



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 26 september 2022
(OR. en)

12830/22

FIN 968
GAF 18

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	25 september 2022
till:	Rådets generalsekretariat
Komm. dok. nr:	COM(2022) 482 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET 33:e årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning - 2021

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 482 final.

Bilaga: COM(2022) 482 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.9.2022
COM(2022) 482 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

33:e årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning - 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}

Innehållsförteckning

1.	Inledning	6
1.1.	Viktiga begrepp.....	6
1.2.	EU:s ekonomiska intressen under 2021	7
2.	Viktiga händelser under 2021	9
2.1.	Viktiga antagna rättsakter	9
2.2.	Rättspraxis avseende skyddet av EU:s ekonomiska intressen.....	10
3.	EU:s struktur för bedrägeribekämpning	11
3.1.	Europeisk nivå	12
3.1.1.	Europaparlamentet	12
3.1.2.	Rådet	13
3.1.3.	Europeiska kommissionen	13
3.1.4.	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).....	14
3.1.5.	Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo)	15
3.1.6.	Europeiska revisionsrätten	16
3.1.7.	Eurojust.....	16
3.1.8.	Europol.....	17
3.2.	Medlemsstatsnivå.....	17
3.2.1.	Sambandscentraler för bedrägeribekämpning (Afcos)	17
3.2.2.	Nationella strategier för bedrägeribekämpning	18
3.2.3.	Medlemsstaternas genomförande av rekommendationerna i årsrapporten för 2020	19
4.	Samarbete för att bekämpa bedrägerier	20
4.1.	Internationellt samarbete.....	21
4.1.1.	Samarbete med länder utanför EU och bestämmelser om ömsesidigt bistånd och bedrägeribekämpning i internationella avtal	21
4.1.2.	FN:s konvention mot korruption, den nionde partskonferensen och resolutioner som EU ställt sig bakom	21
4.1.3.	Insatser mot olaglig handel med tobaksvaror.....	22
4.2.	Samarbete mellan EU och medlemsstaterna	22
4.2.1.	Den rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen (Cocolaf)	22
4.2.2.	EU-programmet för bedrägeribekämpning	23
4.2.3.	Samarbete på inkomstområdet	24
4.2.3.1.	Tullprogrammet	24
4.2.3.2.	Fiscalisprogrammet	24
4.2.3.3.	Gemensamma tullaktioner	25
5.	De viktigaste åtgärderna för att skydda EU:s ekonomiska intressen och bekämpa bedrägerier	26
5.1.	Införlivande av PIF-direktivet.....	26
5.2.	Bekämpning av penningtvätt	27
5.3.	Faciliteten för återhämtning och resiliens	27
5.4.	Skydd av visselblåsare	29
5.5.	Verktyslådan för rättsstatsprincipen.....	30
5.5.1.	Rapport om rättsstatsprincipen – de viktigaste punkterna när det gäller skyddet av EU:s ekonomiska intressen	30

5.5.2.	Steg framåt i genomförandet av förordningen om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten	30
5.6.	Politik för bekämpning av korruption	31
6.	Resultat av kontrollverksamhet.....	31
6.1.	Uppgiftskällor och metoder	31
6.2.	Inkomster	33
6.2.1.	Momsbedrägerier	33
6.2.2.	Traditionella egna medel.....	33
6.3.	Utgifter.....	36
6.3.1.	Delad förvaltning	37
6.3.2.	Indirekt förvaltning	42
6.3.3.	Direkt förvaltning.....	42
7.	Utsikter för 2022, slutsatser och rekommendationer	42
7.1.	Bedrägeribekämpning på EU-nivå.....	43
7.2.	Transparens, hantering av bedrägeririsker och digitalisering av bedrägeribekämpningen	44

Sammanfattning

Covid-19-pandemin medförde nya utmaningar som EU hanterade snabbt, flexibelt och genom att använda nya instrument och resurser. I och med införandet av faciliteten för återhämtning och resiliens och genomförandet av de nationella planerna för återhämtning och resiliens har de nationella myndigheterna fått en avsevärt större roll att spela när det gäller att säkerställa ett fullgott skydd för EU:s ekonomiska intressen. Kommissionen har i samband med sin bedömning av de nationella planerna stöttat nationella myndigheter, och ägnat särskild uppmärksamhet åt utformningen av de mekanismer som ska skydda resurserna från faciliteten för återhämtning och resiliens mot bedrägerier, korruption, intressekonflikter och dubbel finansiering.

Under hela 2021 har samarbetet mellan bedrägeribekämpningsaktörer på EU-nivå och på nationell nivå stärkts när det gäller skyddet av såväl inkomst- som utgiftssidan av EU:s budget. Europeiska åklagarmyndigheten (*Eppo*) inledde sin verksamhet den 1 juni 2021. De operativa resultaten från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (*Olaf*) och *Eppo* visar på det mervärde som EU-organen tillför när det gäller att skydda EU:s ekonomiska intressen och bekämpa bedrägerier. I synnerhet kan de övervinna de begränsningar som de nationella systemen dras med när det gäller hantering av gränsöverskridande brottslighet.

EU slutförde 2021 antagandet av utgiftsprogrammen för perioden 2021–2027. Lagstiftningen säkerställer att kommissionen, *Olaf*, Europeiska revisionsrätten och *Eppo* kan fullgöra sina mandat och att de nationella myndigheterna vidtar effektiva åtgärder för bedrägeribekämpning med beaktande av de eventuella risker som fastställs. Bland dessa program kan nämnas unionsprogrammet för bedrägeribekämpning som stöder kampen mot bedrägerier genom bidrag till specifika initiativ och genom att möjliggöra finansiering av särskilda it-plattformar och verktyg som underlättar informationsutbytet mellan medlemsstaterna och EU.

Antalet bedrägerier och oriktigheter som rapporterades av behöriga myndigheter på EU-nivå och nationell nivå förblev stabilt under 2021 jämfört med 2020, medan de berörda inkorrekt beloppen ökade på grund av betydande upptäckter i ett begränsat antal medlemsstater. Antalet rapporterade oriktigheter utan misstanke om bedrägeri var inom vissa utgiftsområden lågt i förhållande till föregående programperiod. Denna minskning kan delvis förklaras av sådant som förseningar i genomförandet av operativa program, förändringar i rapporteringspraxis och användning av förenklade kostnadsalternativ.

Utöver återkommande risker kommer genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens att öka trycket på de nationella förvaltningarna under de kommande åren, eftersom de kommer att behöva genomföra både planerna för återhämtning och resiliens och utgiftsprogrammen för 2021–2027 parallellt. Detta kommer att kräva expertkunskaper och kompetens att kontrollera de förvaltningsmetoder som tillämpas för de olika fondernas genomförande.

EU kommer att eftersträva större samstämmighet och harmonisering i syfte att åtgärda potentiella kryphål i den övergripande kontrollstrukturen som skulle kunna utnyttjas av bedragare. De vägledande principerna har redan fastställts i EU:s lagstiftning, men kan förstärkas ytterligare. Medlemsstaterna bör korrigeras de problem med införlivandet av PIF-direktivet som identifierats och sträva efter att öka öppenheten, digitalisera bedrägeribekämpningen samt kontinuerligt stärka och utveckla riskbedömningen och riskhanteringen avseende bedrägerier. Kommissionen har lagt fram ett förslag om ändring av budgetförordningen som syftar till att stärka EU:s åtgärder i denna riktning.

FÖRKORTNINGAR

Afis	Informationssystem för bedrägeribekämpning
Afcos	Sambandscentraler för bedrägeribekämpning
CAFS	Commission Anti-Fraud Strategy
GD	Generaldirektorat
Edes	Systemet för tidig upptäckt och uteslutning
Eppo	Europeiska åklagarmyndigheten
ESI-fonderna	Europeiska struktur- och investeringsfonderna
EU	Europeiska unionen
EU BAM	
Moldavien/Ukraina	Europeiska unionens gränsövervakningsuppdrag för Moldavien och Ukraina
NGEU	NextGenerationEU; återhämtningsinstrumentet
Ofis	Informationssystemet för ekologiskt jordbruk
Olaf	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
PIF	Protection of financial interests
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
TEM	Traditionella egna medel
Moms	Mervärdesskatt
VOCU	Virtual Operations Coordination Unit
WCO	Världstullorganisationen

1. INLEDNING

EU och medlemsstaterna delar ansvaret för att skydda EU:s ekonomiska intressen och bekämpa bedrägerier. Medlemsstaternas myndigheter förvaltar större delen av EU:s utgifter och uppbär traditionella egna medel. Kommissionen utövar tillsyn på båda dessa områden, fastställer standarder och kontrollerar efterlevnaden. I enlighet med artikel 325.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är kommissionen skyldig att i samarbete med EU:s medlemsstater varje år överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om de åtgärder som har vidtagits mot bedrägeri och annan olaglig verksamhet som skadar Europeiska unionens ekonomiska intressen (PIF-rapporten¹). Denna skyldighet fullgörs för 2021 genom denna rapport och de åtföljande dokumenten.

Årsrapporten för 2021 innehåller

- (1) en översikt över EU:s ekonomiska intressen, de centrala rättsakter som antagits för att skydda dem samt relevant rättspraxis från domstolen,
- (2) huvuddragen i utvecklingen när det gäller bedrägeribekämpning i EU som helhet och i medlemsstaterna,
- (3) samarbete för att bekämpa bedrägerier,
- (4) viktiga områden för ett konsekvent och harmoniserat skydd av EU:s ekonomiska intressen,
- (5) statistik och data om bedrägerier och oriktigheter som påverkar EU:s budget, samt analyser av dessa och
- (6) en prognos för 2022, slutsatser och rekommendationer.

1.1. Viktiga begrepp

De viktigaste termerna som används i den här rapporten sammanfattas i *ruta 1*.

Ruta 1: Tillämpliga definitioner

En fullständig beskrivning av **EU:s ekonomiska intressen** finns i **avsnitt 1.2**.

Med **oriktighet** avses varje överträdelse av EU:s lagstiftning, eller nationell lagstiftning som avser dess genomförande, som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för EU:s budget, antingen genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från egna medel som uppbärs direkt på uppdrag av EU, eller genom att budgeten belastas med en felaktig utgift².

¹ Den här rapporten, även känd som PIF-rapporten (från franskans ”protection des intérêts financiers”), åtföljs av sex arbetsdokument från kommissionens avdelningar med följande innehåll:

- a) Statistisk utvärdering av rapporterade oriktigheter avseende egna medel, naturtillgångar, sammanhållningspolitik och stöd inför anslutningen samt direkta utgifter under 2020.
- b) Medlemsstaternas åtgärder för att skydda EU:s ekonomiska intressen under 2021.
- c) Uppföljning av rekommendationer till kommissionens rapport om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen – Årsrapport om bedrägeribekämpning 2020.
- d) Unionsprogrammet för bedrägeribekämpning – genomförande under 2021.
- e) Systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes) – den instans som avses i artikel 143 i budgetförordningen.
- f) Handlingsplan för kommissionens strategi mot bedrägerier – lägesrapport juni 2022.

² Artikel 1.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995, EGT L 312, 23.12.1995 och artikel 2.35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 (EUT L 347, 20.12.2013).

Sedan antagandet av direktiv (EU) 2017/1371 (*PIF-direktivet*) anses **bedrägeri** utgöra varje avsiktlig handling eller underlåtenhet som påverkar EU:s ekonomiska intressen, inbegripet användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter eller användning av medel eller förmåner för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för. I PIF-direktivet skiljer man också mellan bedrägerier som avser

- (1) icke-upphandlingsrelaterade utgifter,
- (2) upphandlingsrelaterade utgifter,
- (3) andra inkomster än sådana inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt samt
- (4) inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt.

Genom sektorsförfordningar om rapportering av oriktigheter inom ramen för delad förvaltning har begreppet **misstanke om bedrägeri** införts. Det definieras som ”oriktigheter som ger upphov till inledandet av ett administrativt eller rättsligt förfarande på nationell nivå i syfte att fastställa att det föreligger en uppsåtlig handling, särskilt bedrägerier”³.

Ett fall av bedrägeri anses vara **konstaterat bedrägeri** när ett behörigt organ har fattat ett slutgiltigt beslut (rättsligt eller administrativt) där förekomsten av uppsåt fastställs.

