hinanden om bekæmpelse af svig. Efter Eurojust-seminaret for

²⁷ Den Europæiske Revisionsret, [Årsberetning om gennemførelsen af EU's budget for regnskabsåret 2020](#), 26.10.2021.

OLAF's efterforskere i 2020 deltog Eurojusts eksperter i 2021 i præsentationer fra OLAF om casestudier, dataanalysemetoder og den reviderede retlige ramme for OLAF's undersøgelser.

3.1.8. Europol

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

Øjebliksbillede 8 — Europol i 2021

I september 2021 afholdt Europols Europæiske Center for Finansiell og Økonomisk Kriminalitet (EFECC) i samarbejde med de italienske myndigheder et retshåndhævelsesmøde på højt plan i Rom og nåede til enighed om følgende princip: Enhver trussel mod genopretnings- og resiliensfaciliteten indvirker på EU's finansielle velfærd.

I september 2021 gik Europol, OLAF, EPPO, Eurojust og 21 medlemsstater også sammen i operation SENTINEL (se Øjebliksbillede 11).

3.2. Medlemsstatsniveau

3.2.1. Koordineringstjenester for bekæmpelse af svig (AFCOS)

Siden 2013²⁸ har medlemsstaterne været forpligtet til at udpege en **koordineringstjeneste for bekæmpelse af svig** (AFCOS) for at fremme et effektivt samarbejde og udveksling af oplysninger, herunder operationelle oplysninger, med OLAF. Medlemsstaterne kan frit beslutte, hvor AFCOS bør placeres i deres nationale administrative struktur, og hvilke beføjelser tjenesten vil have.

AFCOS' mandat kan variere afhængigt af de landespecifikke omstændigheder. I alle tilfælde bør det dog have til opgave at sikre samarbejde med OLAF og koordinere lovgivningsmæssige, administrative og undersøgelsesmæssige forpligtelser og aktiviteter i den pågældende medlemsstat i forbindelse med beskyttelsen af EU's finansielle interesser.

Øjebliksbillede 9 — Foranstaltninger vedtaget af medlemsstaterne i 2021²⁹

Luxembourg og Letland styrkede deres AFCOS. I **Luxembourg** blev AFCOS-teamet styrket for at sikre en passende koordinering i bekæmpelsen af svig og beskyttelsen af EU's finansielle interesser. **Letland** rapporterede om vedtagelsen af en ny lov og en tilhørende procedurehåndbog for at sikre, at dets AFCOS har juridiske rettigheder, a) til at deltage i og yde bistand i forbindelse med OLAF's kontrol på stedet, b) til at anmode om oplysninger eller dokumenter fra

²⁸ I overensstemmelse med artikel 12a i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/2030 af 26. oktober 2016 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2223 af 23. december 2020.

²⁹ Se "Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2021 — Implementation of Article 325 TFEU", der ledsager denne rapport, for yderligere oplysninger om nationale initiativer til forbedring af beskyttelsen af EU's finansielle interesser.

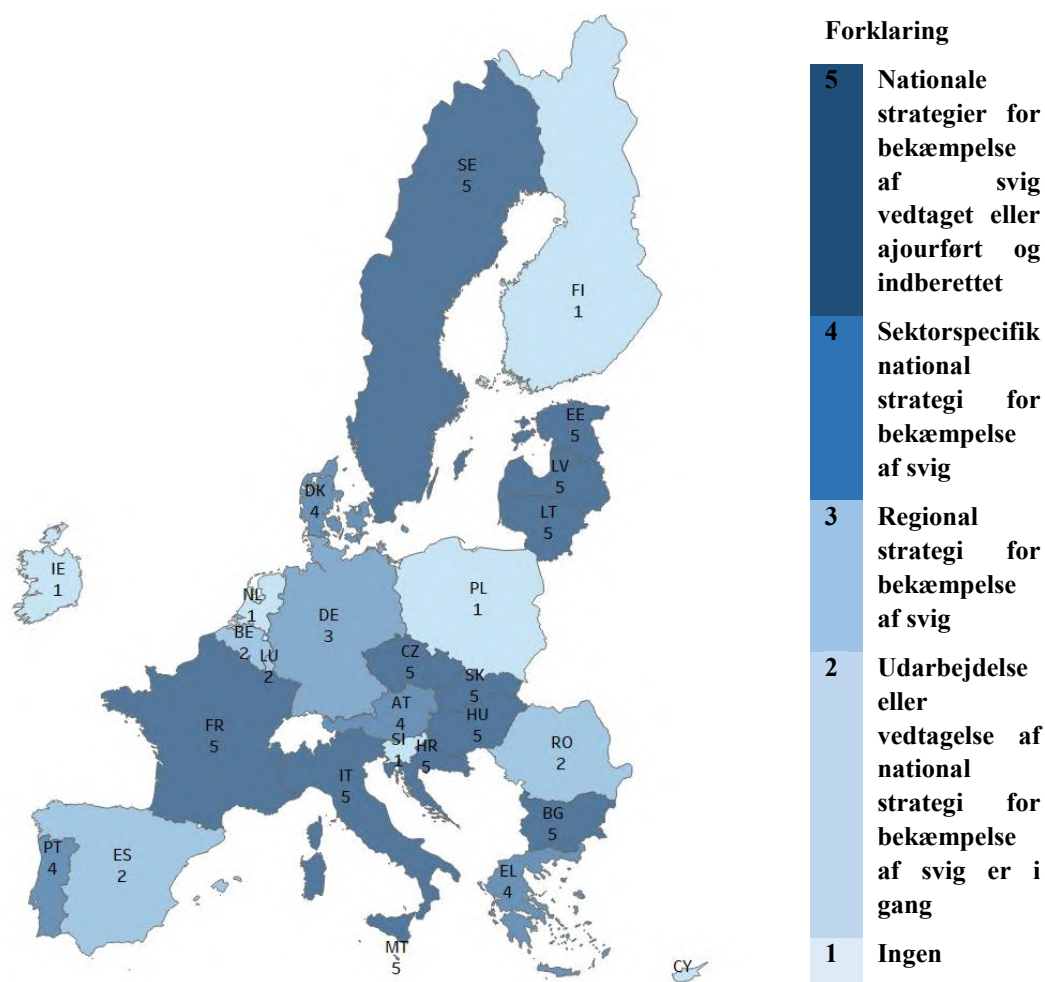
privatpersoner og c) til at modtage oplysninger om bankkonti som led i administrative undersøgelser.

Grækenland, Spanien og Sverige rapporterede om foranstaltninger truffet af deres AFCOS for at hjælpe forvaltningsmyndighederne med bedre at indberette eventuel svig til de retshåndhævende myndigheder.

3.2.2. Nationale strategier til bekæmpelse af svig

Kommissionens vedholdende opfordring til medlemsstaterne om at vedtage **nationale strategier til bekæmpelse af svig** har resulteret i en støt stigning i antallet af vedtagne nationale strategier til bekæmpelse af svig. Ved udgangen af 2021 havde 17³⁰ medlemsstater vedtaget eller ajourført en national strategi til bekæmpelse af svig, og af de 11³¹, der endnu ikke var vedtaget, rapporterede fire³², at de var i færd med at udarbejde eller næsten vedtage en national strategi til bekæmpelse af svig.

Figur 3 — Nationale strategier for bekæmpelse af svig: status over vedtagelsen



³⁰ Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Grækenland, Frankrig, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Østrig, Portugal, Slovakiet og Sverige. Af disse havde Tyskland og Portugal endnu ikke fremsendt de nødvendige dokumenter til OLAF. Østrig rapporterede i 2020, at landet havde en strategi frem til årets udgang, men fremsendte ingen yderligere ajourføringer for 2021.

³¹ Belgien, Irland, Spanien, Cypern, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovenien og Finland.

³² Belgien, Spanien, Luxembourg og Rumænien.

Selv om strategiernes dækning og indhold fortsat varierer fra medlemsstat til medlemsstat³³, og nogle strategier skal ajourføres, er den samlede situation forbedret i forhold til 2020. Efter Kommissionens henstillinger er flere³⁴ af de nuværende strategier blevet ajourført for at afspejle nye væsentlige risici, såsom dem, der er forbundet med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og virkningerne af covid-19-pandemien.

3.2.3. Medlemsstaternes gennemførelse af henstillingerne fra 2020³⁵

I sin rapport fra 2020 om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser fremsatte Kommissionen tre sæt henstillinger til medlemsstaterne, som dækker a) tværgående aspekter af bekæmpelsen af svig, b) indtægter og c) udgifter. Disse henstillinger havde til formål at forbedre samarbejdet mellem EU og de nationale organer, øge sammenhængen og konsekvensen i de nationale foranstaltninger til bekæmpelse af svig, optimere toldunionens og medlemsstaternes toldmyndigheders funktion, styrke rammerne for intern kontrol og øge fleksibiliteten og modstandsdygtigheden i krisetider.

Med hensyn til de tværgående aspekter af bekæmpelsen af svig anbefalede Kommissionen, at de medlemsstater, der ikke havde tilsluttet sig EPPO, overvejer at gøre dette.

Af de fem medlemsstater, der endnu ikke er en del af EPPO, har **Sverige** meddelt, at det agter at tilslutte sig i 2023. **Danmark, Irland, Ungarn** og **Polen** sagde, at de ikke havde til hensigt at tilslutte sig³⁶.

På indtægtsområdet svarede 16³⁷ medlemsstater, at de fuldt ud gennemførte Kommissionens henstilling om at vurdere de **risici og mangler i deres nationale toldkontrolstrategier**, som covid-19-pandemien afslørede, fire³⁸ gennemførte den delvist, og seks³⁹ gennemførte den ikke. Svarene viser en række vellykkede foranstaltninger, såsom fleksibilitet i kontrollen og risikoprofilering, hvorved det sikres, at kontrollerne fortsat blev gennemført effektivt i covid-19-perioden.

Som reaktion på henstillingen om at **vurdere de risici, der måske ikke er blevet håndteret i 2020, og gennemføre afhjælpende foranstaltninger for at afhjælpe dem**, gennemførte 16⁴⁰

³³ Se også afsnit 5.6.

³⁴ Bulgarien, Grækenland, Frankrig, Italien og Ungarn.

³⁵ En fuldstændig oversigt over medlemsstaternes opfølgning findes i "Implementation of the 2020 recommendations by the Member States", der ledsager denne rapport.

³⁶ Danmark og Irland har et forbehold for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

³⁷ Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Irland, Grækenland, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien og Sverige.

³⁸ Belgien, Tyskland, Spanien og Frankrig.

³⁹ Danmark, Kroatien, Malta, Nederlandene, Slovakiet og Finland.

⁴⁰ Bulgarien, Tyskland, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien og Sverige.

medlemsstater fuldt ud henstillingen, tre⁴¹ gennemførte den delvist, og syv⁴² gennemførte den ikke.

Med hensyn til henstillingerne om udgifter rapporterede 11⁴³ medlemsstater, at de havde iværksat **målrettede risikostyringsøvelser i forbindelse med virkningerne af covid-19 og den kommende gennemførelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten** og fuldt ud havde gennemført henstillingen. 11⁴⁴ gjorde det kun delvist, og fire⁴⁵ gennemførte ikke henstillingen.

Med hensyn til, om de havde **forbedret den måde, hvorpå de underliggende data og data om afslørede uregelmæssigheder og svig indsamles og anvendes**, rapporterede 14⁴⁶ medlemsstater, at de fuldt ud havde gennemført henstillingen, syv⁴⁷ at de delvist havde gennemført den, og fem⁴⁸ at de ikke havde gennemført den. De fleste medlemsstater rapporterede, at de havde tilpasset deres brug af IT-systemer såsom systemet til indberetning af uregelmæssigheder (IMS), Arachne⁴⁹, systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES)⁵⁰ samt en række nationale IT-værktøjer til at forbedre kvaliteten af de data, de arbejdede med.

Den sidste henstilling om udgifter tilskyndede medlemsstaterne til at anvende det **integrerede og interoperable informations- og overvågningssystem, som Kommissionen vil stille til rådighed for genopretnings- og resiliensfaciliteten og EU-budgettet**. 19⁵¹ medlemsstater rapporterede, at de gennemførte den fuldt ud, fire⁵² gennemførte den delvist, og tre⁵³ gennemførte ikke henstillingen.