I **ruta 2** förklaras hur begreppet **misstänkt** och **konstaterat bedrägeri** används i förhållande till den statistik som presenteras i denna rapport.

Med **korrupcion** avses allt maktmissbruk som en offentlig tjänsteman gör sig skyldig till för privat vinning och som skadar EU:s ekonomiska intressen.

1.2. EU:s ekonomiska intressen under 2021

EU:s ekonomiska intressen omfattar de inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av Europeiska unionens budget eller av EU:s institutioners, organs och byråers budgetar eller de budgetar som dessa förvaltar och övervakar⁴.

Budgetens inkomstsida består av traditionella egna medel (TEM)⁵, mervärdesskatt, egna medel från plastförpackningsavfall och en andel av medlemsstaternas bruttonationalinkomst.

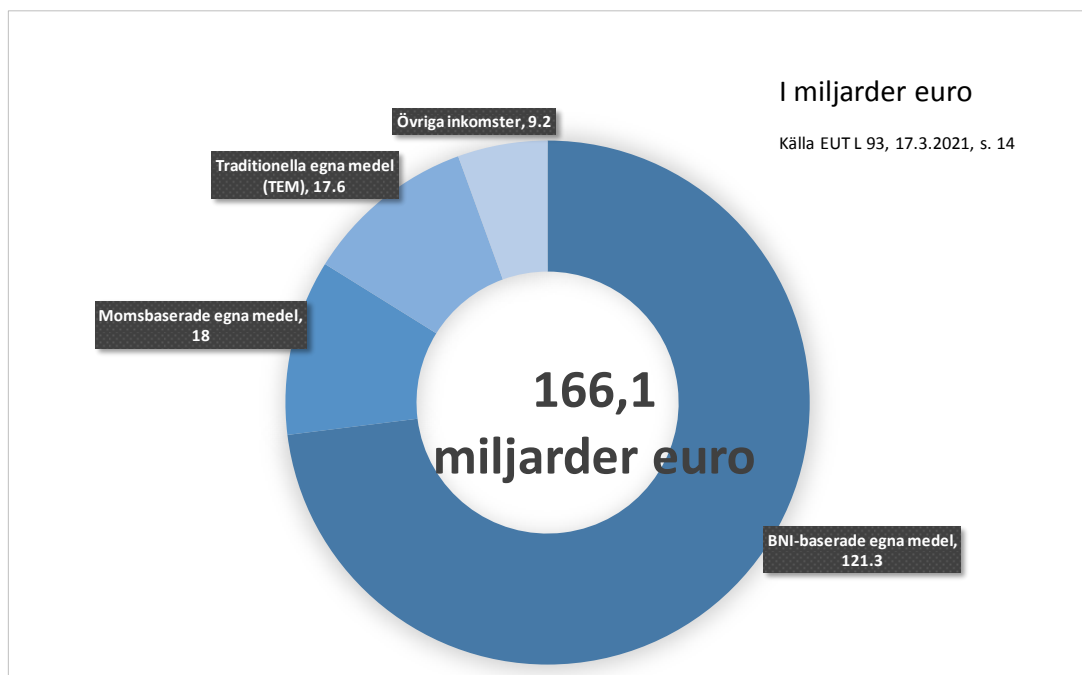
Figur 1 visar EU:s tillgängliga resurser under 2021.

³ Se t.ex. artikel 2 a i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/1970 av den 8 juli 2015, EUT L 293, 10.11.2015.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017, artikel 2.1 a, EUT L 198, 28.7.2017, s. 29.

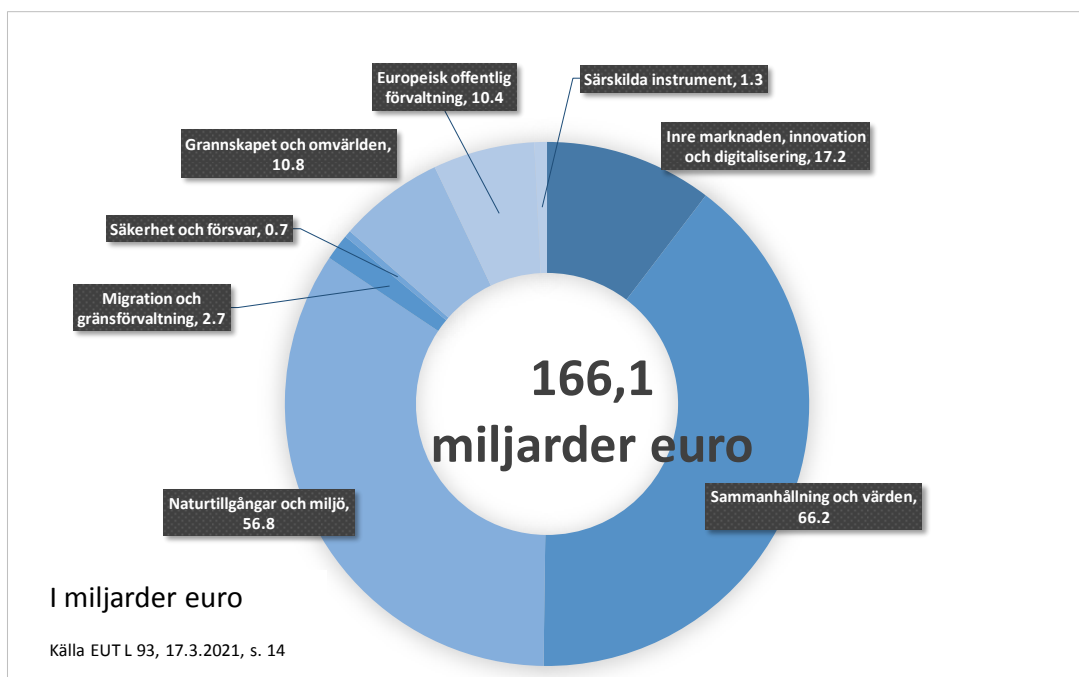
⁵ TEM består huvudsakligen av tullar efter avdrag av den andel på 25 % som medlemsstaterna behåller.

Figur 1 – EU:s inkomster 2021



EU använder dessa resurser för att finansiera sina politiska åtgärder (se **figur 2**).

Figur 2 – EU:s utgifter 2021



Budgeten genomförs visserligen på årsbasis⁶, men den är en del av unionens långsiktiga budget, den fleråriga budgetramen, som sätter gränser för utgifterna under en sjuårsperiod.

⁶ Mer information om det årliga förfarandet för antagande av EU:s budget finns här: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf.

2. VIKTIGA HÄNDELSE UNDER 2021

I detta avsnitt sammanfattas 2021 års viktigaste antagna rättsakter samt rättspraxis från domstolen i PIF-ärenden.

2.1. Viktiga antagna rättsakter

I **tabell 1** visas de viktigaste av de rättsakter som antogs under 2021. Under detta år har ett brett spektrum av förordningar rörande utgiftsprogrammen för perioden 2021–2027 antagits. Dessa innefattar specifika bestämmelser som bekräftar Olafs och Eppos befogenhet att skydda EU:s ekonomiska intressen och enligt vilka tredjeländer som deltar i programmen måste ge kommissionen, Olaf och Europeiska revisionsrätten de rättigheter och den åtkomst som krävs för att de fullt ut ska kunna utöva sina respektive befogenheter.

Hänvisningar till dessa förordningar har inte infogats i tabellen.

Tabell 1 – Viktiga antagna rättsakter

Titel	Beskrivning av hur rättsakten skyddar EU:s ekonomiska intressen
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens⁷	<i>Förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens</i> . Artikel 22 innehåller bestämmelser om skyddet av EU:s ekonomiska intressen ⁸ .
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik⁹	I skäl 71 upprepas Olafs och Eppos behörighet att skydda EU:s ekonomiska intressen i samband med de aktuella programmen. Enligt artikel 69 ska medlemsstaterna säkerställa lagligheten och korrektheten för utgifter och vidta åtgärder för att förebygga, upptäcka och korrigera samt rapportera oriktigheter, däribland bedrägerier. Artikeln omfattar också bestämmelser som säkerställer att kommissionen, Olaf och revisionsrätten får den tillgång de behöver till uppgifter om de verkliga huvudmännen för mottagarna av unionsfinansiering. Enligt artikel 74 ska förvaltande myndigheter ha infört effektiva och proportionella åtgärder och förfaranden för bedrägeribekämpning, med beaktande av de risker som identifierats. I bilaga XII återfinns närmare bestämmelser och en mall för rapportering av oriktigheter.
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/785 av den 29 april 2021 om inrättande av unionsprogrammet för	Unionsprogrammet för bedrägeribekämpning, som efterträder till Herkules III-programmet, finansierar verksamhet som syftar till att bekämpa bedrägerier

⁷ EUT L 57, 18.2.2021, s. 17.

⁸ I avsnitt 5.2 finns mer information om dess genomförande.

⁹ EUT L 231, 30.6.2021, s. 159.

2.2. Rättspraxis avseende skyddet av EU:s ekonomiska intressen

Europeiska unionens domstol säkerställer en enhetlig tillämpning och tolkning av EU-rätten. Under 2021 fattade domstolen tre beslut som rör skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

Ärendenummer och beskrivning

C-130/19¹², *revisionsrätten mot Pinxten*

I detta fall konstaterade domstolen att en tidigare ledamot av revisionsrätten genom ett antal handlingar åsidosatt sina skyldigheter som ledamot. Han har bland annat felaktigt använt revisionsrättens resurser för att finansiera verksamhet som saknar koppling till ämbetet samt använt ett drivmedelskort som tillhandahållits av revisionsrätten för att köpa drivmedel till fordon som ägs av tredje man. Domstolen berövade den tidigare ledamoten två tredjedelar av hans pension. I sin dom underströk domstolen att det är viktigt att revisionsrättens ledamöter iakttar de strängaste reglerna i fråga om uppförande och när som helst ger unionens allmänna intresse företräde inte bara framför nationella intressen, utan även framför personliga intressen. I detta hänseende konstaterade domstolen att även om alla personer som anförtrots höga befattningar inom unionen måste iaktta de strängaste reglerna i fråga om uppförande, ökar revisionsrättens särskilda funktion – att kontrollera att EU:s utgifter är korrekta och att den ekonomiska förvaltningen sköts enligt sunda principer – ytterligare allvaret i de oriktigheter som den tidigare ledamoten gjort sig skyldig till.

C-360/20¹³, *Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației*.

I detta beslut konstaterar domstolen att begreppet ”bedrägeri som riktar sig mot [unionens] finansiella intressen”, i den mening som avses i artikel 1.1 a i PIF-konventionen¹⁴ inte bara omfattar otillbörligt uppbärande av medel från EU:s budget utan också otillbörligt innehållande av sådana medel. Bedrägeri kan därför ta formen av underlåtenhet att uppfylla rapporteringsskyldigheten efter att ha erhållit medel från EU. Därav följer att bedrägeri i den mening som avses i artikel 1.1 a i PIF-konventionen omfattar avsiktlig användning av falska eller felaktiga uppgifter som lämnas efter genomförandet av ett EU-finansierat projekt, i syfte att ge sken av att de skyldigheter som föreskrivs i finansieringsavtalet har uppfyllts under projektets bärkraftsfas, i syfte att olagligt undanhålla medel från EU:s budget.

Domstolen tillägger att nationell lagstiftning enligt vilken en person inte kan åtalas för att ha lämnat sådana uppgifter såvida detta inte skett under projektets genomförandefas, är oförenlig med artikel 325 i EUF-fördraget. I syfte att säkerställa att de berörda personernas grundläggande rättigheter respekteras är de nationella domstolarna dock inte förpliktade att tolka sådan nationell lagstiftning som tillämplig på uppgifter som lämnats efter projektets genomförandefas i fall där detta skulle leda till ett åsidosättande av den straffrättsliga legalitetsprincipen. Vid ett potentiellt åsidosättande är det upp till den nationella lagstiftaren att vidta lämpliga åtgärder.

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19¹⁵, *Euro Box Promotion m.fl.*

Domstolen ombads att avgöra om den rumänska författningsdomstolens rättspraxis är förenlig med

¹⁰ EUT L 172, 17.5.2021, s. 110.

¹¹ Mer information finns i avsnitt 4.2.2.

¹² Dom av den 30 september 2021, EU:C:2021:782.

¹³ Dom av den 14 oktober 2021, EU:C:2021:856.

¹⁴ Konvention som utarbetats på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT C 316, 27.11.1995, s. 49.

¹⁵ Dom av den 21 oktober 2021, EU:C:2021:1034.

unionsrätten när det gäller de straffprocessrättsliga regler som är tillämpliga på bedrägeri- och korruptionsförfaranden. År 2018 upphävde den rumänska författningsdomstolen beslut från den rumänska högsta domstolen där flera personer dömdes för mervärdesskattebedrägeri, korruption och utövande av inflytande i samband med förvaltningen av EU-medel, och uppgav i huvudsak att det funnits brister i bildandet av de dömande sammansättningar som prövat målen. En lägre rumänsk domstol hänvisade preliminärt till EU-domstolen bland annat gällande frågan om huruvida författningsdomstolens rättspraxis gav upphov till en systematisk risk för straffrihet i kampen mot bedrägerier och korruption, särskilt eftersom då brott kommer att förbli ostraffade till följd av preskribering.

I sin dom slår domstolen dessutom fast att även om organisationen av rättsskipningen i medlemsstaterna i princip faller inom medlemsstaternas behörighet, måste denna organisation icke desto mindre överensstämma med medlemsstaternas skyldigheter enligt unionsrätten. I dessa skyldigheter ingår att genom avskräckande och effektiva åtgärder bekämpa olaglig verksamhet, inbegripet korruptionsbrott, riktade mot EU:s ekonomiska intressen. Effektivitetskravet gäller såväl lagföring och påföljder som verkställigheten av de påföljder som utdöms avseende dessa brott. Det är i första hand den nationella lagstiftarens uppgift att se till att de förfaranderegler som är tillämpliga på dessa brott inte utgör en systematisk risk för straffrihet. Nationella domstolar får å sin sida inte tillämpa nationella bestämmelser som förhindrar att avskräckande och effektiva påföljder utdöms. I det aktuella fallet är konsekvensen av tillämpningen av den rumänska författningsdomstolens rättspraxis att de berörda målen om bedrägeri och korruption måste prövas på nytt, om nödvändigt vid flera tillfällen, i första och/eller andra instans. Detta kan leda till att brotten preskriberas, vilket skulle innebära till att personer som innehar befattningar på högsta nivå i den rumänska staten och som har dömts för bedrägeri eller korruption inte straffas på ett effektivt och avskräckande sätt. Detta skulle innebära en risk för straffrihet som blir systemisk för den kategorin av personer och äventyra målet att bekämpa korruption på hög nivå. Följaktligen fastställde domstolen att artikel 325 i EUF-fördraget och artikel 2 i PIF-konventionen utgör hinder för en nationell lagstiftning eller praxis enligt vilken domar om korruption och mervärdesskattebedrägeri inte meddelas till följd av brister i bildandet av de dömande sammansättningarna, om detta medför en systematisk risk att handlingar som utgör allvarliga bedrägerier riktade mot EU:s ekonomiska intressen, eller korruption i allmänhet, inte bestraffas. Domstolen tillade att den hänskjutande domstolen måste kontrollera att ett sådant tillvägagångssätt är förenligt med den tilltalades rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

3. EU:S STRUKTUR FÖR BEDRÄGERIBEKÄMPNING

Den komplexa lagstiftnings- och organisationsstruktur som inrättats för att skydda EU:s ekonomiska intressen är resultatet av en kontinuerlig process som sträcker sig över tre årtionden¹⁶. I detta avsnitt presenteras 2021 års mest betydande händelser på detta område¹⁷.

¹⁶ Mer information om hur lagstiftningen för att skydda EU:s ekonomiska intressen utvecklades under de första tre årtiondena (1989–2018) av EU:s arbete med PIF-frågorna, finns i Europeiska kommissionens årsrapport om skydd av EU:s ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – 2018, COM(2019) 444 final, 11.10.2019. För mer information om de två senaste åren (2019–2020), se Europeiska kommissionens årsrapport om skydd av EU:s ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – 2019, COM(2020) 363 final, 3.9.2020 respektive årsrapport om skydd av EU:s ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – 2020, COM(2021) 578 final, 20.9.2021.

¹⁷ EU:s struktur för bedrägeribekämpning och de viktigaste aktörerna presenterades i COM (2021)444 final, avsnitt 3, s. 11–19.

3.1. Europeisk nivå

3.1.1. Europaparlamentet

Utöver sin lagstiftande roll granskar **Europaparlamentet** kommissionens (och andra institutioners och organs) genomförande av EU:s budget genom ett förfarande som kallas ”beviljande av ansvarsfrihet”. Under 2021 beslutade Europaparlamentet om ansvarsfrihet för budgetåret 2019¹⁸ och inledde förfarandet för budgetåret 2020¹⁹. **Budgetkontrollutskottet** är centralt i detta förfarande, och utarbetar också en årsrapport om skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Rapporten antas som resolution i parlamentets plenarsammanträde, och ger kommissionen och medlemsstaterna politisk vägledning. Under 2021 ägnades flera möten i budgetkontrollutskottet till stor del åt Olafs verksamhet, och byrån bjöds in för att presentera sina resultat.

Ögonblicksbild 1 – Europaparlamentets resolution om skydd av EU:s ekonomiska intressen för 2019

Europaparlamentets resolution för 2019 antogs vid plenarsessionen den 7 juli 2021, efter godkännande från budgetkontrollutskottet den 21 juni 2021²⁰.

Resolutionen är i stort sett positiv, men innehåller också rekommendationer om ytterligare åtgärder från kommissionens sida på en rad områden som rör bedrägeribekämpning. Parlamentet noterar att antalet rapporterade oriktigheter med eller utan misstanke om bedrägeri minskat under 2019 och kräver ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller informationsutbyte. Resolutionen innehåller ett erkännande av kommissionens ansträngningar att reformera insatserna mot bedrägeri och en begäran om tillräckliga resurser till Olaf och Eppo. I resolutionen betonas den avgörande roll som detektionskapaciteten spelar, och kommissionen uppmanas att fortsätta att stödja medlemsstaterna i syfte att säkerställa både att kontrollernas kvalitet ökar och att de blir fler till antalet. Europaparlamentet uppmanar särskilt kommissionen att

- utveckla ett interoperabelt digitalt rapporterings- och övervakningssystem för snabb, enhetlig och standardiserad rapportering från medlemsstaterna vid delad förvaltning,
- anta en strategi för bedrägeribekämpning som involverar medlemsstaterna,
- lägga fram ett lagstiftningsförslag om ömsesidigt administrativt bistånd på området EU-utgifter,
- inkludera förslag om tak per fysisk person för den gemensamma jordbrukspolitiken och sammanhållningsfonderna i sitt förslag om revidering av budgetförordningen,
- utvidga systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes) till att även gälla delad förvaltning samt att
- stödja och skydda undersökande journalistik.

¹⁸ 2020/2140(DEC) av den 28.4.2021.

¹⁹ 2021/2106(DEC). Europaparlamentet antog resolutionen om ansvarsfrihet i maj 2021. Parlamentet godkände den resolution om ansvarsfrihet för kommissionen som åtföljer beslutet om ansvarsfrihet, med 451 röster för, 175 röster emot och 17 nedlagda röster.

²⁰ Förfarandeakt 2020/2246(INI), skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen – bedrägeribekämpning – årsrapport 2019.

3.1.2. Rådet

Rådets arbetsgrupp för bedrägeribekämpning behandlar frågor som rör skyddet av EU:s ekonomiska intressen och kampen mot bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot dessa intressen. Den arbetar också med frågor som rör Olaf och dess övervakningskommitté.

Arbetsgruppen ansvarar för att granska

- lagstiftningsförslag om bedrägeribekämpning och om Olafs verksamhet och
- årsrapporter om skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

Olaf har representerat kommissionen i flera av rådets arbetsgrupper, främst arbetsgruppen för bedrägeribekämpning.

3.1.3. Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen fastställer strategier och omvandlar de övergripande politiska mål som EU-institutionerna gemensamt har slagit fast till politiska åtgärder och initiativ. Kommissionens generaldirektorat ansvarar för olika politikområden och de utgiftsprogram som sammanhänger med dem. För att bättre skydda EU:s budget antog kommissionen 2019 en strategi för bedrägeribekämpning (kommissionens strategi mot bedrägerier), åtföljd av en handlingsplan.

Ögonblicksbild 2 – Lägesrapport om genomförandet av handlingsplanen som åtföljer kommissionens strategi mot bedrägerier

Kommissionens strategi mot bedrägerier och den handlingsplan med 63 åtgärder som åtföljer den spelar en viktig roll när det gäller att förhindra felaktig användning av EU-medel. Under Olafs samordning har de ansvariga kommissionsavdelningarna gjort mycket stora framsteg i genomförandet av åtgärderna, och har därför goda förutsättningar att slutföra arbetet före slutdatumet i december 2021. I juni 2022 hade 59 av de 63 åtgärderna, dvs. cirka 94 %, slutförts²¹.

Strategin har två prioriterade mål, nämligen att förbättra i) insamling och analys av uppgifter och ii) samordning, samarbete och processer.

I linje med det första målet intensifierade Olaf sitt analytiska arbete, särskilt genom att utveckla en riskram för faciliteten för återhämtning och resiliens, som täcker in allvarliga oriktigheter – bedrägerier, korruption och intressekonflikter – som kan uppstå vid genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Olaf inledde också en studie om den framtida utvecklingen av systemet för hantering av oriktigheter, i syfte att hantera interoperabilitetsfrågor och förbättra medlemsstaternas rapportering.

När det gäller det andra målet för kommissionens strategi mot bedrägerier gjordes fortsatta framsteg med ett antal åtgärder som syftar till att främja samordningen och samarbetet mellan kommissionens avdelningar och utrusta kommissionen med ett effektivare system för tillsyn över korruptionsbekämpning. Kontakterna och samarbetet mellan kommissionens avdelningar har intensifierats, i synnerhet genom sammanträden i grupper av företrädare för kommissionen, inrättade efter förvaltningsmetod eller tema, under överinseende av Olafs nätverk för förebyggande och upptäckt av bedrägerier (FPDNet).

Kommissionen har också åtagit sig att förbättra övervakningen av uppföljningen av Olafs rekommendationer, en viktig del av insatserna för att återföra missbrukade medel till EU:s

²¹ En lägesrapport om genomförandet av den handlingsplan som åtföljer kommissionens strategi mot bedrägerier finns i *CAFS Action Plan - State of play June 2022* (inte översatt till svenska), som åtföljer denna rapport.

budget. Kommissionen och Olaf gjorde en gemensam ansträngning för att effektivisera denna övervakning, och utvärderade cirka 1 700 ekonomiska rekommendationer som utfärdats till kommissionens avdelningar och genomförandeorgan mellan 2012 och 2020. Summan av de rekommenderade återvinningsbeloppen för perioden 2012–2020 överstiger 7 miljarder euro, varav nästan 40 % sammanhänger med undervärdering i tullärenden²².

För att säkerställa att kommissionens ansträngningar mot bedrägerier fortlöper och för att ta itu med såväl de återstående åtgärderna i handlingsplanen för 2019 års strategi mot bedrägerier som kommissionens nya prioriteringar överväger Olaf en riktad översyn av planen. Strategins viktigaste mål och underliggande principer förblir giltiga. En reviderad handlingsplan skulle främst inriktas mot områden som kommissionen prioriterar, t.ex. den nya fleråriga budgetramen, faciliteten för återhämtning och resiliens, samarbetet med Eppo och digitaliseringens roll i kampen mot bedrägerier.

3.1.4. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)

Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) gör oberoende utredningar av bedrägerier och korruption med EU-medel och utformar EU:s strategi för bedrägeribekämpning i syfte att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som skadar EU:s ekonomiska intressen.

Ögonblicksbild 3 – Olafs verksamhet under 2021

Omkring 1 100 urval gjordes under året, vilket ledde till att 234 nya utredningar inleddes. Totalt 212 utredningar slutfördes under året, vilket ledde till att Olaf utfärdade 294 ekonomiska, rättsliga, disciplinära och administrativa rekommendationer till behöriga myndigheter på EU-nivå och nationell nivå. Majoriteten av rekommendationerna gällde EU-myndigheters och nationella myndigheters återvinning av EU-medel – till ett värde av 527,4 miljoner euro för 2021. Tack vare Olafs arbete förhindrades felaktig användning av över 340 miljoner euro.