4. SAMARBEJDE OM BEKÆMPELSE AF SVIG

Bekæmpelse af svig er af afgørende betydning for EU, ikke mindst i betragtning af den rolle, Unionen spiller på den internationale scene. Samarbejde er afgørende for at sikre, at denne kamp er effektiv. I dette afsnit redegøres der for den vigtigste udvikling på dette område.

⁴¹ Belgien, Bulgarien og Frankrig.

⁴² Danmark, Tyskland, Kroatien, Malta, Nederlandene, Slovakiet og Finland.

⁴³ Danmark, Estland, Grækenland, Italien, Cypern, Letland, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal og Sverige

⁴⁴ Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Spanien, Frankrig, Kroatien, Ungarn, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet og Finland.

⁴⁵ Tyskland, Irland, Litauen og Slovenien.

⁴⁶ Bulgarien, Grækenland, Kroatien, Italien, Cypern, Letland, Luxembourg, Ungarn, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovakiet og Sverige.

⁴⁷ Belgien, Tjekkiet, Danmark, Spanien, Frankrig, Rumænien og Finland.

⁴⁸ Tyskland, Estland, Irland, Litauen og Slovenien.

⁴⁹ Arachne er et enkelt integreret IT-system til datamining og risikovurdering, som Kommissionen har udviklet og stillet til rådighed for medlemsstaterne på områderne samhörighed, landbrug og genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁵⁰ Se afsnit 7.2 for en beskrivelse af systemet.

⁵¹ Bulgarien, Belgien, Tjekkiet, Danmark, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Cypern, Letland, Luxembourg, Ungarn, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovenien og Slovakiet.

⁵² Kroatien, Litauen, Rumænien og Finland.

⁵³ Tyskland, Estland og Sverige.

4.1. Internationalt samarbejde

4.1.1. Samarbejde med lande uden for EU og bestemmelser om gensidig bistand og bekæmpelse af svig i internationale aftaler

Samarbejde med internationale partnere er afgørende for at beskytte EU-midler, der anvendes uden for Europa, og EU-budgettets indtægtsside. For at gøre dette fortsatte OLAF i 2021 — sammen med den relevante tjenestegren i Kommissionen — med at **sikre, at finansieringsaftaler og andre kontrakter indeholdt forsvarlige bestemmelser om bekæmpelse af svig**, herunder muligheden for at foretage kontroller og undersøgelser vedrørende midler, der gennemføres uden for EU. OLAF indgik også administrative samarbejdsordninger med to internationale partnermyndigheder, Ukraines anklagemyndighed og Verdenstoldorganisationen (WCO). Sådanne ordninger bidrager til at fremme tætte forbindelser med partnere, der er involveret i bekæmpelsen af svig, ved at skabe en vejledende ramme for praktisk samarbejde, f.eks. udveksling af oplysninger eller bedste praksis. I 2021 afholdt OLAF også outreachaktiviteter online for at etablere nye operationelle kontakter med efterforskningsmyndigheder i lande uden for EU og for at tilskynde til indberetning af svig og uregelmæssigheder gennem EU-delegationer rundt om i verden.

Samarbejdet med tredjelande om at forebygge, afsløre og bekæmpe overtrædelser af toldlovgivningen er baseret på aftaler om **gensidig administrativ bistand** i toldspørgsmål. Sådanne aftaler yder et vigtigt bidrag til beskyttelsen af EU's finansielle interesser. I øjeblikket er der aftaler med mere end 87 lande, herunder med vigtige EU-handelspartnere såsom USA, Kina og Japan. I 2021 blev forhandlingerne med landene i det østlige og sydlige Afrika (ESA5)⁵⁴ afsluttet, og der var forhandlinger i gang med Australien, Indonesien og Det Forenede Kongerige vedrørende Gibraltar.

Frihandelsaftaler indeholder sædvanligvis en klausul om bekæmpelse af svig, som omfatter en midlertidig tilbagetrækning af toldpræferencen for et produkt i tilfælde af grov toldsvig eller konsekvent mangel på tilstrækkeligt samarbejde til at bekæmpe dette. En sådan klausul er faktisk en ufravigelig betingelse for at indrømme tredjelande toldpræferencer.

4.1.2. De Forenede Nationers konvention mod korruption, CoSP 9 og EU-støttede resolutioner

EU er part i De Forenede Nationers konvention mod korruption (UNCAC), som er det eneste juridisk bindende universelle instrument til bekæmpelse af korruption. Kommissionen repræsenterer EU i alle UNCAC-relaterede processer, herunder deltagelse i møderne i gennemførelsesrevisionsgruppen og i de åbne arbejdsgrupper om forebyggelse af korruption og inddrivelse af aktiver.

Mekanismen for revision af gennemførelsen af konventionen er bindende for alle parter i konventionen, herunder EU. I juni 2021 meddelte Kommissionen FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC), at det var rede til at underkaste sig den revisionsproces, der er fastsat i UNCAC⁵⁵. I juli 2021 blev gennemgangen af gennemførelsen officielt iværksat.

På sin niende Konference af Deltagende Stater (CoSP) i Sharm el-Sheikh, Egypten, i december 2021 fremhævede EU sin fortsatte ihærdige indsats for at støtte den bredest mulige **deltagelse af**

⁵⁴ Comorerne, Madagaskar, Mauritius, Seychellerne og Zimbabwe.

⁵⁵ Ved skrivelse fra kommissær Johansson stilet til UNODC's administrerende direktør.

relevante civilsamfundsorganisationer og ikkestatslige organisationer i bekæmpelsen af korrupktion.

Under den generelle drøftelse noterede EU sig EPPO's og OLAF's rolle i bekæmpelsen af korrupktion og understregede den betydning, som medierne og undersøgende journalister spiller. Fire ud af de otte vedtagne resolutioner var blevet foreslået af EU, navnlig om forebyggelse af korrupktion, styrkelse af det internationale samarbejde i nødsituationer og kriseberedskab og genopretning samt den regionale bekæmpelse af korrupktion⁵⁶.

4.1.3. Bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer

Den **anden handlingsplan til bekæmpelse af ulovlig handel med tobak** (2018-2022), som Kommissionen fremlagde i december 2018, og som indeholder både politiske og operationelle retshåndhævelsesforanstaltninger, blev fortsat gennemført i hele 2021, og en lang række nøgleaktioner var undervejs eller afsluttet ved udgangen af 2021.

Kommissionen spiller en ledende rolle på dette område på multilateralt plan og bilateralt med oprindelses- og transitlande. På multilateralt plan er **protokollen til rammekonventionen om tobakskontrol om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer** (FCTC-protokollen) en international aftale, der har til formål væsentligt at reducere den ulovlige handel med tobak på verdensplan. OLAF har i tæt samarbejde med de relevante tjenestegrene i Kommissionen og medlemsstaterne deltaget aktivt i arbejdet med FCTC-protokollen. OLAF repræsenterede EU og de deltagende medlemsstater på det andet partsmøde, der fandt sted i november 2021. På dette møde blev konklusionerne fra to arbejdsgrupper (sporing samt bistand og samarbejde) godkendt, og der blev foreslået en ny bistandsstrategi til støtte for gennemførelsen af protokollen. Alle de involverede parter blev også enige om at fortsætte arbejdet med et globalt kontaktpunkt for informationsudveksling for at gøre det muligt for sporingssystemer at udveksle oplysninger og støtte den globale bekæmpelse af ulovlig handel med tobak.

4.2. Samarbejde mellem EU og medlemsstaterne

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

Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bekæmpelse af Svig (Cocolaf) samler eksperter fra Kommissionen (repræsenteret ved OLAF) og medlemsstaterne. Det er et forum til drøftelse af den vigtigste udvikling inden for bekæmpelse af svig og udarbejdelsen af denne rapport. Dets arbejde er bygget op omkring fire arbejdsgrupper og plenarmøder.

I 2021 blev der afholdt to plenarmøder i juni og december, to møder i undergruppen om indberetning og analyse af svig og andre uregelmæssigheder og et i undergruppen om forebyggelse af svig. Disse møder gav lejlighed til at drøfte de seneste tendenser inden for uregelmæssigheder og svig og de IT-værktøjer, der anvendes til at forvalte EU-midler. De fungerede også som en vigtig forbindelse mellem OLAF og dets partnere under pandemien, idet de holdt kommunikationslinjerne åbne og gav deltagerne mulighed for at udveksle oplysninger og bedste praksis.

Det årlige møde mellem medlemsstaternes AFCOS blev afholdt virtuelt i september. Drøftelserne fokuserede på genopretnings- og resiliensfaciliteten. I december nåede undergruppen om

⁵⁶ Endelig rapport om CoSP 9.

forebyggelse af svig til enighed om at nedsætte en ekspertgruppe, der skal bruge IT-værktøjer til at beskytte genopretnings- og resiliensfacilitetens ressourcer.

4.2.2. EU-programmet for bekæmpelse af svig

Hercule III-programmet, som ydede bistand til projekter til støtte for bekæmpelse af svig og beskyttelse af EU's finansielle interesser under den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2014-2020, blev erstattet af det nye **EU-program til bekæmpelse af svig** (UAFP) med vedtagelsen af forordning (EU) 2021/785.

UAFP kombinerer tre forskellige tidligere adskilte aktiviteter, men bygger på Hercule III-programmets succes. UAFP **samlers finansieringsdelen i Hercule**, finansieringen af **informationssystemet til bekæmpelse af svig** (AFIS-plattformen) for at støtte medlemsstaterne i forbindelse med gensidig bistand i told- og landbrugsanliggender og **systemet til indberetning af uregelmæssigheder** (IMS) med henblik på indberetning af uregelmæssigheder, herunder svig, i sager vedrørende delt forvaltning og førtiltrædelsesbistand.

Dette **øger synergierne** mellem de forskellige indsatsområder og sparer ressourcer, herunder den finansielle fleksibilitet til at omfordele midler inden for programmet til den ene eller anden aktivitetsdel, hvor det er nødvendigt.

Der er to overordnede mål for UAFP⁵⁷. For det første skal det beskytte EU's finansielle interesser. For det andet har det til formål at støtte den gensidige bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og samarbejdet mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre en korrekt anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.

Programmet har tre specifikke mål:

- (1) at forebygge og bekæmpe svig, korrupcion og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser
- (2) at støtte indberetning af uregelmæssigheder, herunder svig, i forbindelse med EU-budgetmidler under delt forvaltning og vedrørende førtiltrædelsesbistand
- (3) at tilvejebringe værktøjer til udveksling af oplysninger og støtte til operationelle aktiviteter inden for gensidig administrativ bistand i told- og landbrugsanliggender.

Øjeblikbillede 10 — Fokus på AFIS og IMS

AFIS er en paraplybetegnelse for en række IT-applikationer til bekæmpelse af svig, som OLAF administrerer i en fælles teknisk infrastruktur, og som har til formål at sikre rettidig og sikker udveksling af **oplysninger om svig** mellem de kompetente nationale myndigheder og EU-forvaltninger samt lagring og analyse af relevante data. AFIS-portalens har over 8 500 registrerede slutbrugere i næsten 1 400 kompetente tjenester fra medlemsstater, tredjelands, internationale organisationer, Kommissionen og andre EU-institutioner. Det gør det muligt at opnå betydelige stordriftsfordele og synergier i forbindelse med udvikling, vedligeholdelse og drift af et så bredt og mangfoldigt sæt IT-tjenester og -værktøjer.

AFIS støtter **gensidig bistand på toldområdet** med samarbejdsværktøjer såsom **VOCU** (Virtual Operations Coordination Unit) til **fælles toldaktioner**, sikker e-mail (AFIS Mail) og specifikke moduler til informationsudveksling. Det yder også støtte gennem databaser såsom CIS (toldinformationssystemet) og FIDE (elektronisk sagsregister på toldområdet), Container Status Messages (CSM) og databasen vedrørende indførsel, udførsel og transit (IET). Det yder samtidig støtte gennem dataanalyseværktøjer såsom AMT (Automated Monitoring Tool) og elektroniske

⁵⁷ Yderligere oplysninger findes i "Annual overview with information on the results of the Union anti-fraud programme in 2021", der ledsager denne rapport.

workflow-applikationer såsom ToSMA (Tobacco Seizures Management Application). Der arbejdes videre med oprettelsen af en analytisk platform i AFIS til støtte for strategiske og operationelle analyser.

Det primære retsgrundlag for driften af AFIS-plattformen er 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 landbrugsbestemmelserne⁵⁸.