Olafs utredningar visade på ett antal nya trender när det gäller bedrägerier, t.ex. bedrägerier i samband med covid-19, den gröna omställningen och avfallshantering.

Den 5 juli 2021 undertecknades ett samarbetsavtal mellan Olaf och Eppo i syfte att optimera det operativa samarbetet. Detta samarbete ger redan konkreta resultat. Olaf var under 2021 en viktig källa till inkommande information för Eppo²³: 85 av Eppos brottsutredningar baserades på utredningsrapporter från Olaf. Sammantaget motsvarade de ärenden under utredning som rapporterats in av Olaf under 2021 en möjlig förlust på uppskattningsvis 2,2 miljarder euro för EU-budgeten²⁴. Olafs utredare och kriminaltekniska analytiker gav också betydande stöd till Eppos utredningar genom att ställa upp som expertvittnen och genom att bidra med detaljerade analyser i tullärenden. Flera kompletterande utredningar inleddes av Olaf. Dessa gav vissa betydande resultat i straffrättsliga och ekonomiska termer.

²² Undervärdering som upptäckts i Förenade kungariket har rapporterats i PIF-rapporten för år 2020, se ögonblicksbild 1, s. 13.

²³ Enligt den rättsliga ramen för förhållandet mellan Eppo och Olaf ska de praktiska aspekterna av förbindelserna mellan de båda organen regleras genom samarbetsavtal. Samarbetsavtalet undertecknades den 5 juli 2021.

²⁴ Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), [The OLAF Report 2021](#) (inte översatt till svenska), s. 38.

3.1.5. Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo)

Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) har, som första överstatliga åklagarmyndighet, befogenheter att utreda och lagföra brott som skadar EU:s ekonomiska intressen i de 22 deltagande EU-medlemsstaterna²⁵.

Ögonblicksbild 4 – Eppos operativa verksamhet under de sju första månaderna i siffror

Eppo inledde sin verksamhet den 1 juni 2021. Myndigheten hade mottagit sammanlagt 2 832 rapporter och inlett 576 utredningar i slutet av 2021 (515 utredningar var aktiva den 31 december 2021)²⁶.

Rapporterna kom huvudsakligen från nationella myndigheter eller från privata parter.

Eppo har ingått ett samarbetsavtal med den ungerska riksåklagarmyndigheten och förhandlingar om att ingå ett samarbetsavtal pågår med Danmark, Irland och Polen.

När det gäller att återvinna vinning av brottslig verksamhet genomfördes 81 sådana åtgärder i 12 av de deltagande medlemsstaterna (Belgien, Tjeckien, Tyskland, Spanien, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien och Finland). Sammantaget begärde Eppo att över 152 miljoner euro skulle beslagtas, varav beslag på över 147 miljoner euro beviljades.

I enlighet med legalitetsprincipen har Eppo skyldighet att inleda en utredning när det finns rimliga skäl att anta att ett brott inom dess behörighet begås eller har begåtts. De nationella myndigheterna är rättsligt skyldiga att rapportera alla brottsliga handlingar som kan föranleda att Eppo utövar sin behörighet. Om de nationella myndigheterna har börjat utreda ett brott som omfattas av Eppos behörighet och Eppo beslutar att utöva sin rätt att överta förfaranden, är de skyldiga att överlämna ärendet till Eppo. Utredningar inleds av de europeiska delegerade åklagarna i de deltagande medlemsstaterna och övervakas av 22 europeiska åklagare samt den europeiska chefsåklagaren i Luxemburg. De europeiska delegerade åklagarna ingår i nationella åklagarmyndigheter eller rättsväsenden. Det är dock endast Eppos huvudkontor som har rätt att vägleda de delegerade åklagarna i deras operativa arbete, antingen via de 15 permanenta avdelningarna eller via de 22 europeiska åklagarna. År 2021 var 95 europeiska delegerade åklagare aktiva, och man har för avsikt är att utse 140. Eppos kollegium har sammanträtt 34 gånger och fattat 125 beslut. Kollegiet ändrade och kompletterade vissa beslut på grundval av de inledande lärdomar som dragits, till exempel om fördelningen av ärenden mellan de permanenta avdelningarna eller verifieringen av den information som samlats in för att bedöma Eppos behörighet.

Ögonblicksbild 5 – Avtalet om fastställande av formerna för samarbetet mellan kommissionen och Eppo

Den rättsliga ramen för Eppo föreskriver att Eppo ska upprätta och upprätthålla ett samarbete med kommissionen i syfte att skydda EU:s ekonomiska intressen. För detta ändamål har Eppo och kommissionen ingått ett avtal där de fastställer formerna för sitt samarbete.

Avtalet, som undertecknades den 18 juni 2021, innehåller närmare bestämmelser om de administrativa arrangemangen för genomförandet av de skyldigheter avseende ömsesidigt informationsutbyte och samråd som fastställs i Eppo-förordningen. Dessa arrangemang syftar å ena sidan till att göra det möjligt för Eppo att effektivt utreda och lagföra brott som skadar EU:s budget och å andra sidan till att göra det möjligt för kommissionens avdelningar att säkerställa en

²⁵ Danmark, Irland, Ungern, Polen och Sverige har inte gått med i Eppo. Sverige förväntas ansluta sig till Eppo under 2023.

²⁶ Mer detaljerad statistik, i synnerhet per deltagande medlemsstat, finns i Europeiska åklagarmyndigheten, [2021 Annual Report](#) (inte översatt till svenska).

lämplig administrativ, ekonomisk och disciplinär uppföljning av Eppos utredningar, inklusive försiktighetsåtgärder för att skydda EU:s budget.

I avtalet fastställs särskilt a) den typ av informationsutbyte eller samråd som ska äga rum i varje ärende, b) relevanta kontaktpunkter, c) tillämpliga förfaranden, kommunikationsverktyg, mallar och tidsfrister och d) villkoren för Eppos åtkomst till specifika relevanta databaser som förvaltas av kommissionen. Det innehåller också en hänvisning till ett nära samarbete i rätt tid mellan kommissionen och Eppo när det gäller tillämpningen av förordning (EU) 2020/2092 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten.

3.1.6. Europeiska revisionsrätten

Europeiska revisionsrätten utvärderar om EU:s åtgärder för att främja transparens, ansvarsskyldighet och god förvaltning är ekonomiskt försvarbara, ändamålsenliga, effektiva, lagliga och korrekt genomförda.

Ögonblicksbild 6 – Europeiska revisionsrättens årsrapport

Varje år granskar revisionsrätten EU:s intäkter och kostnader och uttalar sig om hur tillförlitlig årsredovisningen är och om inkomst- och utgiftstransaktionerna följer gällande regler och bestämmelser. Årsrapporten för räkenskapsåret 2020 offentliggjordes den 26 oktober 2021²⁷.

Revisionsrättens slutsats var att räkenskaperna inte innehöll några väsentliga felaktigheter. Vad beträffar transaktionernas korrekthet drar revisionsrätten slutsatsen att intäkterna inte innehöll väsentliga fel. När det gäller kostnader visade revisionen att den uppskattade felnivån var densamma som föregående år, dvs. 2,7 %. Felnivån var hög i fråga om kostnader med hög risk (främst ersättningsbaserade kostnader). Under 2021 rapporterades sex fall av misstänkt bedrägeri till Olaf.

3.1.7. Eurojust

Eurojust, Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete, samordnar de insatser som nationella myndigheter – både i medlemsstaterna och i länder utanför EU – gör för att utreda och lagföra gränsöverskridande brott. När det gäller skyddet av EU:s ekonomiska intressen spelar Eurojust en viktig roll främst i förhållande till de medlemsstater som inte deltar i Eppo.

Ögonblicksbild 7 – Viktiga händelser inom Eurojust 2021

Under 2021 fortsatte Eurojust sitt operativa arbete mot bedrägerier riktade mot EU:s budget och andra brott som skadar EU:s ekonomiska intressen, i samarbete med Eppo, Olaf och Europol. Inom ramen för detta samarbete deltog Eurojust i insatsen Sentinel, som syftar till att skydda de medel som avsatts för NextGenerationEU-initiativet mot bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet som skadar EU:s ekonomiska intressen (se **ögonblicksbild 11**).

Eurojusts samarbete med Eppo inleddes 2021. Efter att ha undertecknat sitt samarbetsavtal i februari 2021 började Eurojust och Eppo samarbeta kring utredningar, strax efter det att Eppo inlett sitt operativa arbete den 1 juni 2021.

Olaf förblev en viktig operativ partner för Eurojust under 2021 och deltog i flera samordningsmöten om ärenden som påverkar EU:s budget. De två organen inrättade också ett nytt arbetsflöde för närmare samarbete och fortsatte sitt arbete med utvärderingen av de

²⁷ Europeiska revisionsrätten, [Årsrapport om genomförandet av EU:s budget för budgetåret 2020](#), 26.10.2021.

gemensamma utredningsgrupper där Olaf deltagit. Liksom tidigare år fortsatte Eurojust och Olaf att utbyta expertis om bedrägeribekämpning. Efter det seminarium som Eurojust höll för Olafs utredare 2020, har Eurojusts experter under 2021 deltagit vid Olafs presentationer av fallstudier, metoder för dataanalys och den reviderade rättsliga ramen för Olafs utredningar.

3.1.8. Europol

Europol, Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning, fungerar som ett stödcentrum för brottsbekämpande insatser, ett nav för information om brottslig verksamhet och ett expertcentrum för brottsbekämpande insatser.

Ögonblicksbild 8 – Europol 2021

I september 2021 höll Europols europeiska centrum för finansiell och ekonomisk brottslighet (EFECC) i samarbete med de italienska myndigheterna ett högnivåmöte om brottsbekämpning i Rom, och enades om följande princip: varje hot mot faciliteten för återhämtning och resiliens är ett hot EU:s finansiella välbefinnande.

I september 2021 förenade också Europol, Olaf, Eppo, Eurojust och 21 av EU:s medlemsstater sina krafter kring insatsen Sentinel (se **ögonblicksbild 11**).

3.2. Medlemsstatsnivå

3.2.1. Sambandscentraler för bedrägeribekämpning (Afcos)

Sedan 2013²⁸ har varje medlemsstat varit skyldig att inrätta en **sambandscentral för bedrägeribekämpning** (Afcos) för att underlätta effektivt samarbete och informationsutbyte, inklusive utbyte av operativ information, med Olaf. Varje stat beslutar fritt om sambandscentralens placering i den nationella administrativa strukturen och om dess befogenheter.

Sambandscentralernas mandat kan variera beroende på omständigheter som är specifika för respektive land. Samtliga sambandscentraler bör dock ansvara för att säkerställa samarbetet med Olaf och att, i den aktuella medlemsstaten, samordna rättsliga, administrativa och utredningsrelaterade skyldigheter och aktiviteter som rör skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

Ögonblicksbild 9 – Åtgärder som antagits av medlemsstaterna 2021²⁹

Luxemburg och Lettland stärkte sina sambandscentraler. I **Luxemburg** förstärktes sambandscentralens personalstyrka för att säkerställa tillräcklig samordning av bedrägeribekämpningen och skyddet av EU:s ekonomiska intressen. **Lettland** rapporterade att en ny lag, samt en handbok om de berörda förfarandena, hade antagits för att säkerställa att landets

²⁸ I enlighet med artikel 12a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999, ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/2030 av den 26 oktober 2016 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2223 av den 23 december 2020.

²⁹ För mer information om nationella initiativ för att förbättra skyddet av EU:s ekonomiska intressen, se *Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2021 – Implementation of Article 325 TFEU* (inte översatt till svenska), som åtföljer denna rapport.

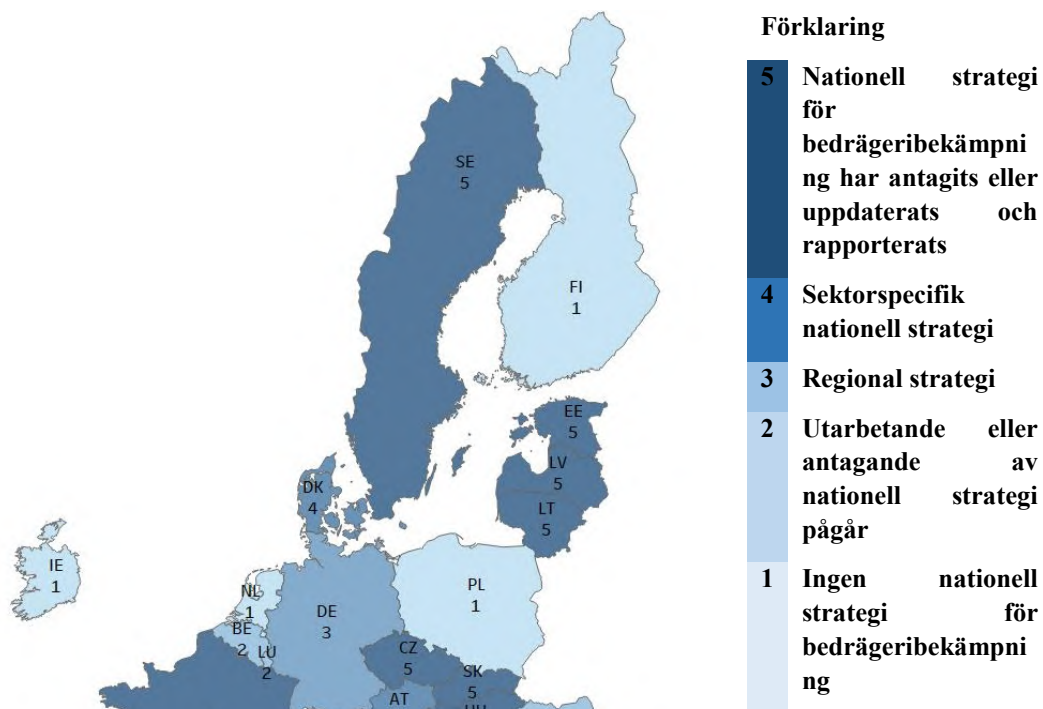
sambandscentral har lagliga rättigheter att a) delta i och ge stöd till Olafs kontroller på plats, b) begära in information eller handlingar från privatpersoner och c) erhålla uppgifter om bankkonton inom ramen för administrativa utredningar.

Grekland, Spanien och Sverige rapporterade att deras sambandscentraler vidtagit åtgärder för att hjälpa förvaltande myndigheter att förbättra sin rapportering av eventuella bedrägerier till brottsbekämpande organ.

3.2.2. Nationella strategier för bedrägeribekämpning

Kommissionen har kontinuerligt uppmuntrat medlemsstaterna att anta **nationella strategier för bedrägeribekämpning**, vilket också lett till ett stadigt ökande antal antagna strategier. I slutet av 2021 hade 17³⁰ medlemsstater antagit eller uppdaterat en nationell strategi. Av de elva³¹ som ännu inte hade antagit någon strategi rapporterade fyra³² att de höll på att utarbeta, eller inom kort skulle anta, en sådan.

Figur 3 – Antagandet av nationella strategier för bedrägeribekämpning: lägesrapport



³⁰ Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Österrike, Portugal, Slovakien, Sverige. Av dessa har Tyskland och Portugal ännu inte överlämnat de nödvändiga handlingarna till Olaf. Österrike rapporterade 2020 att landet hade en strategi fram till årets slut, men har inte rapporterna några uppdateringar för 2021.

³¹ Belgien, Irland, Spanien, Cypern, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Finland.

³² Belgien, Spanien, Luxemburg, Rumänien.

Även om strategiernas omfattning och innehåll fortfarande varierar mellan medlemsstaterna³³ och vissa strategier behöver uppdateras har läget i stort förbättrats jämfört med 2020. I enlighet med kommissionens rekommendationer har flera³⁴ befintliga strategier uppdaterats för att återspegla nya betydande risker, exempelvis risker förknippade med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens och effekterna av covid-19-pandemin.

3.2.3. Medlemsstaternas genomförande av rekommendationerna i årsrapporten för 2020³⁵

I sin rapport om skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen 2020 lade kommissionen fram tre uppsättningar rekommendationer till medlemsstaterna, som omfattar a) övergripande aspekter av bedrägeribekämpningen, b) inkomster och c) utgifter. Dessa rekommendationer syftade till att förbättra samarbetet mellan EU och de nationella organen, öka samstämmigheten och enhetligheten i de nationella åtgärderna för bedrägeribekämpning, få tullunionen och medlemsstaternas tullmyndigheter att fungera optimalt, stärka ramarna för interna kontroller och öka flexibiliteten och resiliensen i kristider.

När det gäller de övergripande aspekterna av bedrägeribekämpningen rekommenderade kommissionen de medlemsstater som inte hade anslutit sig till Eppo att överväga detta.

Av de fem medlemsstater som ännu inte deltar i Eppo har **Sverige** meddelat sin avsikt att ansluta sig under 2023. **Danmark, Irland, Ungern** och **Polen** har uppgett att de inte har för avsikt att ansluta sig³⁶.

När det gäller inkomstsidan svarade 16³⁷ medlemsstater att de fullt ut genomförde kommissionens rekommendation att bedöma de **risker och brister i de nationella strategierna för tullkontroll** som framkommit genom covid-19-pandemin, fyra³⁸ att delvis genomförde rekommendationen och sex³⁹ att de inte genomförde den. Svaren visar på en rad framgångsrika åtgärder, t.ex. flexibilitet avseende kontroller och riskprofilering, vilket säkerställde att kontrollerna fortsatte att utföras effektivt under covid-19-perioden.

Rekommendationen att **bedöma de risker som kanske inte beaktades i tillräcklig utsträckning under 2020 och vidta korrigerande åtgärder** genomfördes fullt ut av 16⁴⁰ medlemsstater, delvis av tre⁴¹ medlemsstater och inte alls av sju⁴² medlemsstater.

³³ Se även avsnitt 5.6.

³⁴ Bulgarien, Grekland, Frankrike, Italien, Ungern.

³⁵ En fullständig översikt över medlemsstaternas uppföljning finns i *Implementation of the 2020 recommendations by the Member States* (inte översatt till svenska), som åtföljer denna rapport.

³⁶ Danmark och Irland har ett undantag avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa.

³⁷ Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Sverige.

³⁸ Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike.

³⁹ Danmark, Kroatien, Malta, Nederländerna, Slovakien, Finland.

⁴⁰ Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Sverige.

⁴¹ Belgien, Bulgarien, Frankrike.

⁴² Danmark, Tyskland, Kroatien, Malta, Nederländerna, Slovakien, Finland.

När det gäller rekommendationerna om utgifter rapporterade elva⁴³ medlemsstater att de hade inlett **riktade riskhanteringsåtgärder kopplade till effekterna av covid-19 och det förestående genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens**, och att de till fullo genomförde rekommendationen. Elva⁴⁴ medlemsstater genomförde rekommendationen delvis och fyra⁴⁵ inte alls.

När det gäller huruvida medlemsstaterna hade **förbättrat sitt sätt att samla in och använda bakomliggande data och uppgifter om upptäckta oriktigheter och bedrägerier** rapporterade 14⁴⁶ av dem att de hade genomfört rekommendationen fullt ut, sju⁴⁷ att de delvis hade genomfört den och fem⁴⁸ att de inte hade genomfört den. De flesta medlemsstater rapporterade att de hade skräddarsytt sin användning av it-system, exempelvis systemet för hantering av oriktigheter, Arachne⁴⁹, systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes)⁵⁰ samt en rad olika nationella it-verktyg, för att förbättra kvaliteten på de uppgifter som användes i arbetet.

I den sista rekommendationen avseende utgifter uppmanade kommissionen medlemsstaterna att använda det **integrerade och interoperabla informations- och övervakningssystem som kommissionen kommer att göra tillgängligt för faciliteten för återhämtning och resiliens och EU:s budget**. 19⁵¹ medlemsstater rapporterade att de fullt ut genomförde rekommendationen, fyra⁵² att de delvis genomförde den och tre⁵³ att de inte genomförde den.

4. SAMARBETE FÖR ATT BEKÄMPA BEDRÄGERIER

Kampen mot bedrägerier är avgörande för EU, inte minst med tanke på den roll som unionen spelar globalt. Nyckeln till framgång i denna kamp är ett gott samarbete. I här avsnittet beskrivs den viktigaste utvecklingen på detta område.

⁴³ Danmark, Estland, Grekland, Italien, Cypern, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Sverige.

⁴⁴ Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Spanien, Frankrike, Kroatien, Ungern, Nederländerna, Rumänien, Slovakien, Finland.

⁴⁵ Tyskland, Irland, Litauen, Slovenien.

⁴⁶ Bulgarien, Grekland, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Sverige.

⁴⁷ Belgien, Tjeckien, Danmark, Spanien, Frankrike, Rumänien, Finland.

⁴⁸ Tyskland, Estland, Irland, Litauen, Slovenien.

⁴⁹ Arachne är ett samlat integrerat it-system för datautvinning och riskvärdering som kommissionen har utvecklat och ställt till medlemsstaternas förfogande på områdena sammanhållning, jordbruk och facilitet för återhämtning och resiliens.

⁵⁰ Systemet beskrivs närmare i avsnitt 7.2.

⁵¹ Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakien.

⁵² Kroatien, Litauen, Rumänien, Finland.

⁵³ Tyskland, Estland, Sverige.

4.1. Internationellt samarbete

4.1.1. Samarbete med länder utanför EU och bestämmelser om ömsesidigt bistånd och bedrägeribekämpning i internationella avtal

Samarbete med internationella partner är avgörande för att skydda de EU-medel som används utanför Europa och inkomstsidan i EU:s budget. I detta syfte fortsatte Olaf år 2021 – tillsammans med den berörda kommissionsavdelningen – att **se till att finansieringsöverenskommelser och andra avtal innehöll sunda bestämmelser om bedrägeribekämpning**, bl.a. möjlighet att utföra kontroller och göra utredningar avseende medel som används utanför EU. Olaf ingick också administrativa samarbetsavtal med två internationella partnermyndigheter, Ukrainas riksåklagarmyndighet och Världstullorganisationen (WCO). Denna typ av avtal främjar nära förbindelser med partner inom bedrägeribekämpning, genom att man upprättar vägledande ramar för praktiskt samarbete, såsom informations- och metodutbyte. Under 2021 anordnade Olaf även uppsökande evenemang online för att upprätta nya operativa kontakter med utredande myndigheter i länder utanför EU och för att uppmuntra rapportering av bedrägerier och oriktigheter via EU:s delegationer runtom i världen.

Samarbetet med tredjeländer för att förhindra, upptäcka och bekämpa överträdelser av tullagstiftningen bygger på avtal om **ömsesidigt administrativt bistånd** i tullfrågor. Sådana avtal utgör ett viktigt bidrag till skyddet av EU:s ekonomiska intressen. För närvarande har EU avtal med 87 länder, bland annat med viktiga handelspartner t.ex. Förenta staterna, Kina och Japan. Under 2021 slutfördes förhandlingarna med ESA5-länderna⁵⁴ i östra och södra Afrika, medan förhandlingarna med Australien och Indonesien, samt med Förenade kungariket om Gibraltar, fortsatte.

Frihandelsavtal innehåller i regel en bedrägeribekämpningsklausul som gör det möjligt att tillfälligt dra in förmånstullarna för en produkt vid allvarliga tullbedrägerier och bristande vilja att samarbeta för att bekämpa dem. En sådan klausul är i själva verket ett absolut villkor för att EU ska bevilja ett tredjeland förmånstullar.

4.1.2. FN:s konvention mot korruption, den nionde partskonferensen och resolutioner som EU ställt sig bakom

EU har undertecknat **Förenta nationernas konvention mot korruption**, det enda rättsligt bindande universella instrumentet mot korruption. Kommissionen företräder EU vid alla processer som rör konventionen, exempelvis genom att delta i möten i gruppen för översyn av genomförandet och i de öppna arbetsgrupperna för förebyggande av korruption och återvinning av tillgångar.

Mekanismen för översyn av genomförandet av konventionen är bindande för alla parter i konventionen, inklusive EU. I juni 2021 meddelade kommissionen FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC) att den är beredd att genomgå den översynsprocess som föreskrivs i FN:s konvention mot korruption⁵⁵. I juli 2021 inleddes översynen av genomförandet officiellt.