IMS er en applikation på AFIS-plattformen, der letter **indberetningen af uregelmæssigheder og svig**, der afsløres af nationale myndigheder inden for delt forvaltning og førtiltrædelse i overensstemmelse med sektorforordninger og finansieringsaftaler. I 2021 blev der bestilt en undersøgelse for at identificere mulige forbedringer af systemet baseret på brugernes og interessenternes behov og for at undersøge muligheden for at øge interoperabiliteten med andre af Kommissionens IT-systemer til bekæmpelse af svig, såsom Arachne og EDES⁵⁹.

4.2.3. Samarbejde på indtægtsområdet

4.2.3.1. Toldprogrammet

Toldprogrammet (forordning (EU) 2021/444) omhandler ikke direkte bekæmpelse af svig, men er en vigtig partner i beskyttelsen af EU's og medlemsstaternes finansielle og økonomiske interesser. Som en søjle i programmet spiller dets **IT-systemer** en afgørende rolle med hensyn til at lette udvekslingen af oplysninger og data, herunder risikoplysninger, mellem medlemsstaterne og dermed understøtte opkrævningen af de forskellige afgifter (f.eks. told, moms og punktafgifter på import). Programmet støtter også **samarbejdstiltag**, herunder projektgrupper, netværk af eksperter, workshoper og uddannelsesaktiviteter og anden støtte til opbygning af menneskelige kompetencer, som sætter medlemsstaternes myndigheder i stand til at udveksle god praksis og forbedre toldkontrollen og opkrævningen af told. Desuden bør det nyligt oprettede instrument for finansiell støtte til toldkontroludstyr (forordning (EU) 2021/1077), der skal anvendes ved alle typer grænser, støtte toldunionen og toldmyndighederne arbejde, navnlig hjælpe dem med at beskytte Unionens finansielle og økonomiske interesser, sørge for sikkerhed i Unionen og beskytte Unionen mod unfair og ulovlig handel, såsom forfalskning af varer, samtidig med at det gøres lettere at udøve legitim erhvervsaktivitet.

4.2.3.2. Fiscalis-programmet

Fiscalis-programmet (forordning (EU) 2021/847) omfatter en bred vifte af foranstaltninger til støtte for samarbejdet mellem medlemsstaternes skattemyndigheder for at beskytte EU's og medlemsstaternes finansielle og økonomiske interesser, herunder beskyttelse mod skattesvig, skatteunddragelse og skatteundgåelse. Fiscalis-programmet giver også de nationale myndigheder mulighed for at samarbejde gennem brug af **IT-systemer, samarbejdsaktiviteter og aktioner til opbygning af menneskelige kompetencer**.

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Se afsnit 7.2 for en beskrivelse af systemet.

4.2.3.3. Fælles toldaktioner (FTA'er)

Fælles toldaktioner (FTA'er) er **måltrettede aktioner af begrænset varighed**, der har til formål at bekæmpe svig og smugling af følsomme varer i bestemte udsatte områder og/eller ad udpegede handelsruter.

Ud over undersøgelser af svig med indtægter og forfalskninger koordinerer OLAF omfattende FTA'er, der involverer EU-baserede og internationale operationelle partnere. Den støtte, OLAF yder, er skræddersyet til hver FTA og kan omfatte anvendelse af dens permanente tekniske infrastruktur, IT- og kommunikationsværktøjer, navnlig VOCU til sikker udveksling af oplysninger samt strategisk analyse, administrativ og finansiel støtte. I 2021 organiserede eller medorganiserede OLAF to operationer vedrørende mundbind og tobaksvarer og var involveret i flere operationer iværksat af medlemsstaterne, Europol, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) eller WCO.

Tabel 2 — FTA'er i 2021

Transaktion	Beskrivelse
S'CARE FACE	Organiseret af OLAF i tæt samarbejde med andre generaldirektorater (GD TAXUD, GROW, SANTE og JUST) for at forbedre kendskabet i hele EU til processen med at tillade indførsel af mundbind i EU. S'CARE FACE løb fra januar til marts 2021. I løbet af operationen forhindrede de deltagende medlemsstater 49 millioner forfalskede mundbind eller mundbind, der ikke var i overensstemmelse med standarderne, i at komme ind på EU-markedet.
SCORPION II	Denne FTA, der blev organiseret i fællesskab af EU's grænsebistandsmission for Moldova-Ukraine (EUBAM) og OLAF, og som var rettet mod smugling af tobaksvarer ved EU's østlige grænse, resulterede i beslaglæggelser af 8,5 millioner cigaretter.
POSTBOX III	Organiseret i fællesskab af de italienske toldmyndigheder og Guardia di Finanza med støtte fra OLAF, samarbejdet med Europol og 20 medlemsstaters deltagelse. Operationen fokuserede på ulovlig handel med forfalskede produkter, farmaceutiske produkter og covid-19-relaterede varer, narkotika, truede dyre- og plantearter og undervurderede varer via det åbne og det mørke net. Operationen førte til tilbageholdelse af over 1 400 forsendelser af ulovlige varer, herunder over 35 000 forfalskede varer, falske pengesedler til en anslået værdi af 240 000 EUR, over 1 500 stk. covid-19-relaterede materialer, 240 kg smuglede cigaretter og tobak og over 20 kg cannabis og marihuana.
ATHENA V	Om smugling af kontanter i EU ved hjælp af kurer-, post- og pakketjenester. Denne operation blev koordineret af de spanske toldmyndigheder med støtte fra OLAF og med inddragelse af 13 medlemsstater og Europol. Mere end 14 000 pakker blev kontrolleret under operationen. Evalueringen af resultaterne er i gang.
ARKTOS 3	Fælles operation ledet af Frontex, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, samt af Litauen og Polen med støtte fra Interpol, OLAF, Eurojust og Europol samt grænsevagter, politi og toldembedsmænd fra Estland, Finland, Letland, Slovakiet og Sverige. Den var rettet mod afgiftssvig, navnlig tobakssmugling, dokumentfalsk og smugling af migranter ved udvalgte grænseovergangssteder ved EU's østlige landgrænser. Som følge af operationen opdagede de retshåndhavende myndigheder mere end 400 innovative tobaksvarer såsom elektroniske cigaretter og e-væsker. Blandt de ulovlige varer, der blev beslaglagt, var 6,7 millioner ulovlige cigaretter og 2,6 ton råtobak samt et halvt ton ulovlige stoffer. 15 menneskesmuglere blev anholdt, og mere end 200 forfalskede dokumenter blev afsløret.
Joint CELBET Activity 8	Organiseret af ekspertgruppen om toldvæsenet ved den østlige og sydøstlige landgrænse (CELBET) med støtte fra OLAF. Den fokuserede på kontrol med likvide midler og afsløring af ulovlige cigaretter og andre tobaksvarer samt forfalskede reservedele til køretøjer, tøj, sko og kosmetik, der kommer ind i EU via den østlige grænse.

Transaktion	Beskrivelse
STOP II	Organiseret af WCO og den hidtil største toldbaserede globale operation med deltagelse af 146 medlemsstaters toldadministrationer med støtte fra Europol, Interpol, FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC) og Verdenssundhedsorganisationen (WHO) sammen med medicinalfirmaer og andre aktører i den private sektor. Operationens mål var ulovlig handel med lægemidler, vacciner og medicinsk udstyr i forbindelse med covid-19. Det resulterede i beslaglæggelse af 365,7 millioner enheder, heraf 195,5 millioner lægemidler i forbindelse med covid-19, 156,7 millioner lægemidler (såsom covid-19-testsæt, mundbind, brugte handsker, desinfektionsgel og iltflasker) og ca. 13,5 millioner doser covid-19-vacciner.
LUDUS II	Organiseret af Europol med deltagelse af OLAF, Den Europæiske Unions Kontor for Intellektuel Ejendomsret (EUIPO), WCO og 21 lande. Den førte til beslaglæggelse af over 5 millioner stykker forfalsket og ulovligt legetøj til en værdi af 18 mio. EUR. De beslaglagte varer udgjorde risici såsom kemisk eksponering, strangulering, kvælning, elektrisk stød, høreskader og brandfare.
OPSON X	Fælles operation mellem Europol og Interpol rettet mod falske fødevarer og drikkevarer, der ikke lever op til standarderne. OLAF stod i spidsen for en målrettet indsats vedrørende vin og alkoholholdige drikkevarer og koordinerede arbejdet i 19 medlemsstater og tre lande uden for EU. Denne operation resulterede i, at de europæiske told- og politimyndigheder beslaglagde næsten 1,8 millioner liter vin og alkoholholdige drikkevarer: 215 000 liter forfalskede alkoholholdige drikkevarer, hovedsagelig vin og vodka, samt 1 550 000 liter forskellige alkoholholdige drikkevarer, vin og øl, som var i strid med afgiftsreglerne eller fødevarerikkerhedsstandarderne.
SHIELD II	Organiseret af Europol. OLAF stod i spidsen for en målrettet indsats med 17 medlemsstater mod forfalskede varer og hormonpræparater, kosttilskud og lægemidler til erektil dysfunktion og standsede i alt 254 731 tabletter og 131 027 hætteglas med forskellige lægemidler og 278 kg kosttilskud i EU.
DEMETER VII	Koordineret af WCO for at bekæmpe ulovlig handel med affald, ozonlagnedbrydende stoffer og hydrofluorcarboner (HFC). I alt 102 retshåndhavende myndigheder deltog i denne operation. OLAF's rolle var at etablere forbindelser mellem EU og tredjelande for at indhente oplysninger og efterretninger, hvilket førte til afsløring og beslaglæggelse af over 4 000 ton affald (f.eks. brugte elektroniske produkter, udtjente batterier, brugte køretøjer, trykkemaskiner) og 493 enheder ozonlagnedbrydende stoffer og HFC'er.
SILVER AXE VI	Årlig Europol-ledet operation. OLAF deltog ved at stille ekspertise til rådighed med henblik på at identificere og spore mistænkelige forsendelser. Der blev beslaglagt over 1 200 ton ulovlige pesticider i operationen, som involverede 35 forskellige lande. Det førte til beslaglæggelse af ulovlige og forfalskede produkter til en anslået værdi af 80 mio. EUR. OLAF delte operationelle efterretninger med toldmyndighederne i medlemsstaterne og i Kina, Ukraine, Rusland og Colombia. Det sporede mistænkelige forsendelser af ulovlige pesticider, hvilket førte til beslaglæggelse af i alt ca. 39 ton af dem.

5. VIGTIGE FORANSTALTNINGER TIL BESKYTTELSE AF EU'S FINANSIELLE INTERESSER OG BEKÆMPELSE AF SVIG

5.1. Gennemførelse af BFI-direktivet

Direktiv (EU) 2017/1371 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (BFI-direktivet) trådte i kraft den 5. juli 2017. Fristen for gennemførelse af direktivet i national ret udløb den 6. juli 2019.

Kommissionen offentliggjorde den 6. september 2021 den første af tre **rapporter om gennemførelsen af direktivet**, således som det kræves i henhold til direktivets artikel 18. Rapporten konkluderer, at selv om alle medlemsstater har gennemført direktivet, er der **behov for en yderligere indsats for at løse problemerne med overholdelsen**. Den understreger, at en korrekt gennemførelse af BFI-direktivets definitioner, sanktioner, kompetenceregler og forældelsesfrister for svig og andre lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, er nødvendig for at sætte EPPO i stand til at foretage effektiv efterforskning og retsforfølgning. Rapporten understreger også, at samarbejdet mellem EPPO og medlemsstaterne er af afgørende betydning.

I december 2021 besluttede Kommissionen at indlede **traktatbrudsprocedurer** mod otte medlemsstater⁶⁰ for ikke at have gennemført BFI-direktivet korrekt. I februar 2022 indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod yderligere fem medlemsstater⁶¹. I maj 2022 indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod yderligere fire medlemsstater⁶².

Kommissionen vil fortsat tage alle nødvendige skridt til at sikre en korrekt og fuldstændig gennemførelse af BFI-direktivet, om nødvendigt med yderligere traktatbrudsprocedurer.

Kommissionen er i færd med at udarbejde en anden gennemførelsesrapport om BFI-direktivet, der skal foreligge i tredje kvartal af 2022. Denne rapport vil fokusere på hensigtsmæssigheden af momsgrænsen på 10 mio. EUR og effektiviteten af direktivets bestemmelser om svig i forbindelse med offentlige indkøb og forældelsesfrister.

5.2. Bekæmpelse af hvidvask

Svig mod EU-budgettet kan også være **forløber for andre forbrydelser** (dvs. det kan være en underliggende lovovertrædelse). Selv om de ikke er direkte knyttet til beskyttelsen af EU-budgettet, er EU's retlige ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme således relevant i denne sammenhæng.

Alle medlemsstaterne har rapporteret om fuld gennemførelse af det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge⁶³ om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme⁶⁴.

5.3. Genopretnings- og resiliensfaciliteten

Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten finansierer reformer og investeringer i medlemsstaterne fra begyndelsen af pandemien i februar 2020 indtil den 31. december 2026. For at modtage støtte under genopretnings- og resiliensfaciliteten skal medlemsstaterne indsende deres **nationale genopretnings- og resiliensplaner** til Kommissionen. Hver plan indeholder de reformer og

⁶⁰ Kroatien, Finland, Grækenland, Letland, Luxembourg, Portugal, Rumænien og Spanien.

⁶¹ Belgien, Cypern, Slovakiet, Slovenien og Sverige.

⁶² Estland, Ungarn, Malta og Nederlandene.

⁶³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (EØS-relevant tekst) (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43).

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu.

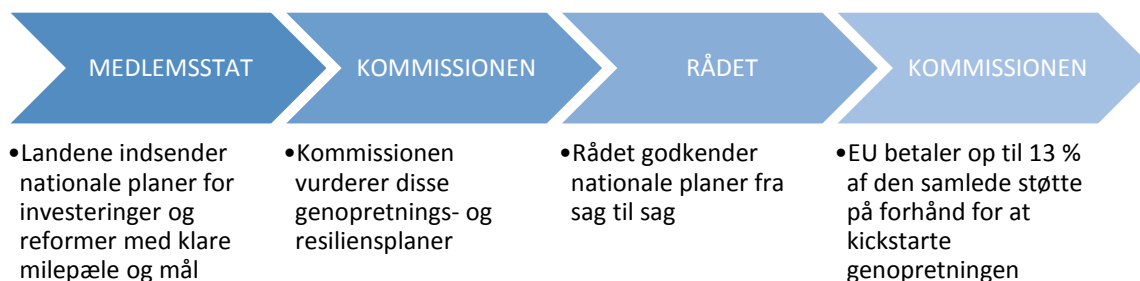
investeringer, der skal gennemføres inden udgangen af 2026, således at medlemsstaterne kan modtage finansiering op til en tidligere aftalt tildeling.

Hver plan bør tackle de udfordringer, der er identificeret som led i det europæiske semester⁶⁵, navnlig de landespecifikke henstillinger⁶⁶ fra 2019 og 2020, som Rådet har vedtaget. Den bør også fremme den grønne og den digitale omstilling og gøre medlemsstaternes økonomier og samfund mere modstandsdygtige. Investeringerne skal overholde princippet om ikke at gøre væsentlig skade⁶⁷.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten er et **resultatbaseret instrument**. Opfyldelsen af de aftalte milepæle og mål med henblik på at opnå reformerne og investeringerne i planerne gør det muligt at udbetale tilskud og lån til medlemsstaten.

Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten⁶⁸ kræver, at medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte EU's finansielle interesser og sikre, at **anvendelsen af midlerne er i overensstemmelse med gældende EU-lovgivning og national lovgivning**. Med henblik herpå sørger medlemsstaten for et effektivt og virkningsfuldt system til intern kontrol og tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt uberettiget eller anvendt ukorrekt. Denne **nye gennemførelsesmodel** giver medlemsstaterne et stort ansvar for at sikre, at disse ressourcer beskyttes mod svig, korrupktion, interessekonflikter (defineret som "alvorlige uregelmæssigheder") og dobbeltfinansiering.

Figur 4 — Proces for vurdering af nationale planer



⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_da.

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_da.

⁶⁷ Ingen af de foranstaltninger, der indgår i genopretnings- og resiliensfaciliteten, bør føre til væsentlig skade på miljømål som defineret i artikel 17 i forordning (EU) 2020/852 om klassificeringssystemet.

⁶⁸ Artikel 22 i 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).

Hver plan indeholder derfor et **afsnit om kontrol og revision**, hvor medlemsstaterne beskriver de foranstaltninger (herunder foranstaltninger til bekæmpelse af svig), som de vil gennemføre, og identificerer **specifikke milepæle og mål** for at beskytte EU's finansielle interesser mod alvorlige uregelmæssigheder og dobbeltfinansiering. Kommissionen kan kun vurdere en plan positivt, hvis den vurderer kontrolsystemerne positivt. Som en af Kommissionens tjenestegrene bidrog OLAF til Kommissionens vurdering af medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner ved at yde **måltrettet rådgivning om bekæmpelse af svig**. Samarbejdet med de nationale myndigheder er i gang for at udveksle synspunkter og lette formidlingen af god praksis og erfaringer (f.eks. anvendelse af IT-værktøjer — se også **afsnit 4.2.1**).

Øjeblikbillede 11 — Operation SENTINEL

I september 2021 gik Europol, OLAF, EPPO, Eurojust og 21 medlemsstater sammen som en del af **Operation SENTINEL** for at foregribe den forventede bølge af svig, der påvirker genopretningsmidlerne. Med henblik herpå oprettede Europol en særlig intern mekanisme til behandling af operationelle data, hjælp til udveksling af oplysninger og støtte til igangværende sager. De fælles aktiviteter var rettet mod svig samt skatteunddragelse, afgiftssvig, korrupsion, underslæb, misbrug af midler og hvidvaskning af penge. Europol og OLAF udsendte i februar 2022 en fælles rapport — "Assessing the Threats to the Next Generation EU (NGEU) Fund".

Blandt medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser er indsamlingen af data om støttemodtagere, kontrahenter, underleverandører og reelle ejere en af de vigtigste. Kommissionen har stillet Arachne til rådighed for medlemsstaterne til brug i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Ved udgangen af 2021 var 22 nationale planer blevet vedtaget. Den 31. juli 2022 var det 25⁶⁹.

5.4. Beskyttelse af whistleblowere

Ulovlige handlinger og retsmisbrug kan forekomme i alle organisationer, uanset om de er private eller offentlige, store eller små. De kan antage mange former, f.eks. korrupsion, svig, virksomheders forsømmelser eller forsømmelighed. Hvis sådanne aktiviteter ikke håndteres, kan de medføre alvorlig skade på offentlighedens interesser. Personer, der arbejder for en organisation eller er i kontakt med en sådan i forbindelse med deres arbejdsrelaterede aktiviteter, er ofte de første til at få kendskab til sådanne hændelser, og er derfor i en privilegeret position i forhold til at underrette dem, der kan løse problemet.

Whistleblowere, dvs. personer, der indberetter (i den pågældende organisation eller til en ekstern myndighed) eller videregiver (til offentligheden) oplysninger om forseelser, der er indhentet i en arbejdsrelateret sammenhæng, bidrager til at **forebygge skader og opdage trusler eller skader** på offentlighedens interesser, som ellers kan gå ubemærket hen.

På europæisk og nationalt plan er beskyttelsen af whistleblowere imidlertid ujævn og fragmenteret. Som følge heraf afskrækkes whistleblowere ofte fra at indberette deres bekymringer af frygt for repressalier.

Direktivet om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, der blev vedtaget den 23. oktober 2019, gav medlemsstaterne frist til den 17. december 2021 til at gennemføre det i national ret. Den dækker mange centrale områder af EU-lovgivningen, f.eks. bekæmpelse af hvidvaskning af penge, databeskyttelse, beskyttelse af EU's finansielle interesser, fødevarer- og produktsikkerhed, folkesundhed, miljøbeskyttelse og nuklear sikkerhed.

⁶⁹ Ungarn og Nederlandene er endnu ikke vedtaget.

Ved udgangen af 2021 havde kun fem medlemsstater⁷⁰ vedtaget specifik lovgivning. I juni 2022 havde yderligere fire medlemsstater⁷¹ gjort det. Kun én medlemsstat⁷² har endnu ikke indledt nogen procedure. Tre medlemsstater⁷³ har endda udvidet direktivets anvendelsesområde.

Senest den 17. december 2023 forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen og anvendelsen af direktivet.

5.5. Værktøjskassen for retsstatsprincippet

Som led i den såkaldte **værktøjskasse for retsstatsprincippet** har Kommissionen udviklet en række instrumenter for at imødegå forskellige udfordringer på retsstatsområdet.

Dette omfatter den **europæiske retsstatsmekanisme** med den **årlige rapport om retsstatssituationen**. Den har til formål at udvikle en **stærkere bevidsthed om og forståelse af udviklingen** i medlemsstaterne for at kunne identificere udfordringer for retsstatsprincippet, udvikle mulige løsninger og målrette støtten på et tidligt tidspunkt. Mekanismen omfatter også en proces for en **årlig dialog** mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet sammen med medlemsstaterne samt de nationale parlamenter, civilsamfundet og andre interessenter om retsstatsprincippet.

5.5.1. Rapport om retsstatssituationen — de vigtigste resultater og højdepunkter i forbindelse med beskyttelsen af EU's finansielle interesser

Rapporten om retsstatssituationen 2021⁷⁴, herunder dens 27 landekapitler, beskriver den positive og negative udvikling i perioden fra juli 2020 til juni 2021 på tværs af medlemsstaterne på fire centrale områder for retsstatsprincippet: **retssystemet, rammen for bekæmpelse af korruption, mediepluralisme og mediefrihed** og **andre institutionelle spørgsmål** vedrørende kontrol og balance. Spørgsmål vedrørende retssystemet eller rammen for bekæmpelse af korruption kan have en betydelig indvirkning på, hvordan EU's finansielle interesser beskyttes i en given medlemsstat.

Den tredje rapport om retsstatssituationen, der blev vedtaget i juli 2022⁷⁵, dækker perioden juli 2021 til juni 2022 og indeholder for første gang specifikke henstillinger til alle medlemsstater som bebudet af kommissionsformand Ursula von der Leyen i talen om Unionens tilstand 2021. I overensstemmelse med rapportens forebyggende karakter er formålet med henstillingerne at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fortsætte arbejdet med igangværende eller planlagte reformer, tilskynde til en positiv udvikling og hjælpe dem med at identificere, hvor der kan være behov for forbedringer eller opfølgning på nylige ændringer eller reformer, også med henblik på at tackle systemiske udfordringer i visse situationer.

⁷⁰ Danmark, Litauen, Malta, Portugal og Sverige.

⁷¹ Kroatien, Cypern, Frankrig og Letland.

⁷² Ungarn.

⁷³ Danmark, Frankrig og Letland.

⁷⁴ COM(2021) 700 final af 20.7.2021

⁷⁵ COM(2022) 500 final af 13.7.2022.

5.5.2. Fremskridt med gennemførelsen af EU-forordningen om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af EU-budgettet

Forordning (EU, Euratom) 2020/2092 om en **generel ordning med konditionalitet** har til formål at beskytte EU's budget mod overtrædelser af retsstatsprincippet, der påvirker eller i alvorlig grad risikerer at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af EU's finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

Den 2. marts 2022 **vedtog Kommissionen retningslinjer**⁷⁶, der forklarer, hvordan den vil anvende forordningen, herunder hvordan rettighederne for de endelige modtagere og modtagere af EU-midler vil blive beskyttet (se afsnit 7).

Kommissionen har indledt én procedure i henhold til forordningen om konditionalitet.

5.6. Antikorrupsionspolitik

I 2021 fortsatte Kommissionen med at yde **teknisk støtte** til medlemsstaterne inden for bekæmpelse af korruption og integritet gennem sine programmer, nemlig **støtteprogrammet for strukturreformer** og det nyligt oprettede **instrument for teknisk støtte**. Den tekniske støtte har lettet revisionen af procedurerne for udvælgelse og vurdering af dommere og anklagere og håndhævelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption inden for uddannelse, miljø og sport. Nogle nationale myndigheder modtog støtte til at etablere overvågningsmekanismer for deres nationale plan for bekæmpelse af korruption, til at revidere deres regler for håndtering af interessekonflikter, til at sikre tilsyn med offentlige udgifter eller til at vise, at de er rede til at tiltræde Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udviklings (OECD's) konvention om bekæmpelse af bestikkelse.