Vid den nionde partskonferensen, som hölls i Sharm el-Sheikh i Egypten i december 2021, framhöll EU sina fortsatta omfattande ansträngningar för att stödja ett så brett **deltagande i**

⁵⁴ Komorerna, Madagaskar, Mauritius, Seychellerna och Zimbabwe.

⁵⁵ Genom en skrivelse från kommissionär Ylva Johansson till UNODC:s exekutivdirektör.

kampen mot korruption som möjligt från det civila samhällets och de icke-statliga organisationernas sida.

Under den allmänna diskussionen noterade EU Eppos och Olafs roll i kampen mot korruption och betonade den betydelse som medier och undersökande journalister spelar. Fyra av de åtta antagna resolutionerna stöddes av EU, exempelvis resolutionerna om förebyggande av korruption, om stärkande av det internationella samarbetet i samband med nödlägen, krishantering och återhämtning samt om korruptionsbekämpning på regional nivå⁵⁶.

4.1.3. Insatser mot olaglig handel med tobaksvaror

Genomförandet av den **andra handlingsplanen mot olaglig handel med tobaksvaror** (2018–2022), som lades fram av kommissionen i december 2018 och som innehåller både politiska och operativa brottsbekämpande åtgärder, fortsatte under hela 2021, och ett stort antal viktiga åtgärder pågick eller slutfördes under året.

Kommissionen spelar inom detta område en ledande roll på multilateral nivå samt bilateralt gentemot ursprungs- och transitländer. På multilateral nivå är **ramkonventionen om tobakskontroll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror** ett internationellt avtal som syftar till att avsevärt minska den olagliga tobakshandeln över hela världen. Olaf har i nära samarbete med berörda avdelningar inom kommissionen och med medlemsstaterna aktivt deltagit i arbete kopplat till protokollet. Olaf företrädde EU och de deltagande medlemsstaterna vid konventionsparternas andra möte i november 2021. Under detta möte godkändes slutsatserna från två arbetsgrupper (arbetsgruppen för spårbarhetssystem respektive för bistånd och samarbete), och en ny biståndsstrategi föreslogs för att stödja genomförandet av protokollet. Alla deltagande parter enades också om att fortsätta arbetet med en global kontaktpunkt för informationsutbyte i syfte att möjliggöra informationsutbyte mellan spårningssystem och stödja den globala kampen mot olaglig handel med tobaksvaror.

4.2. Samarbete mellan EU och medlemsstaterna

4.2.1. Den rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen (Cocolaf)

Den **rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen (Cocolaf)** sammanför kommissionen (representerad av Olaf) och experter från medlemsstaterna. Den utgör ett forum för diskussioner om viktiga händelser i kampen mot bedrägerier och upprättandet av denna rapport. Kommitténs arbete är strukturerat kring fyra arbetsgrupper och ett antal plenarsessioner.

Under 2021 hölls två plenarsessioner, i juni respektive december, två möten i arbetsgruppen för rapportering och analys av bedrägerier och andra oriktigheter samt ett i arbetsgruppen för förebyggande av bedrägerier. Dessa möten gav tillfälle att diskutera den senaste utvecklingen när det gäller oriktigheter och bedrägerier och de it-verktyg som används för att förvalta EU-medel. Mötena fungerade också som en viktig länk mellan Olaf och dess partner under pandemin, då de bidrog till att hålla kommunikationslinjerna öppna och gav deltagarna möjlighet att utbyta information och bästa praxis.

Det årliga mötet mellan medlemsstaternas sambandscentraler hölls digitalt i september. Diskussionerna kretsade främst kring faciliteten för återhämtning och resiliens. I december

⁵⁶ Slutrapport om den nionde partskonferensen.

beslutade arbetsgruppen för förebyggande av bedrägerier att inrätta en expertgrupp som ska arbeta med användningen av it-verktyg för att skydda resurserna i faciliteten för återhämtning och resiliens.

4.2.2. EU-programmet för bedrägeribekämpning

Herkules III-programmet, som gav stöd till projekt för bedrägeribekämpning och skydd av EU:s ekonomiska intressen inom ramen för den fleråriga budgetramen för 2014–2020, ersattes, genom antagandet av förordning (EU) 2021/785, med det nya **unionsprogrammet för bedrägeribekämpning**.

I det nya programmet kombineras tre olika verksamheter som tidigare varit separata, samtidigt som man bygger vidare på Herkules III-programmets framgångar. I det nya unionsprogrammet **sammanförs inom en och samma ram finansieringsdelen av Herkules-programmet**, finansieringen av **informationssystemet för bedrägeribekämpning** (Afis-plattformen), i syfte att stödja medlemsstaternas ömsesidiga bistånd i tull- och jordbruksfrågor, och **systemet för hantering av oriktigheter**, för rapportering av oriktigheter, bl.a. bedrägerier, som rör medel med delad förvaltning och medel för föranslutningsstöd.

Detta **ökar synergier** mellan de olika delarna och ger skalfördelar, inbegripet den ekonomiska flexibiliteten att vid behov omfördela finansiering från en verksamhetsdel till en annan.

EU-programmet för bedrägeribekämpning har två övergripande mål⁵⁷. Det första är att skydda EU:s ekonomiska intressen. Det andra är att stödja ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och samarbete mellan dem och kommissionen för att säkerställa att tull- och jordbrukslagstiftningen tillämpas korrekt.

Programmet har tre specifika mål:

- (1) Förebygga och bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.
- (2) Stödja rapportering av oriktigheter, inklusive bedrägerier, med beaktande av medel med delad förvaltning och medel för stöd inför anslutningen i unionens budget.
- (3) Tillhandahålla verktyg för informationsutbyte och stöd för den operativa verksamheten på området ömsesidigt administrativt bistånd i tull- och jordbruksfrågor.

Ögonblicksbild 10 – Afis och systemet för hantering av oriktigheter i fokus

Afis är ett samlingsnamn på en rad it-lösningar för bedrägeribekämpning som handhas av Olaf och som delar samma tekniska infrastruktur. Afis används för snabbt och säkert **utbyte av information om bedrägerier** mellan medlemsstaternas och EU:s behöriga myndigheter, liksom för lagring och analys av sådan information. Afis-portalen har över 8 500 registrerade slutanvändare vid nästan 1 400 behöriga tjänsteavdelningar från medlemsstater, partnerländer utanför EU, internationella organisationer, kommissionen och andra EU-institutioner. Genom utveckling, underhåll och drift av denna breda, mångsidiga uppsättning it-tjänster och it-verktyg skapas betydande stordriftsfördelar och synergier.

Afis stöder **ömsesidigt bistånd i tullärenden** via samarbetsverktyg som **VOCU** (Virtual Operations Coordination Unit) för **gemensamma tullaktioner**, säker e-post (Afis-mail) och särskilda moduler för informationsutbyte. Plattformen ger också stöd genom databaser som tullinformationssystemet (TIS), registret för identifiering av tullutredningar (Fide) samt databaserna för meddelanden om containerstatus (CSM-databasen) respektive import-, export-

⁵⁷ Mer information finns i *Annual overview with information on the results of the Union anti-fraud programme in 2021*, som åtföljer denna rapport.

och transiteringsuppgifter (IET-databasen). Via Afis tillhandahålls också verktyg för dataanalys som AMT (Automated Monitoring Tool) och tillämpningar för elektroniska arbetsflöden som programmet för hantering av tobaksbeslag (ToSMA). Ytterligare utvecklingsarbete pågår för att inom ramen för Afis inrätta en analysplattform till stöd för strategiska och operativa analyser.

Den viktigaste rättsliga grunden för driften av Afis är rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen⁵⁸.

Systemet för hantering av oriktigheter är en tillämpning på Afis-plattformen som underlättar nationella myndigheters **rapportering av oriktigheter och bedrägerier** med anknytning till delad förvaltning och föranslutning i enlighet med sektorsförordningar och finansieringsavtal. Under 2021 beställdes en studie i syfte att identifiera möjliga förbättringar av systemet, baserat på användares och berörda parter behov, och undersöka möjligheten att förbättra interoperabiliteten med kommissionens andra it-system för bedrägeribekämpning, t.ex. Arachne och Edes⁵⁹.

4.2.3. Samarbete på inkomstområdet

4.2.3.1. Tullprogrammet

Även om **tullprogrammet** (förordning (EU) 2021/444) inte är direkt inriktat mot bedrägeribekämpning utgör det en viktig partner i arbetet med att skydda EU:s och medlemsstaternas finansiella och ekonomiska intressen. En av programmets huvudpelare är dess **it-system**, som spelar en viktig roll genom att underlätta medlemsstaternas utbyte av information och data, inbegripet riskinformation, vilket i sin tur stöder uppbörden av de olika avgifterna (t.ex. tullar, mervärdesskatt och punktskatter på import). Programmet stöder också **samarbetsinsatser**, exempelvis projektgrupper, expertnätverk, workshoppar samt utbildning och annat stöd till uppbyggnad av personalkompetens, som gör det möjligt för medlemsstaternas myndigheter att utbyta bästa praxis och förbättra tullkontrollerna och uppbörden av avgifter. Dessutom bör det nyligen inrättade instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning (förordning (EU) 2021/1077), som är avsett att användas vid alla typer av gränser, stödja tullunionen och tullmyndigheternas arbete, särskilt genom att hjälpa dem att skydda unionens finansiella och ekonomiska intressen, säkerställa säkerhet och skydd i unionen och skydda unionen mot illojal och olaglig handel, t.ex. förfalskning av varor, men samtidigt underlätta laglig affärsverksamhet.

4.2.3.2. Fiscalisprogrammet

Fiscalisprogrammet (förordning (EU) 2021/847) omfattar ett brett spektrum av åtgärder för att stödja samarbetet mellan medlemsstaternas skattemyndigheter i syfte att skydda EU:s och dess medlemsstaters finansiella och ekonomiska intressen, inbegripet att skydda dessa intressen mot skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt. Fiscalisprogrammet ger också de nationella myndigheterna möjlighet att samarbeta genom användning av **it-system, samarbetsverksamhet och åtgärder för uppbyggnad av personalkompetens**.

⁵⁸ Rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (EGT L 82, 22.3.1997, s. 1).

⁵⁹ Systemet beskrivs närmare i avsnitt 7.2.

4.2.3.3. Gemensamma tullaktioner

Gemensamma tullaktioner är tidsbegränsade riktade insatser för att bekämpa bedrägerier och smuggling av känsliga varor i särskilda riskområden och/eller längs identifierade handelsvägar.

Utöver sina utredningar av inkomstbedrägerier och förfalskningar samordnar Olaf storskaliga gemensamma tullaktioner som EU genomför i samarbete med internationella operativa partner. Det stöd som Olaf ger skräddarsys för respektive tullaktion och kan inbegripa användning av Olafs permanenta tekniska infrastruktur, it- och kommunikationsverktyg, i synnerhet VOCU för säkert informationsutbyte, samt särskilda strategiska analyser och administrativt och ekonomiskt stöd. Under 2021 organiserade eller samorganiserade Olaf två insatser avseende munskydd och tobaksvaror samt deltog i flera insatser som initierades av medlemsstaterna, Europol, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) eller WCO.