Kommissionen tilrettelægger **workshopper om udveksling af erfaringer om bekæmpelse af korruption** i hele EU. Den 13. december 2021 samlede den 14. workshop om udveksling af erfaringer repræsentanter for EU's medlemsstater, Kommissionen, Europol og den akademiske verden for at drøfte emnet modstandsdygtighed over for korruption i krisetider. Kommissionen støtter også **projekter, der bl.a. har til formål at forbedre integriteten og bekæmpe korruption** i EU's medlemsstater. I 2021 blev projekter til bekæmpelse af korruption finansieret under Fonden for Intern Sikkerhed — politi (ISFP) 2014-2020 og omfatter bl.a. projekt C.O.R.E., der har til formål at udvikle og validere en reproducerbar procedure for beregning af korruptionsrisici i forbindelse med offentlige indkøb under pandemien baseret på indsamling og tværgående behandling af data om offentlige indkøb. Proceduren har til formål at forbedre tidligere opdagelse af korruptionsrisici og fremme et stærkere evidensgrundlag for politiske reformer ved primært at tjene korruptionsbekæmpende myndigheder og retshåndhævende myndigheder, men også journalister og den brede offentlighed, for at opfylde ansvarlighedsmålene.

Kommissionen opfordrer også medlemsstaterne til at vedtage **nationale strategier til bekæmpelse af korruption**, da de sikrer:

- at politiske tilsagn omsættes til konkrete tiltag,
- at lovgivningsmæssige eller institutionelle mangler afhjælpes på en sammenhængende, omfattende og koordineret måde samt
- at indsatsen for at bekæmpe korruption er tilpasset et landskab, der er under udvikling.

⁷⁶ COM(2022) 1382 final af 2.3.2022.

6. RESULTATERNE AF KONTROLAKTIVITETER

6.1. Datakilder og metode

Dette afsnit er hovedsagelig baseret på data indberettet af medlemsstaterne på områderne traditionelle egne indtægter (TEI) og delt forvaltning og af kandidatlande på førtiltrædelsesområdet. Data vedrørende direkte udgifter (**afsnit 6.1.2**) er hentet fra Kommissionens interne regnskabssystem. **Tekstboks 2** angiver, under hvilke betingelser medlemsstaternes rapportering finder sted, og hvordan de anvendes i dette afsnit.

Tekstboks 2: Medlemsstaternes indberetning af uregelmæssigheder

Sektorspecifikke forordninger om traditionelle egne indtægter og fonde med delt forvaltning fastsætter en række betingelser for, hvornår medlemsstaterne skal indberette uregelmæssigheder, der er konstateret på disse områder.

De anvender to IT-systemer til indberetning af uregelmæssigheder: OWNRES på området traditionelle egne indtægter og IMS inden for delt forvaltning og førtiltrædelse.

I forbindelse med traditionelle egne indtægter skal medlemsstaterne indberette konstaterede uregelmæssigheder og svig, der omfatter mere end 10 000 EUR, og i deres indberetning angive, om det afslørede tilfælde vedrører svigagtig adfærd eller ej.

I forbindelse med delt forvaltning gælder den samme finansielle tærskel, og medlemsstaterne skal angive en klassificering af den indberettede uregelmæssighed med angivelse af, om der er tale om mistanke om svig, konstateret svig eller en simpel (administrativ) uregelmæssighed. Medlemsstaterne kan til enhver tid ajourføre de indberettede uregelmæssigheder og også ændre deres klassificering. I tilfælde af en simpel uregelmæssighed gælder der yderligere undtagelser, og medlemsstaterne behøver ikke at indberette tilfælde:

- (1) hvor uregelmæssigheden udelukkende består i hel eller delvis manglende gennemførelse af en operation, som indgår i det medfinansierede operationelle program, på grund af støttemodtagerens konkurs,
- (2) der af modtageren frivilligt bringes til forvaltningsmyndighedens eller attesteringsmyndighedens kendskab, før de selv har opdaget den, uanset om det sker før eller efter betaling af det offentlige bidrag,
- (3) der opdages og korrigeres af forvaltningsmyndigheden eller attesteringsmyndigheden, før den pågældende udgift er medtaget i den udgiftsoversigt, der forelægges for Kommissionen.

I denne rapport anvendes der to brede kategorier i forbindelse med sager, der indberettes af medlemsstaterne: **svigagtige uregelmæssigheder** og **ikke-svigagtige uregelmæssigheder**.

Svigagtige uregelmæssigheder er dem, for hvilke medlemsstaterne har klassificeret svig i forbindelse med traditionelle egne indtægter eller **mistanke om svig** eller **konstateret svig** i forbindelse med delt forvaltning og førtiltrædelse.

De resterende tilfælde betegnes som **ikke-svigagtige uregelmæssigheder**.

I 2021 blev der indberettet i alt 11 218 uregelmæssigheder til en værdi af ca. 3,24 mia. EUR. Med hensyn til antallet af indberettede uregelmæssigheder er situationen stabil i forhold til 2020 med et mindre fald på ca. 5 %. De dertil knyttede beløb udgør imidlertid en betydelig stigning i forhold til det foregående år, idet de er mere end fordoblet (+121 %).

Tekstboks 3 indeholder en kort metodologisk note om, hvordan disse data skal fortolkes, og dem, der offentliggøres i de følgende afsnit.

Tekstboks 3: Metode

Indberetningen af uregelmæssigheder er underlagt visse begrænsninger.

For så vidt angår traditionelle egne indtægter afhænger tidsrummet mellem det tidspunkt, hvor uregelmæssighederne begås, og det tidspunkt, hvor de konstateres, af typen af kontrol: Frigivelseskontrollen giver mulighed for øjeblikkelig opdagelse, mens kontrol efter frigivelse foretages inden for treårsfristen for meddelelse af toldskyld. Afsløringen af uregelmæssigheder kan derfor tage op til tre år fra frigivelsen af varerne. Indberetning efter opdagelse tager normalt kort tid i betragtning af de specifikke lovbestemte frister.

Med hensyn til udgifter, med undtagelse af uregelmæssigheder som svig, der er afsløret før betaling, dvs. forebygget, afsløres langt størstedelen af de indberettede uregelmæssigheder (svigagtige og ikkesvigagtige) under efterfølgende kontroller. Det betyder, at der går et stykke tid mellem det tidspunkt, hvor uregelmæssighederne begås, og det tidspunkt, hvor de indberettes til Kommissionen. Det er i gennemsnit mellem to og et halvt og tre år⁷⁷.

Mange af EU's udgifter følger også flerårige cyklusser, idet gennemførelsen gradvist øges indtil programmets afslutning (normalt n+2 eller n+3 i forhold til det sidste år i cyklusen, dvs. 2022-2023 i forhold til den nuværende programmeringsperiode), hvilket også repræsenterer år, hvor indberetningen af uregelmæssigheder topper.

Af disse grunde giver sammenligningen fra år til år med hensyn til indberetning af uregelmæssigheder ikke et pålideligt billede af situationen, navnlig med hensyn til variationer i den finansielle virkning, da dette kan påvirkes af meget få sager af stor værdi.

Sammen med variationer fra år til år indeholder denne rapport (og det ledsagende dokument om statistisk evaluering af uregelmæssigheder) derfor også et flerårigt perspektiv (pr. programmeringsperiode for samhørigheds- og førtiltrædelsespolitikken og fem år for de øvrige sektorer) for at afbøde eventuelle forvridninger i analysen af de faktorer, der er nævnt ovenfor.

6.2. Indtægter

I 2021 vedtog Kommissionen et forslag om ændring af overdragelsesforordningen⁷⁸ med det formål yderligere at styrke ordningen for overdragelse af egne indtægter for at sikre regelmæssige og rettidige betalinger til EU-budgettet. Desuden blev der gennemført en ny håndhævelsesstrategi med henblik på at reagere hurtigere på kommende risici og bedre beskytte traditionelle egne indtægter.

6.2.1. Momssvig

EPPO har kompetence til at efterforske alvorlige lovovertrædelser mod det fælles momssystem. Sådanne lovovertrædelser bør have forbindelse til to eller flere medlemsstaters område og medføre samlede skader på mindst 10 mio. EUR.

I 2021 undersøgte EPPO 91 sådanne sager med en anslået skade på 2,5 mia. EUR⁷⁹.

⁷⁷ Dette er det tidsrum, der måles for uregelmæssigheder indberettet inden for samhørighedspolitikken. Se "Statistical evaluation of irregularities reported in 2021", som ledsager denne rapport, afsnit 4.5.1.

⁷⁸ Rådets forordning (EU, Euratom) 2022/615 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 blev vedtaget den 5. april 2022.

⁷⁹ Den Europæiske Anklagemyndighed, Årsrapport 2021, s. 10.

6.2.2. Traditionelle egne indtægter

I 2021 påvirkede covid-19-pandemien fortsat livet for alle borgere og virksomheder i EU. Selv om man i 2020 oplevede pandemien som en nødsituation, blev den i 2021 hverdag, hvilket fremgår af tallene for importmængderne: Efter et chokerende fald i EU-27's import på 11,6 % i 2020 steg importen i 2021 med 23 %.

Tabel 3 — Indtægter: Uregelmæssigheder konstateret og indberettet af medlemsstaterne — TEI — i 2021

Budgetsektor	Svigagtige uregelmæssigheder		Ikkesvigagtige uregelmæssigheder		FDR ⁸⁰	IDR ⁸¹
	n	EUR (mio.)	n	EUR (mio.)		
Traditionelle egne indtægter EU-27	482	157,1	3 506	366,8	0,63 %	1,48 %

I 2021 forblev antallet af svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder i forbindelse med traditionelle egne indtægter (se tabel 3) ret stabilt med et fald på kun 3 % i forhold til det femårige gennemsnit. Antallet af svigagtige uregelmæssigheder steg med 1 %, og ikkesvigagtige uregelmæssigheder faldt med 4 %. Af alle tilfælde af svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder, der blev afsløret i 2021, blev 12 % klassificeret som svig. Det relaterede beløb i traditionelle egne indtægter steg og var det højeste beløb for traditionelle egne indtægter, der er blevet opdaget i løbet af de seneste fem år. For både svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder steg de afslørede traditionelle egne indtægter med henholdsvis 32 % og 13 % i forhold til det femårige gennemsnit. Samlet set steg beløbet for traditionelle egne indtægter med 18 % i 2021 i forhold til gennemsnittet for 2017-2021⁸².

National bekæmpelse af svig spillede sammen med toldmyndighederne en central rolle med

TEI: forskel 2021-data i forhold til det femårige gennemsnit for 2017-2021
-3 % antal tilfælde af svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder
+32 % finansielle beløb i forbindelse med svigagtige uregelmæssigheder
+13 % finansielle beløb i forbindelse med ikkesvigagtige uregelmæssigheder

hensyn til at afsløre tilfælde af svig i 2021. Inspektioner foretaget af tjenester til bekæmpelse af svig var den mest vellykkede metode til at afsløre svig og overgik kontroller efter frigivelse og frigivelseskontroller med henblik på at afsløre svigagtig afgiftsunddragelse. Ikkesvigagtige uregelmæssigheder blev primært påvist ved efterfølgende kontroller.

Øjeblikbillede 13 — TEI:

Hyppigste uregelmæssigheder og typer af berørte varer

De fleste tilfælde, der i 2021 blev indberettet som svigagtige og ikkesvigagtige, vedrørte **undervurdering, ukorrekt oprindelse eller klassificering/forkert beskrivelse af varer.**

⁸⁰ FDR — Afsløringsgrad for svig: Forholdet mellem de finansielle beløb i forbindelse med svigagtige uregelmæssigheder og de samlede fastlagte egne indtægter og anslåede beløb.

⁸¹ IDR — Afsløringsgrad for uregelmæssigheder: Forholdet mellem de finansielle beløb i forbindelse med ikkesvigagtige uregelmæssigheder og de samlede fastlagte egne indtægter og anslåede beløb.

⁸² For en fuldstændig analyse af uregelmæssigheder indberettet i traditionelle egne indtægter henvises til "Statistical evaluation of irregularities reported for 2021", der ledsager denne rapport, afsnit 2.

Smugling er fortsat en af de vigtigste former for svig. **Tekstiler, elektriske maskiner og udstyr** var de varetyper, der var mest berørt af svig og uregelmæssigheder i antal sager og i værdi, efterfulgt af **diverse kemiske produkter, fodtøj og tobak** målt i mængder og **køretøjer og plast** målt i antal sager. I 2021 var Kina fortsat det vigtigste oprindelsesland for varer, der var berørt af uregelmæssigheder indberettet som svigagtige eller ikkesvigagtige.

For så vidt angår covid-19-relaterede varer blev der i 2021 observeret en betydelig stigning i de beløb, der blev indberettet som uregelmæssige for varer såsom **desinfektionsmidler og steriliseringsprodukter, beskyttelsesbeklædning og medicinske hjælpematerialer**. En analyse viser imidlertid, at virkningen af uregelmæssigheder, der påvirker covid-19-relaterede varer, var forholdsvis lav i 2021 (54 % af det samlede antal uregelmæssigheder indberettet og 6 % af de dermed forbundne beløb).

Kommissionen fortsatte sine overvågnings- og kontrolbesøg på stedet eller ved fjernadgang i 2021 for at sikre, at EU's toldlovgivning og lovgivning om traditionelle egne indtægter anvendes korrekt. Hvis samarbejdet og de fremskridt, der er gjort med hensyn til at løse udestående spørgsmål, anses for at være utilstrækkelige, anvendes der korrigerende foranstaltninger.

Som anført i BFI-rapporten for 2020 har Kommissionen allerede truffet sådanne korrigerende foranstaltninger over for Det Forenede Kongerige i forbindelse med undervurderede tekstiler og fodtøj fra Kina⁸³. Den 8. marts 2022 afsagde Domstolen dom i sag C-213/19⁸⁴ mod Det Forenede Kongerige. Kommissionen er i færd med at analysere konsekvenserne af EU-Domstolens dom både for Det Forenede Kongerige (f.eks. genberegning af tab af traditionelle egne indtægter) og for de øvrige medlemsstater.

Øjebliksbillede 14 — Omgåelse og absorption af handelsbeskyttelsesforanstaltninger

Overvågning af eksisterende handelsbeskyttelsesforanstaltninger var fortsat en prioritet i 2021. Der blev lagt særlig vægt på de handelsbeskyttelsesforanstaltninger, hvor der blev konstateret en øget risiko for toldunddragelse, enten gennem omgåelse⁸⁵, nedsættelse af eksportprisen eller absorption⁸⁶ af videresalgprisen, efter at der var indført antidumping- eller udligningsforanstaltninger.

I 2021 indledte Kommissionen fire undersøgelser vedrørende den mulige omgåelse af importen af **stoffer af glasfiber**⁸⁷ fra Tyrkiet og Marokko efter indførelsen af antidumping- og udligningstold på disse varer med oprindelse i Kina og Egypten i 2020. Der blev også foretaget en antiovervæltningundersøgelse af samme vare med oprindelse i Egypten. Dette bragte det samlede antal af sådanne undersøgelser, der er indledt i løbet af de seneste tre år, op på henholdsvis elleve og to. Desuden fastslog Kommissionen i 2021, at den gældende

⁸³ Kommissionen, 32. årsrapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser — Bekæmpelse af svig — 2020, Øjebliksbillede 1, s. 13.

⁸⁴ Dom af 8. marts 2022, EU:C:2022:167.

⁸⁵ I henhold til artikel 13 i antidumpinggrundforordningen finder omgåelse sted, når eksporterende producenter i tredjelande benytter sig af praksis som forsendelse af varen gennem et land, der ikke er omfattet af told (omladning), ændrer varen let, således at den ikke falder ind under tolden, eller eksporterer gennem en eksporterende producent med lavere individuelle antidumping- eller udligningstold (kanalisering gennem virksomheder).

⁸⁶ En anden praksis er absorbering af tolden, når eksportører til trods for de indførte foranstaltninger sænker deres priser for at overvinde tolden, eller hvis importørerne ikke afspejler tolden, når de videresælger varen i Unionen.

⁸⁷ Stoffer af glasfiber anvendes f.eks. til fremstilling af vindmøllevinger, produktion af udstyr til skibe, lastbiler og sportsudstyr samt til rørfornyelse.

antidumpingtold på to forskellige typer **husholdningsfolie af aluminium** fra Kina blev omgået via Thailand, hvor varen kun var genstand for mindre samleprocesser.

En række af de undersøgte sager, som vedrørte omladning, efter at den pågældende vare blev afsendt fra Kina for at gennemgå mindre samleprocesser i Tyrkiet og Marokko, er et symbol på udfordringerne i forbindelse med Kinas "ét bælte, én vej"-politik og Kommissionens indsats for at træffe håndfaste foranstaltninger mod illoyal handel som følge heraf.

6.3. Udgifter

Selv om der blev indført fleksibilitet og instrumenter for at imødegå den krise, som covid-19-pandemien har medført, stod EU-budgettet også over for nye udfordringer og risici⁸⁸. Overordnet set formåede Kommissionen at opretholde en høj grad af revisionsdækning og -sikkerhed. Dette var også tilfældet i medlemsstaterne, som udfører hovedparten af revisionerne og alle kontroller i forbindelse med delt forvaltning.

Dette sikrede, at fleksibiliteten ikke førte til en lempelse af kontrollen. De ændrede regler, der blev indført i medlemsstaternes kontrolprocedurer, var begrænset i tid og omfang. Dette hjalp støttemodtagerne og medlemsstaterne under vanskelige omstændigheder⁸⁹.

Der er også truffet eller var allerede truffet solide afbødende foranstaltninger for at afbøde de risici, der er forbundet med, at det ikke er muligt at foretage revisioner og kontroller på stedet. Disse omfattede udskiftning af revisioner på stedet med skrivebordskontrol og fjernrevision og muligheden for at erstatte inspektioner på stedet med IT-løsninger (geotaggede fotos, satellitbilleder, videomøder osv.)⁹⁰.

På denne baggrund og i overensstemmelse med den forventede tendens er antallet af indberettede uregelmæssigheder (svigagtige og ikkesvigagtige) i programmeringsperioden 2007-2013 i de seneste fem år faldet, mens antallet af uregelmæssigheder i forbindelse med den finansielle ramme for 2014-2020⁹¹ er steget i overensstemmelse med gennemførelsescykluserne, således at de nu udgør langt størstedelen af de indberettede uregelmæssigheder (ca. 90 %). De indberettede uregelmæssigheder vedrørende årlige udgifter (direkte støtte til landbrugere og markedsstøtteforanstaltninger) forblev stabile.

⁸⁸ Se den 32. BFI-rapport, op. cit., afsnit 6.2, s. 37-40.

⁸⁹ Kommissionen, Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om opfølgningen på decharge for regnskabsåret 2020 (COM (2022) 331 final af 30.6.2022, s. 2).

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Udgiftsområder, der er knyttet til programmeringsperioder, vedrører udvikling af landdistrikter, samhørighed, fiskeripolitik og interne politikker.

Tabel 4 — Udgifter: Uregelmæssigheder konstateret og indberettet efter budgetsektor i 2021

Budgetsektor	Svigagtige uregelmæssigheder		Ikkesvigagtige uregelmæssigheder		FDR ⁹²	IDR ⁹³
	n	EUR (mio.)	n	EUR (mio.)		
Landbrug	250	30,0	3 455	204,0	0,06 %	0,38 %
Udvikling af landdistrikter	144	16,5	2 400	94,7	0,12 %	0,68 %
Støtte til landbruget	98	13,0	1 015	107,5	0,03 %	0,27 %
Begge/uklart	8	0,5	40	1,8	—	—
Europæiske struktur- og investeringsfonde	215	1 624,0	2 271	812,9	2,57 %	1,29 %
Samhørighed og regional	155	1 605,5	1 627	588,5	3,42 %	1,25 %
Socialpolitik	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
Fiskeri	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
Andre fonde med delt forvaltning	0	0	45	4,3	0,00 %	0,22 %
Førtiltrædelse	29	1,9	86	4,2	0,10 %	0,22 %
Førtiltrædelsesbistand			1	0,4	—	—
Førtiltrædelsesinstrument I	4	0,4	29	2,3	—	—
Førtiltrædelsesinstrument II	25	1,5	56	1,5	—	—
Direkte udgifter	54	7,0	825	35,9	0,03 %	0,16 %
I ALT	548	1 662,9	6 682	1 061,3	1,0 %	0,63 %

6.3.1. Delt forvaltning

Landbrug: forskel 2021-data i forhold til det femårige gennemsnit for 2017-2021
+1 % antal tilfælde af svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder
-28 % finansielle beløb i forbindelse med svigagtige uregelmæssigheder
+18 % finansielle beløb i forbindelse med ikkesvigagtige uregelmæssigheder

Landbrug⁹⁴ — Analysen af femårsperioden (2017-2021) bekræfter de vigtigste mønstre, der er fremhævet i tidligere BFI-rapporter⁹⁵. Selv om de svigagtige uregelmæssigheder inden for udvikling af landdistrikter i programmeringsperioden 2014-2020 stiger gradvist, er de stadig færre end dem, der blev indberettet for perioden 2007-2013 efter en sammenlignelig gennemførelsesperiode.

Indberetningen af svig i støtten til landbruget (herunder direkte støtte og markedsforanstaltninger) er forholdsvis stabil over tid, selv om den viser et fald på 17 % i 2021 i

⁹² FDR — Afsløringsgrad for svig: forholdet mellem de finansielle beløb i forbindelse med uregelmæssigheder indberettet som svig i forhold til de samlede udbetalinger.

⁹³ IDR — Afsløringsgrad for uregelmæssigheder: forholdet mellem de finansielle beløb i forbindelse med ikkesvigagtige uregelmæssigheder i forhold til de samlede udbetalinger.

⁹⁴ For en fuldstændig analyse af uregelmæssigheder indberettet i landbruget henvises til "Statistical evaluation of irregularities reported for 2021", der ledsager denne rapport, afsnit 3.

⁹⁵ Se 32. BFI-rapport 2020, op. cit., s. 35.

forhold til det foregående år. Forekomsten af indberettet svig i forhold til betalinger er fortsat meget lav for direkte betalinger. Det er højest for markedsforanstaltninger, navnlig i **frugt- og grøntsagssektoren** og i forbindelse med **nationale støtteprogrammer i vinsektoren**. De involverede finansielle beløb var også relativt høje for den markedsforanstaltning, der specifikt vedrører **salgsfremstød for landbrugsprodukter**.

Med hensyn til udvikling af landdistrikterne og direkte betalinger til landbrugere yder **risikoanalyse og spontane oplysninger fra civilsamfundet**, herunder fra medierne, et **marginalt bidrag** til afsløring af svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder. Med hensyn til markedsforanstaltninger spiller risikoanalyser en større rolle i afsløringen på grund af den risikobaserede kontrol af handelsdokumenter fra de enheder, der modtager betalinger.

Øjeblikbillede 15 — Bekæmpelse af svig i økologisk produktion

På grundlag af handlingsplanen for udviklingen af økologisk produktion⁹⁶ har Kommissionen yderligere styrket bekæmpelsen af svig inden for økologisk produktion. Med hensyn til beskyttelsen af EU's finansielle interesser har den systematiseret krydskontrollen af oplysninger i informationssystemet for økologisk landbrug (OFIS) om mulige tilfælde af manglende overholdelse i økologisk produktion med oplysninger om ydelse af finansiell EU-støtte til økologisk produktion. I den forbindelse har OLAF fået direkte dataadgang til OFIS.

Der blev ført sonderende drøftelser med EPPO om at give den adgang til data fra OFIS, mens den allerede er blevet givet for Traces⁹⁷.

Omkring ti år efter den første indberetning er **andelen af tilfælde af mistanke om svig, der ikke har ført til domfældelse, fortsat meget høj**, mens andelen af sager, hvor der konstateres svig, er lav. Dette kan være et tegn på, at der er behov for at investere mere i efterforskning og retsforfølgning.

Øjeblikbillede 16 — Landbrug: hyppigst konstaterede uregelmæssigheder

I perioden 2017-2021 var **forfalskning af dokumentation eller støtteanmodningen** de hyppigst afslørede svigagtige uregelmæssigheder i forbindelse med **direkte støtte til landbrugere**. En lang række dokumenter og oplysninger kan forfalskes, f.eks. lejeaftaler eller ejendomsdokumenter, og dokumenter vedrørende overholdelse af krydsoverensstemmelseskravene.