Tabell 2 – Gemensamma tullaktioner 2021

Aktion	Beskrivning
S'Care Face	Organiserades av Olaf, i nära samordning med andra generaldirektorat (TAXUD, GROW, SANTE och JUST) för att förbättra kunskaperna i hela EU om processen för godkännande av införsel av munskydd i EU. S'Care Face pågick från januari till mars 2021. Under aktionen hindrade de deltagande medlemsstaterna 49 miljoner förfalskade eller undermåliga munskydd från att komma in på EU-marknaden.
Scorpion II	Denna aktion, som samorganiserades av Europeiska unionens gränsövervakningsuppdrag för Moldavien och Ukraina (EUBAM) och Olaf och som syftade till att bekämpa smuggling av tobaksvaror vid EU:s östra gräns, resulterade i att över 8,5 miljoner cigaretter beslagtogs.
Postbox III	Samorganiserades av den italienska tullen och <i>Guardia di Finanza</i> med stöd av Olaf, i samarbete med Europol och med deltagande från 20 medlemsstater. Aktionen fokuserade på olaglig handel med förfalskade produkter, farmaceutiska produkter och covid-19-relaterade varor, narkotika och hotade djur- och växtarter samt undervärdering av varor med hjälp av både den vanliga och den mörka webben. Aktionen ledde till att över 1 400 sändningar av olagligt gods kvarhölls, däribland över 35 000 förfalskade varor, förfalskade sedlar till ett ungefärligt värde av 240 000 euro, över 1 500 covid-19-relaterade artiklar, 240 kg smugglade cigaretter och annan tobak och över 20 kg cannabis och marijuana.
Athena V	Rör smuggling av kontanter med hjälp av kurir-, post- och pakettjänster i EU. Aktionen samordnades av den spanska tullförvaltningen med stöd av Olaf och deltagande från 13 medlemsstater samt Europol. Över 14 000 paket kontrollerades under aktionen. Utvärderingen av resultaten pågår.
Arktos 3	Gemensam aktion under ledning av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), samt av Litauen och Polen med stöd av Interpol, Olaf, Eurojust och Europol och deltagande av gränsbevakningstjänstemän, polis- och tulltjänstemän från Estland, Lettland, Slovakien, Finland och Sverige. Fokus låg på punktskattebrott, särskilt tobakssmuggling, dokumentbedrägeri och smuggling av migranter vid utvalda gränsovergångar vid EU:s östra landgränser. Som ett resultat av aktionen upptäckte de brottsbekämpande myndigheterna över 400 innovativa tobaksprodukter, t.ex. elektroniska cigaretter och e-vätskor. Bland de olagliga varor som beslagtogs fanns 6,7 miljoner olagliga cigaretter och 2,6 ton råtobak, samt ett halvt ton olaglig narkotika. Femton smugglare greps och över 200 förfalskade dokument upptäcktes.
Gemensam Celbet-insats 8	Organiserad av tullexpertgruppen för östra och sydöstra landsgränsen (Celbet) med stöd av Olaf. Aktionen inriktades på kontroller av kontanta medel, upptäckt av olagliga cigaretter och andra tobaksprodukter samt förfalskade fordonsdelar, kläder, skor och kosmetika som förs in i EU via unionens östra gräns.
Stop II	Denna aktion, som organiserades av WCO, var den största globala aktion som någonsin letts av en tullorganisation. Tullförvaltningar i 146 av WCO:s medlemsstater deltog i insatsen som genomfördes med stöd av Europol, Interpol, FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC) och Världshälsoorganisationen (WHO), liksom

Aktion	Beskrivning
	läkemedelsföretag och andra aktörer i privat sektor. Aktionens måltavla var olaglig handel med läkemedel, vacciner och medicintekniska produkter med anknytning till covid-19. Den resulterade i att 365,7 miljoner enheter beslagtogs, varav 195,5 miljoner läkemedel med anknytning till covid-19, 156,7 miljoner medicintekniska produkter (exempelvis testkit för covid-19, munskydd, använda handskar, handsprit och syrebehållare) och cirka 13,5 miljoner doser vaccin mot covid-19.
Ludus II	I denna aktion, som organiserades av Europol, deltog Olaf, Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO), WCO och 21 länder. Den ledde till att över 5 miljoner förfalskade och olagliga leksaker, till ett värde av 18 miljoner euro, kunde beslagtas. De beslagtagna varorna medförde risker, t.ex. kemisk exponering, strypning, kvävning, elektriska stötar, hörselskador och brandfara.
Opson X	Europols och Interpols gemensamma aktion mot förfalskad och undermålig mat och dryck. Olaf ledde en aktion med inriktning mot vin och andra alkoholhaltiga drycker, och samordnade det arbete som utfördes av de 19 medlemsstater och de tre länder utanför EU som deltog. Tack vare denna aktion kunde europeiska tull- och polismyndigheter beslagta nästan 1,8 miljoner liter vin och andra alkoholhaltiga drycker, varav 215 000 liter varumärkesförfalskade alkoholhaltiga drycker, främst vin och vodka, och 1 550 000 liter olika alkoholhaltiga drycker, såsom vin och öl, där skatteregler eller standarder för livsmedelssäkerhet inte följdes.
Shield II	Organiserad av Europol. Olaf ledde en riktad åtgärd mot piratkopierade hormonsubstanser, kosttillskott och läkemedel mot erektil dysfunktion, där 17 medlemsstater deltog. Totalt stoppades 254 731 tabletter och 131 027 vialer med olika läkemedel samt 278 kg kosttillskott från att komma in i EU.
Demeter VII	Aktionen samordnades av WCO och syftar till att ta itu med olaglig handel med avfall, ozonnedbrytande ämnen och fluorkolväten. Totalt 102 brottsbekämpande organ deltog i aktionen. Olafs roll var att samordna EU-länder och länder utanför EU för att få fram information och underrättelser. Detta ledde till att över 4 000 ton avfall (t.ex. använd elektronik, förbrukade batterier, begagnade fordon, tryckmaskiner) samt 493 enheter ozonnedbrytande ämnen och fluorkolväten upptäcktes och beslagtogs.
Silver Axe VI	Europol-ledd aktion som genomförs årligen. Olaf bidrog med expertis om identifiering och spårning av misstänkta sändningar. Över 1 200 ton olagliga bekämpningsmedel beslagtogs i aktionen, där 35 olika länder var involverade. När det gäller olagliga och förfalskade produkter gjordes beslag till ett värde av uppskattningsvis 80 miljoner euro. Olaf delade operativa underrättelser med tullmyndigheterna i medlemsstaterna och i Kina, Ukraina, Ryssland och Colombia. Sändningar som misstänktes innehålla olagliga bekämpningsmedel spårades, vilket ledde till att sammantaget cirka 39 ton bekämpningsmedel kunde beslagtas.

5. DE VIKTIGASTE ÅTGÄRDerna FÖR ATT SKYDDA EU:S EKONOMISKA INTRESSEN OCH BEKÄMPA BEDRÄGERIER

5.1. Införlivande av PIF-direktivet

Direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen trädde i kraft den 5 juli 2017. Tidsfristen för införlivande av direktivet i den nationella lagstiftningen löpte ut den 6 juli 2019.

Kommissionen offentliggjorde den 6 september 2021 den första av **tre rapporter om införlivandet av direktivet**, så som föreskrivs i artikel 18 i detsamma. I rapporten konstaterar kommissionen att alla medlemsstater visserligen har införlivat direktivet, men att **det krävs ytterligare åtgärder för att ta itu med kvarstående efterlevnadsproblem**. Kommissionen understryker att ett korrekt införlivande av PIF-direktivets definitioner, påföljder,

behörighetsregler och preskriptionstider för bedrägerier och andra brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen är nödvändigt för att Eppo effektivt ska kunna utreda och lagföra dessa brott. Man betonar också att samarbetet mellan Eppo och medlemsstaterna är avgörande.

I december 2021 beslutade kommissionen att inleda **överträdelseförfaranden** mot åtta medlemsstater⁶⁰ för att de inte korrekt införlivat PIF-direktivet. I februari 2022 inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot ytterligare fem medlemsstater⁶¹. I maj 2022 inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot ytterligare fyra medlemsstater⁶².

Kommissionen kommer att fortsätta att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett korrekt och fullständigt införlivande av PIF-direktivet, vid behov med ytterligare överträdelseförfaranden.

Kommissionen håller på att utarbeta en andra införlivanderapport om PIF-direktivet, som ska slutföras under tredje kvartalet 2022. Rapporten kommer främst att behandla lämpligheten i tröskelvärdet 10 miljoner euro avseende mervärdesskatt och effektiviteten i direktivets bestämmelser på området för bedrägerier i samband med offentlig upphandling samt preskriptionstider.

5.2. Bekämpning av penningtvätt

Bedrägerier riktade mot EU:s budget kan **föregå andra brott**, dvs. utgöra förbrott. EU:s rättsliga ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är därför relevant i detta sammanhang, även om den inte har någon ingen direkt koppling till skyddet av EU:s budget.

Samtliga medlemsstater har rapporterat att de fullt ut införlivat det femte penningtvättsdirektivet⁶³ om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism⁶⁴.

5.3. Faciliteten för återhämtning och resiliens

Förordningen om **faciliteten för återhämtning och resiliens** trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens används för finansiering av reformer och investeringar i medlemsstaterna från pandemins början i februari 2020 fram till den 31 december 2026. För att kunna få finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens måste medlemsstaterna lämna in **nationella planer för återhämtning och resiliens** till Europeiska kommissionen. I sin plan fastställer respektive medlemsstat de reformer och investeringar som ska genomföras fram till slutet av 2026, och kan då få finansiering upp till ett tidigare överenskommet belopp.

I varje plan bör de utmaningar som angetts i den europeiska planeringsterminen⁶⁵ tas upp. Det gäller särskilt de landsspecifika rekommendationer⁶⁶ för 2019 och 2020 som antagits av rådet.

⁶⁰ Grekland, Spanien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Portugal, Rumänien och Finland.

⁶¹ Belgien, Cypern, Slovenien, Slovakien och Sverige.

⁶² Estland, Ungern, Malta och Nederländerna.

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU (Text av betydelse för EES) (EUT L 156, 19.6.2018, s. 43).

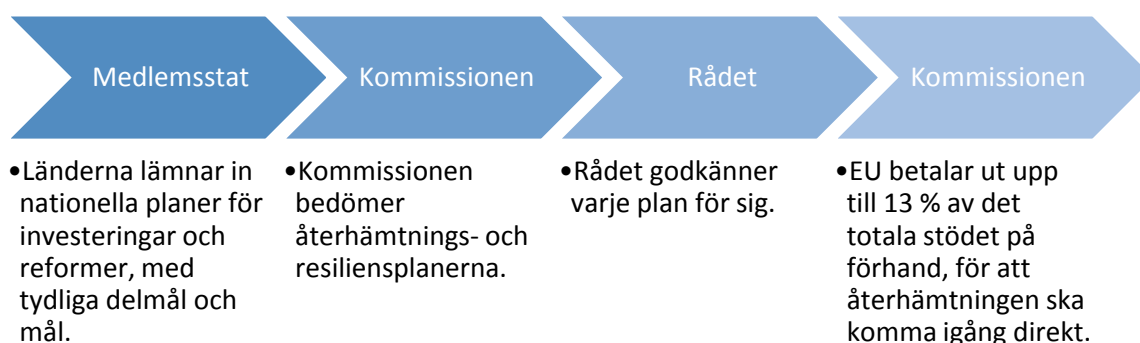
⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu.

Planerna bör också främja den gröna och digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier och samhällen mer resilienta. Investeringarna ligga i linje med principen om att inte orsaka någon betydande skada⁶⁷.

Faciliteten för återhämtning och resiliens är ett **resultatbaserat instrument**. När en medlemsstat uppfyller överenskomna delmål och mål för genomförandet av reformerna kan bidrag och lån kan betalas ut.

Förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens⁶⁸ kräver att medlemsstaterna vidtar alla lämpliga åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen och för att säkerställa att **användningen av medel är förenlig med tillämplig unionsrätt och nationell rätt**. För detta ändamål ska medlemsstaten tillhandahålla ett effektivt och ändamålsenligt system för intern kontroll och återkrävande av utbetalningar som har skett på felaktiga grunder eller använts felaktigt. I denna **nya genomförandemodell** har medlemsstaterna ett stort ansvar att säkerställa att resurserna skyddas mot bedrägeri, korruption, intressekonflikter (vilka definieras som ”allvarliga oriktigheter”) och dubbel finansiering.

Figur 4 – Process för bedömning av nationella planer



Varje plan innehåller därför ett **kontroll- och revisionsavsnitt** där medlemsstaterna beskriver de åtgärder (däribland bedrägeribekämpningsåtgärder) som ska genomföras samt fastställer **specifika delmål och mål** i syfte att skydda EU:s ekonomiska intressen från allvarliga oriktigheter och dubbel finansiering. Det är bara om kommissionen ser positivt på kontrollsystemen i en plan som den kan göra en positiv bedömning av planen som helhet. I

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

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_sv.