I forbindelse med **markedsforanstaltninger** vedrørte svig hovedsagelig **gennemførelsen af foranstaltningen**, ofte kombineret med andre overtrædelser. Der blev registreret betydelige finansielle beløb i flere sager, som OLAF undersøgte, hvor **interessekonflikter** blev kombineret med andre uregelmæssigheder i forbindelse med **markedsforanstaltningen "Salgsfremstød"**. Det er en potentiel risiko at **skabe kunstige betingelser** med henblik på at modtage finansiell støtte.

I forbindelse med **udvikling af landdistrikter** anvendte svindlere hovedsagelig praksis med at **forfalske dokumenter**. Dette kan indebære forfalskning af fakturaer, erklæringer om brugt udstyr som nyt, manipulering af tilbud i udbudsprocedurer eller afgivelse af urigtige oplysninger om, hvorvidt betingelserne for at modtage støtte er opfyldt. Et betydeligt antal svigagtige uregelmæssigheder vedrørte **manglende gennemførelse af foranstaltningen**. **Skabelsen af kunstige betingelser** er også en potentiel risiko for finansiering af udvikling af landdistrikterne.

⁹⁶ COM(2021) 141.

⁹⁷ Traces er Kommissionens onlineplatform for sundheds- og plantesundhedscertificering, der kræves ved import af dyr, animalske produkter, fødevarer og foder af ikkeanimalsk oprindelse og planter til Unionen samt handel inden for Unionen og Unionens eksport af dyr og visse animalske produkter.

Støttemodtagerne kan f.eks. kunstigt opsplitte landbrugsbedrifter og anmode om støtte via flere tilknyttede virksomheder for at omgå støttelefterne.

Samhørighedspolitikken: forskel 2021-data i forhold til det femårige gennemsnit for 2017-2021

-11 % antal tilfælde af svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder

+186 % finansielle beløb i forbindelse med svigagtige uregelmæssigheder

+14 % finansielle beløb i forbindelse med ikkesvigagtige uregelmæssigheder

De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene)⁹⁸

Mellem 2017 og 2021 faldt antallet af svigagtige og ikkesvigagtige uregelmæssigheder vedrørende **programmeringsperioden 2007-2013** for ESI-fondene. Antallet af indberettede uregelmæssigheder for **programmeringsperioden for 2014-2020** er steget. Denne dynamik er i overensstemmelse med kendte tendenser og mønstre i afsløringen og indberetningen af uregelmæssigheder og er knyttet til

gennemførelsescyklussen for flerårige programmer.

Antallet af uregelmæssigheder indberettet som svig i programmeringsperioden 2014-2020 var i overensstemmelse med dem, der blev konstateret for programmeringsperioden 2007-2013 efter det samme antal år fra begyndelsen af perioden. Med ca. 1 % var FDR højere end i perioden 2007-2013⁹⁹. Dette er ikke tilfældet for ikkesvigagtige uregelmæssigheder. For dem er **faldet i antallet og de finansielle beløb, der indberettes efter otte år** fra programmeringsperiodens begyndelse, slående (se **Øjebliksbillede 17** for en analyse af årsagerne til faldet).

Øjebliksbillede 17 — Årsager til nedgangen i ikkesvigagtige uregelmæssigheder på samhørighedsområdet

Med generel henvisning til samhørigheds- og fiskeripolitikken **gennemførte OLAF en specifik analyse**, der var baseret på ikkesvigagtige uregelmæssigheder indberettet af medlemsstaterne, til og med 2020. Denne analyse peger på en række mulige forklaringer, der i vid udstrækning kan redegøre for dette store fald.

Forsinkelser i gennemførelsen af de relevante operationelle programmer kan forklare en del af den nuværende forskel. En anden del af faldet i svigagtige uregelmæssigheder kan forklares ved en mulig **ændring i nogle myndigheders indberetningspraksis** for uregelmæssigheder, der involverer mindre end 10 000 EUR.

For programmeringsperioden 2014-2020 er **muligheden for at anvende forenklede omkostningsmuligheder** blevet udvidet. For Den Europæiske Socialfond kan stigningen i den procentdel af udgifterne, der dækkes af forenklede omkostningsmuligheder (fra 7 % til 33 %), være en væsentlig faktor, der bidrager til faldet i ikkesvigagtige uregelmæssigheder.

En anden del af årsagen kunne være en **forsinket tilpasning til ændringen i en undtagelse** fra indberetning af ikkesvigagtige uregelmæssigheder, som fandt sted i 2009 og påvirkede rapporteringen i perioden 2007-2013.

⁹⁸ For en fuldstændig analyse af uregelmæssigheder indberettet i relation til ESI-fondene henvises til "Statistical evaluation of irregularities reported for 2021", der ledsager denne rapport, afsnit 4.

⁹⁹ Med hensyn til programmeringsperioden 2014-2020 er FDR stærkt påvirket af betydelige afsløringer fra Rumæniens og Slovakiets side, men af enkeltstående uregelmæssigheder, der involverede enorme finansielle beløb. Disse uregelmæssigheder havde også en betydelig indvirkning på EU-27's FDR. Sammenligningen mellem de to programmeringsperioder er vigtig, da den gør det muligt at forstå, at stigningen på 186 % i 2021 i forhold til femårsgennemsnittet er knyttet til ekstraordinære situationer.

Indførelsen af **årsregnskaber og udelukkelsen af løbende vurderinger** kunne også have bidraget til et sådant fald. Fra og med programmeringsperioden 2014-2020 kan medlemsstaterne udelukke udgifter, hvor der er en igangværende vurdering af lovligheden og den formelle rigtighed, fra årsregnskaberne. Ved denne udelukkelse undgår medlemsstaterne en nedsættelse af bidraget fra en given fond, selv om der er uregelmæssigheder. Medlemsstaterne benytter sig af denne mulighed.

Under visse omstændigheder vil den kombinerede virkning af disse årsager efter syv års gennemførelse (udgangen af 2020) stort set tegne sig for ca. to tredjedele af faldet i indberetningen af ikkesvigagtige uregelmæssigheder i hele EU.

Virningen af en øget administrativ kapacitet kan også overvejes. Der er ingen indikatorer til at måle forøgelsen af gennemførelsesorganernes og støttemodtagernes kapacitet eller den virkning, dette kunne have haft med hensyn til faldet i utilsigtede uregelmæssigheder. Nogle medvirkende faktorer tyder dog på en sådan positiv udvikling, f.eks.: a) **effektive og forholdsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af svig**, der er vedtaget på operationelt programniveau, og som kan have ført til tidligere opdagelse og forebyggelse af uregelmæssigheder (svigagtige og ikkesvigagtige), b) **forbedret kvalitet og erfaring hos de relevante myndigheder** (navnlig i visse medlemsstater), **herunder støttemodtagere**, og c) **større inddragelse af civilsamfundet gennem integritetspagterne** (se Øjebliksbillede 18).

På den anden side **kunne covid-19-udbruddet have lagt yderligere pres på den administrative kapacitet hos dem, der er involveret i forvaltnings- og kontrolsystemer.** Dette kan bidrage til at afsløre flere uregelmæssigheder i de kommende år.

Risikoen for uregelmæssigheder synes at være større inden for samhørighedspolitikken relateret til **transport, miljøbeskyttelse**, forskning, teknologisk udvikling og innovation (**FTU&I**), **social inklusion** og fremme af **beskæftigelse** og **arbejdskraftens mobilitet**.

Analysen peger på risici i forbindelse med den **grønne omstilling**, herunder investeringer i energieffektivitet, levering af drikkevand, affaldshåndtering, vedvarende energi (solenergi) og risikoforebyggelse. Risiciene i forbindelse med den **digitale omstilling** synes at være mere fremtrædende inden for tjenester og applikationer for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) med hensyn til antallet af uregelmæssigheder og tjenester og applikationer til e-forvaltning med hensyn til de involverede finansielle beløb. Der blev også indberettet uregelmæssigheder i forbindelse med investeringer i infrastruktur til den digitale omstilling.

Med hensyn til **FTU&I** tyder analysen på større risici for investeringer til bistand til disse aktiviteter i virksomheder. Foranstaltninger til fremme af forskning, innovation og iværksætterånd i SMV'er blev særlig hårdt ramt.

Risiciene er høje i forhold til investeringer i **transportinfrastruktur** på grund af hyppigheden af uregelmæssigheder i generiske vejprojekter, som påvirker det regionale og lokale niveau, og på grund af de store finansielle beløb, der er forbundet med uregelmæssigheder i forbindelse med jernbaner og veje i det transeuropæiske net (TEN). Investeringer i multimodal TEN-infrastruktur og i elnet synes også at være risikable.

Risiciene i forbindelse med **social inklusion**, fattigdom og forskelsbehandling synes at være større for investeringer i i) aktiv inklusion, ii) sundhedsinfrastruktur, iii) forbedret adgang til sundhedspleje og sociale tjenester, iv) social infrastruktur og revitalisering af landområder og byområder, v) investeringer til fordel for marginaliserede befolkningsgrupper og vi) børnepasningsinfrastruktur.

Med hensyn til fremme af **beskæftigelse** og arbejdskraftens mobilitet synes risiciene at være større for investeringer i i) arbejdstageres og virksomheders tilpasning til forandringer, navnlig foranstaltninger til udformning og udbredelse af innovative og mere produktive arbejdsmetoder, ii) adgang til beskæftigelse, navnlig operationer for jobsøgende og erhvervsinaktive, herunder

langtidsledige og personer, der er langt væk fra arbejdsmarkedet, og iii) støtte til selvstændig erhvervsvirksomhed og virksomhedsoprettelse.

Øjebliksbillede 18 — ESI-fondene: typer af konstaterede uregelmæssigheder

De hyppigst forekommende svigagtige uregelmæssigheder var brugen af **falske eller forfalskede dokumenter**. Der var tale om store finansielle beløb i tilfælde af svigagtige overtrædelser af kontraktbestemmelser/regler. Denne form for svig bestod ofte i **ufuldstændig eller manglende gennemførelse af den finansierte foranstaltning**. De fleste svigagtige uregelmæssigheder vedrørende etik og integritet vedrørte **interessekonflikter**. Overtrædelser af reglerne for **offentlige indkøb** var de hyppigst indberettede tilfælde af ikkesvigagtige uregelmæssigheder, men kun i 4 % af disse tilfælde blev der afsløret svig.

Risikoanalyser har stadig en marginal betydning for afsløringen af svig, mens **oplysninger fra civilsamfundet** (herunder oplysninger, der offentliggøres i medierne) spiller en betydelig og voksende rolle. Dette er ikke tilfældet for ikkesvigagtige uregelmæssigheder. Afsløringen af svig og uregelmæssigheder kan forbedres gennem efterfølgende tematiske risikoanalyseprojekter med fokus på grupper af tidligere transaktioner.

Øjebliksbillede 19 — Integritetspagter og samarbejde med civilsamfundet

Integritetspagter, et overvågningsredskab, der støttes af civilsamfundet, og som har til formål at øge gennemsigtigheden, ansvarligheden og god regeringsførelse i forbindelse med offentlige kontrakter, fremmes i de programmer for 2021-2027, der er under udarbejdelse og vurdering. Med afslutningen af de 18 pilotprojekter (i 11 medlemsstater fra 2016 til 2021) opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til fortsat at gennemføre integritetspagter i målrettede projekter, der finansieres af EU-midler, ved gradvist at integrere integritetspagter i deres programmer, ligesom den yder støtte til medlemsstaterne i den henseende, dvs. med den nyligt offentliggjorte værktøjskasse¹⁰⁰.

Omkring ti år efter den første indberetning er andelen af tilfælde af mistanke om svig, der ikke har ført til domfældelse, fortsat meget høj, mens andelen af sager, hvor der konstateres svig, er lav. Dette kan være et tegn på, at der er behov for at investere mere i efterforskning og retsforfølgning.

Andre fonde med delt forvaltning¹⁰¹ — Med hensyn til fonde med delt forvaltning for andre interne politikker var Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) den fond, der var mest berørt af svig. Mere end 90 % af afsløringerne af ikkesvigagtige uregelmæssigheder vedrørte følgende fonde: Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF), Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet.

6.3.2. Indirekte forvaltning

Førtiltrædelse¹⁰² — De uregelmæssigheder, der blev indberettet på dette område i 2021, er faldende sammenlignet med det femårige gennemsnit (-23 % i antal og -48 % med hensyn til uregelmæssige finansielle beløb). I samme periode vedrørte det højeste antal afslørede

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

¹⁰¹ For en analyse af uregelmæssigheder indberettet i relation til disse fonde henvises til "Statistical evaluation of irregularities reported for 2021", der ledsager denne rapport, afsnit 4.6.

¹⁰² For en analyse af uregelmæssigheder indberettet i relation til førtiltrædelse henvises til "Statistical evaluation of irregularities reported for 2021", der ledsager denne rapport, afsnit 5.

uregelmæssigheder førtiltrædelsesbistanden til udvikling af landdistrikterne (IPARD) og det grænseoverskridende samarbejde.

6.3.3. Direkte forvaltning

De svigagtige uregelmæssigheder i forbindelse med direkte udgifter, som Kommissionen har konstateret, er faldet siden 2016 og har været stabile i de seneste fire år til trods for en marginal stigning i 2021. Ikkesvigagtige uregelmæssigheder faldt fortsat, og 2021 var året med det laveste tal for både antallet af sager og de pågældende beløb¹⁰³.

Øjeblikbillede 20 — Direkte udgifter: hyppigst afslørede uregelmæssigheder og politiske områder

De hyppigst forekommende typer uregelmæssigheder vedrører udgifternes støtteberettigelse og utilfredsstillende/manglende resultater.

I 2021 var de politikområder, der var mest berørt af uregelmæssigheder, forskning og innovation, det indre marked, sikkerhed, forsvar og grænseforvaltning, europæiske strategiske investeringer og foranstaltninger udadtil.

7. PROGNOSE FOR 2022, KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Covid-19-pandemien har medført nye udfordringer, som EU fleksibelt og med nye instrumenter og ressourcer har reageret hurtigt på. Udfordringerne ved og konsekvenserne af krisen står endnu ikke bag os, men Ruslands invasion af Ukraine har udløst store nye dynamikker med store konsekvenser for EU og dets økonomi og samfund.

Den 18. maj 2022 fremlagde Kommissionen en pakke, der skal behandle de emner, der er kommet frem siden invasionen af Ukraine, fra energiforsyningssikkerhed til EU's mangel på forsvarsinvesteringer og Ukraines langsigtede genopbygning. Alle disse faktorer har konsekvenser for EU-budgettet.

EU-budgettet er allerede under pres, da der er ved at blive iværksat nye foranstaltninger for at håndtere konsekvenserne af de seneste begivenheder (f.eks. **REPowerEU**), prioriteringerne ændrer sig (migration), og den bredeste pakke af sanktioner, der nogensinde er blevet vedtaget over for et land (generelt, men også i forhold til bestemte personer), skal håndhæves med konsekvenser for EU's indtægter (import og eksport af varer) og udgifter (udelukkelse fra offentlige indkøbsprocedurer og tilskud).

Allerede med indførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og gennemførelsen af de nationale genopretnings- og resiliensplaner er **de nationale myndigheders rolle** med hensyn til at sikre et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for EU's finansielle interesser **øget betydeligt**. Presset på de nationale forvaltninger vil forblive højt i 2022 og derefter, da de også vil skulle gennemføre udgifterne i programmeringscyklussen 2021-2027 og udvise ekspertise og kontrol med forskellige forvaltningsmetoder i forbindelse med gennemførelsen af de forskellige fonde.

¹⁰³ For en analyse af uregelmæssigheder konstateret i direkte forvaltning henvises til "Statistical evaluation of irregularities reported for 2021", der ledsager denne rapport, afsnit 6.

7.1. EU-området for bekæmpelse af svig

Resultaterne fra OLAF og EPPO i 2021¹⁰⁴ viser den **merværdi, som EU-dimensionen kan tilføre for beskyttelsen af EU's finansielle interesser** og bekæmpelsen af svig, idet de er i stand til at overvinde nationale systemers iboende begrænsninger i håndteringen af navnlig grænseoverskridende kriminalitet.

Endnu vigtigere er det, at de også viser, at det er nødvendigt fortsat at arbejde hen imod et stadig mere harmoniseret **EU-område for bekæmpelse af svig**, hvilket navnlig kræver, at den nationale lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten og dens principper.

Forordning 2020/2092 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (**forordningen om konditionalitet**) har fundet anvendelse siden den 1. januar 2021 og kan håndhæves fra denne dato. Alle tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat, som påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af EU-budgettet og EU's finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde, er omfattet.

Forordningen om konditionalitet giver EU mulighed for at træffe foranstaltninger (f.eks. suspension af betalinger eller finansielle korrektioner) for at beskytte budgettet, samtidig med at det sikres, at de endelige modtagere af EU-midler fortsat modtager deres betalinger direkte fra de berørte medlemsstater. Offentlige myndigheders adfærd i forbindelse med svig er blandt de situationer, der, hvis de er berørt af overtrædelser af retsstatsprincippet, kan være relevante i henhold til den procedure, der er fastsat i forordningen om konditionalitet.

Den 16. februar 2022 afviste EU-Domstolen de søgsmål, der var anlagt af to medlemsstater (C-156/21¹⁰⁵ og C-157/21¹⁰⁶), hvori det blev fastslået, at forordningen er omfattet af den beføjelse, der er tillagt ved traktaterne til at fastsætte finansielle regler for gennemførelsen af EU's budget. Den 2. marts 2022 offentliggjorde Kommissionen retningslinjer for anvendelsen af forordningen under hensyntagen til Domstolens dom.

Henstilling 1 — Korrekt gennemførelse af BFI-direktivet

Medlemsstater, mod hvilke Kommissionen har indledt traktatbrudsprocedurer, bør hurtigt træffe afhjælpende foranstaltninger og ændre national lovgivning for at gennemføre BFI-direktivet korrekt.

Et sammenhængende og stadig mere harmoniseret EU-område for bekæmpelse af svig bidrager også til at fjerne eventuelle smuthuller i den overordnede kontrolstruktur, som svindlere kan udnytte.

Henstilling 2 — Deltagelse i EPPO

Kommissionen gentager sin opfordring til de medlemsstater, der endnu ikke har tilsluttet sig EPPO, om at gøre dette. De medlemsstater, der deltager i EPPO, bør sikre, at EPPO er i stand til at udøve alle de beføjelser, den er tillagt ved forordningen om dens oprettelse.

¹⁰⁴ Se Øjeblikksbillede 3 og 4.

¹⁰⁵ Dom af 16. februar 2022, EU:C:2022:97.

¹⁰⁶ Dom af 16. februar 2022, EU:C:2022:98.

7.2. Gennemsigtighed, risikostyring i forbindelse med svig og digitalisering af bekæmpelsen af svig

Med hensyn til den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 og NextGenerationEU har Kommissionen fremsat forslag til **forbedring af datakvaliteten og interoperabiliteten af IT-systemer** om modtagere af EU-midler, når budgettet gennemføres under delt forvaltning og genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Et af Kommissionens forslag, som medlovgiverne har godkendt til genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikken, kræver, at medlemsstaterne registrerer og lagrer **data om modtagerne af EU-finansiering og deres reelle ejere**. I forbindelse med den fælles landbrugspolitik indsamler medlemsstaterne data om grupper, som støttemodtagerne deltager i, hvor det er relevant.

Med den målrettede ændring af finansforordningen¹⁰⁷ har Kommissionen til hensigt yderligere at forbedre den måde, hvorpå offentligheden informeres om anvendelsen af EU-budgettet og om modtagere af EU-midler. Den har foreslået at kræve, at medlemsstaterne og andre organer, der gennemfører EU-budgettet under alle forvaltningsmetoder, skal give Kommissionen oplysninger om deres modtagere af EU-midler en gang om året, herunder entydige identifikatorer, hvis modtagerne er juridiske personer. Støttemodtagernes ret til at respektere deres privatliv og personoplysninger bør beskyttes¹⁰⁸. Kommissionen vil supplere disse oplysninger med de data, den har om direkte forvaltning, og vil være ansvarlig for at konsolidere, centralisere og offentliggøre oplysningerne i en database på et enkelt websted, der dækker alle forvaltningsmetoder. Det deraf følgende fælles websted vil være en forbedret udgave af det **finansielle gennemsigtighedssystem**, der i øjeblikket anvendes til direkte forvaltning.

Den målrettede ændring af finansforordningen giver endnu en mulighed for yderligere at forbedre beskyttelsen af EU-budgettet mod uregelmæssigheder, svig, korruption og interessekonflikter.

For det første har Kommissionen foreslået at gøre det **obligatorisk at anvende et fælles integreret IT-system** til datamining og risikovurdering. Anvendelsen af det eksisterende system, Arachne, er frivillig, og selv om det allerede i vid udstrækning anvendes i samhørighedspolitikken og indføres for landbrugsudgifter, vil det være et stort skridt fremad at gøre det obligatorisk.

For det andet foreslår Kommissionen også at **udvide anvendelsesområdet for og effektiviteten af systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES)**. Dette system består af en række foranstaltninger over for upålidelige økonomiske aktører. Det gør det navnlig muligt på et tidligt tidspunkt at opdage svigagtige eller upålidelige økonomiske aktører og at udelukke dem fra EU-finansiering. Forbudte praksisser omfatter en bred vifte af aktiviteter, der påvirker den faglige integritet (såsom svig, korruption og alvorlige forsømmelser i forbindelse med udøvelsen af erhvervet) og fejl i kontraktgennemførelsen (f.eks. betydelige mangler i gennemførelsen af EU-finansierede kontrakter)¹⁰⁹. I den forbindelse har Kommissionen også foreslået at udvide systemet til at omfatte støttemodtagere under delt forvaltning med en forholdsmæssig og målrettet tilgang. Målet er at sikre, at afgørelser om udelukkelse, der træffes på EU-plan, håndhæves af medlemsstaternes myndigheder ved delt forvaltning. Kommissionen foreslår også at give mulighed for, at tilknyttede enheder og/eller reelle ejere af en primær udelukket enhed kan blive udelukket fra at byde på offentlige kontrakter og i sidste ende fra at opnå EU-midler.

¹⁰⁷ COM(2022) 184 final af 22.4.2022.

¹⁰⁸ I overensstemmelse med forordning (EU) 2016/679 (GDPR) og (EU) 2018/1725.

¹⁰⁹ For en detaljeret oversigt over panelets afgørelser i 2021 henvises til "Early Detection and Exclusion System (EDES) — Panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation", der ledsager denne rapport.

For det tredje vil de foreslåede ændringer af finansforordningen, hvis de godkendes af medlovgiveren, **øge effektiviteten og kvaliteten af kontroller og revisioner ved hjælp af digitalisering og nye teknologier** såsom maskinlæring, robotteknologi og kunstig intelligens. Disse aspekter gøres mere synlige i finansforordningen for en bredere og mere konsekvent anvendelse af digitale revisioner og kontroller, samtidig med at omkostningerne til kontrol og revision mindskes. Digitalisering af bekæmpelsen af svig vil også være et emne for revisionen af den handlingsplan, der ledsager Kommissionens strategi til bekæmpelse af svig, og som forventes at finde sted i 2023.

Henstilling 3 — Digitalisering af bekæmpelsen af svig

Så længe revisionen af finansforordningen stadig er i gang, opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at gøre fuld brug af de værktøjer, de har til rådighed (Arachne, EDES, IMS), og tilskynder til udvikling af interoperable løsninger med nationale systemer for fuldt ud at udnytte deres potentiale.

En rettidig og proaktiv tilgang til vurdering og overvågning af risici er absolut nødvendig for en effektiv beskyttelse af EU's finansielle interesser. Dette omfatter anvendelse af alle tilgængelige informationskilder, udveksling af oplysninger mellem de involverede tjenester og hurtig feedback om de truffe foranstaltninger. En sådan permanent vurdering, udveksling af oplysninger og overvågning af risici, tendenser inden for svig og feedback er nødvendig for at finjustere de foranstaltninger, der skal træffes for bedre at beskytte EU's finansielle interesser.

Henstilling 4 — Styrkelse af analysen af risikoen for svig

Medlemsstaterne bør anlægge en proaktiv tilgang til beskyttelse af EU's finansielle interesser. Dette indebærer anvendelse af data fra alle tilgængelige kilder, analyse af data og udveksling af oplysninger, herunder med de retshåndhævende myndigheder og Kommissionen, med henblik på at identificere og håndtere nye risici og tendenser inden for svig rettidigt.

Medlemsstaterne bør også følge op på oplysningerne fra Kommissionen i denne og andre strategiske analyser og målrettede rapporter og give hurtig feedback om de foranstaltninger, de træffer for at hjælpe med at overvåge risici og tendenser for svig.