⁶⁷ Inga åtgärder som omfattas av faciliteten för återhämtning och resiliens får leda till betydande skada för miljömålen, så som anges i artikel 17 i förordning (EU) 2020/852 om taxonomin.

⁶⁸ Artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens, EUT L 57, 18.2.2021, s. 17.

egenskap av kommissionsavdelning bidrog Olaf till kommissionens bedömning av medlemsstaternas planer för återhämtning och resiliens genom att tillhandahålla **specifik rådgivning om bedrägeribekämpning**. Det bedrivs ett kontinuerligt samarbete med nationella myndigheter för att utbyta synpunkter och underlätta spridningen av god praxis och goda erfarenheter (t.ex. avseende användning av it-verktyg – se även **avsnitt 4.2.1**).

Ögonblicksbild 11 – Insatsen Sentinel

I september 2021 förenade Europol, Olaf, Eppo, Eurojust och 21 av EU:s medlemsstater sina krafter i **insatsen Sentinel**, vars syfte var att föregripa den våg av bedrägerier som förväntades drabba återhämtningsmedlen. För detta ändamål inrättade Europol en särskild intern mekanism för att behandla operativa data, hjälpa till med informationsutbyte och ge stöd i pågående ärenden. Den gemensamma verksamheten inriktades på bekämpning av bedrägeri, skatteundandragande, punktskattebedrägeri, korruption, förskingring och penningtvätt. Europol och Olaf utfärdade en gemensam rapport – *Assessing the Threats to the Next Generation EU (NGEU) Fund* – i februari 2022.

När det gäller de åtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att vidta för att skydda EU:s ekonomiska intressen är insamlingen av uppgifter om stödmottagare, uppdragstagare, underleverantörer och verkliga huvudmän särskilt viktig. Kommissionen har gjort Arachne tillgängligt för medlemsstaterna för användning i samband med faciliteten för återhämtning och resiliens.

I slutet av 2021 hade 22 nationella planer antagits. Den 31 juli 2022 var antalet 25⁶⁹.

5.4. Skydd av visselblåsare

Olaglig verksamhet och rättsmissbruk kan förekomma i alla organisationer, privata som offentliga, stora som små. Det kan t.ex. röra sig om korruption, bedrägeri, företags otillbörliga affärsmetoder eller försummelse som allvarligt kan skada allmänintresset om de inte motverkas. De som arbetar för en organisation eller är i kontakt med en organisation i sin arbetsrelaterade verksamhet är ofta de första som får vetskap om sådana förhållanden och har därför goda förutsättningar att informera dem som kan ta itu med problemen.

Visselblåsare, dvs. personer som rapporterar (inom den berörda organisationen eller till en utomstående myndighet) eller lämnar ut (till allmänheten) information om ett missförhållande som de fått vetskap om i ett arbetsrelaterat sammanhang, **bidrar till att förebygga skada och upptäcka hot mot eller skador på allmänintresset** som annars hade kunnat passera obemärkta.

Men skyddet av visselblåsarna varierar kraftigt både på EU-nivå och i medlemsländerna. Det leder till att de ofta inte vågar anmäla sina upptäckter eftersom de är rädda för repressalier.

Direktivet om skydd för personer som rapporterar överträdelse av EU-lagstiftningen, som antogs den 23 oktober 2019, skulle ha införlivats i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast den 17 december 2021. Direktivet omfattar många viktiga områden i EU-lagstiftningen, t.ex. bekämpning av penningtvätt, dataskydd, skydd av EU:s ekonomiska intressen, livsmedels- och produktsäkerhet, folkhälsa, miljöskydd och kärnsäkerhet.

Vid 2021 års utgång var det bara fem medlemsstater⁷⁰ som antagit specifik lagstiftning. I juni 2022 hade ytterligare fyra medlemsstater⁷¹ följt efter. Endast en medlemsstat⁷² har ännu inte inlett arbetet. Tre medlemsstater⁷³ har till och med utvidgat direktivets tillämpningsområde.

⁶⁹ Ungern och Nederländerna har fortfarande inte antagit planer.

⁷⁰ Danmark, Litauen, Malta, Portugal och Sverige.

Senast den 17 december 2023 måste kommissionen till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om direktivets genomförande och tillämpning.

5.5. Verktyglådan för rättsstatsprincipen

Inom ramen för den så kallade **verktyglådan för rättsstatsprincipen** har kommissionen utvecklat ett antal instrument för att hantera olika rättsstatliga utmaningar.

Detta inbegriper den **europiska rättsstatsmekanismen**, med den **årliga rapporten om rättsstatsprincipen** i centrum. Den syftar till att utveckla en **större medvetenhet om och förståelse för utvecklingen** i medlemsstaterna, i syfte att ringa in rättsstatliga utmaningar, ta fram möjliga lösningar och ge stöd i ett tidigt skede. Mekanismen omfattar också en process för en **årlig dialog** om rättsstatsprincipen, där kommissionen, rådet och Europaparlamentet samt medlemsstaterna, de nationella parlamenten, civilsamhället och andra berörda parter deltar.

5.5.1. Rapport om rättsstatsprincipen – de viktigaste punkterna när det gäller skyddet av EU:s ekonomiska intressen

I 2021 års rapport om rättsstatsprincipen⁷⁴, inklusive dess 27 landskapitel, presenteras exempel på både positiv och negativ utveckling i medlemsstaterna under perioden juli 2020 till juni 2021 inom fyra viktiga rättsstatliga områden: **domstolsväsendet, regelverket för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald och oberoende och andra institutionella frågor** som rör kontroller och motvikter. Frågor som rör domstolsväsendet eller regelverket för korruptionsbekämpning kan ha en betydande inverkan på skyddet av EU:s ekonomiska intressen i en viss medlemsstat.

Den tredje rapporten om rättsstatsprincipen, som antogs i juli 2022⁷⁵, omfattar perioden juli 2021 till juni 2022 och innehåller för första gången särskilda rekommendationer till alla medlemsstater, så som ordförande Ursula von der Leyen tillkännagav i talet om tillståndet i unionen 2021. Målet med rekommendationerna, i linje med rapportens förebyggande karaktär, är att stödja medlemsstaterna i deras insatser för att gå vidare med pågående och planerade reformer, uppmuntra positiv utveckling och hjälpa dem att fastställa var förbättringar eller uppföljningar av aktuella förändringar eller reformer kan krävas. I vissa fall är syftet även att behandla systemomfattande utmaningar.

5.5.2. Steg framåt i genomförandet av förordningen om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten

Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 om en **generell villkorlighetsordning** syftar till att skydda EU:s budget från sådana överträdelser av rättsstatens principer som påverkar eller riskerar att allvarligt påverka EU:s sunda ekonomiska förvaltning eller skyddet av dess ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.

⁷¹ Frankrike, Kroatien, Cypern, och Lettland.

⁷² Ungern.

⁷³ Danmark, Frankrike och Lettland.

⁷⁴ COM(2021) 700 final, 20.7.2021.

⁷⁵ COM(2022) 500 final, 13.7.2022.

Den 2 mars 2022 **antog kommissionen riktlinjer**⁷⁶ som förklarar hur den kommer att tillämpa förordningen, och även hur man ska säkerställa rättighetsskyddet för slutmottagare och stödmottagare av EU-finansiering (se **avsnitt 7**).

Kommissionen har inlett ett förfarande i enlighet villkorsförordningen.

5.6. Politik för bekämpning av korruption

Under 2021 fortsatte kommissionen att ge medlemsstaterna **tekniskt stöd** inom korruptionsbekämpning och integritet via **stödsprogrammet för strukturreformer** och det nyligen inrättade **instrumentet för tekniskt stöd**. Det tekniska stödet har underlättat översynen av förfarandena för urval och bedömning av domare och åklagare samt genomförandet av åtgärder mot korruption inom utbildning, miljöfrågor och idrott. Vissa nationella myndigheter har fått stöd för att inrätta övervakningsmekanismer för sin nationella plan för korruptionsbekämpning, se över sina regler för hantering av intressekonflikter, säkerställa övervakning av offentliga utgifter eller visa att de är redo att ansluta sig till OECD:s konvention mot korruption.

Kommissionen organiserar **workshoppar för erfarenhetsutbyte om korruptionsbekämpning** i hela EU. Den 13 december 2021 hölls den fjortonde workshoppen för erfarenhetsutbyte, där företrädare för EU:s medlemsstater, Europeiska kommissionen, Europol och den akademiska världen samlades för att diskutera korruptionsbekämpningens resiliens i kristider. Kommissionen stöder också **projekt som bland annat syftar till att stärka integriteten och bekämpa korruption** i EU:s medlemsstater. Under 2021 finansierades projekt för korruptionsbekämpning via instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering (ISFP) 2014–2020. Bland de finansierade projekten kan nämnas C.O.R.E, som syftar till att utveckla och validera ett reproducerbart förfarande för beräkning av korruptionsrisken i samband med offentlig upphandling under en pandemi, baserat på insamling och korsbehandling av data om offentliga upphandlingar. Förfarandet ska förbättra chanserna till tidig upptäckt av korruption och bidra till ett starkare evidensunderlag för politiska reformer, genom att stödja i första hand myndigheter för korruptionsbekämpning och brottsbekämpande organ, men även journalister och allmänheten, i syfte att stärka ansvarsskyldigheten.

Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att anta **nationella strategier för korruptionsbekämpning**, eftersom sådana strategier säkerställer

- att politiska åtaganden omsätts i konkreta åtgärder,
- att rättsliga eller institutionella luckor åtgärdas på ett sammanhängande, heltäckande och samordnat sätt och
- att insatserna mot korruption anpassas till en föränderlig omvärld.

6. RESULTAT AV KONTROLLVERKSAMHET

6.1. Uppgiftskällor och metoder

Detta avsnitt baseras i huvudsak på rapportering från medlemsstaterna när det gäller traditionella egna medel och delad förvaltning samt från kandidatländer när det gäller föranslutningsstöd. Uppgifterna om direkta utgifter (**avsnitt 6.1.2**) har hämtats från kommissionens interna

⁷⁶ COM(2022) 1382 final, 2.3.2022.

redovisningssystem. I **ruta 2** beskrivs närmare villkoren för rapportering från medlemsstaterna och hur de inrapporterade uppgifterna används i detta avsnitt.

Ruta 2: Medlemsstaternas rapportering av oriktigheter

I de sektorsförordningar som rör traditionella egna medel och medel med delad förvaltning anges ett antal villkor för när medlemsstaterna måste rapportera oriktigheter inom dessa områden.

Rapporteringen av oriktigheter sker med hjälp av två olika it-system: OWNRES när det gäller traditionella egna medel och systemet för hantering av oriktigheter när det gäller delad förvaltning och föranslutning.

När det gäller traditionella egna medel måste medlemsstaterna rapportera upptäckta oriktigheter och bedrägerier rörande belopp över 10 000 euro och i samband med rapporteringen ange om det upptäckta fallet rör bedrägligt beteende eller ej.

När det gäller delad förvaltning är tröskelvärdet detsamma, och medlemsstaterna måste klassificera den oriktighet som rapporteras som misstänkt bedrägeri, konstaterat bedrägeri eller som en enkel (administrativ) oriktighet. Medlemsstaterna kan när som helst uppdatera de rapporterade oriktigheterna och även ändra deras klassificering. I samband med enkla oriktigheter tillämpas ytterligare undantag, och medlemsstaterna behöver inte rapportera fall

- (1) där oriktigheten endast består av underlåtenhet att helt eller delvis verkställa en insats som ingår i ett medfinansierat operativt program på grund av stödmottagarens konkurs,
- (2) som stödmottagaren, antingen före eller efter det att det offentliga stödet betalats ut, har rapporterat till den förvaltande myndigheten eller den attesterande myndigheten, om rapporteringen har gjorts på eget initiativ och innan den behöriga myndigheten har uppmärksammat fallen eller
- (3) som den förvaltande myndigheten eller den attesterande myndigheten upptäckt och korrigerat innan de berörda utgifterna tagits med i en utgiftsdeklaration som lämnats till kommissionen.

I denna rapport används två huvudkategorier för fall som rapporterats av medlemsstaterna: **oriktigheter med misstanke om bedrägeri** och **oriktigheter utan misstanke om bedrägeri**.

Oriktigheter med misstanke om bedrägeri är oriktigheter avseende traditionella egna medel som medlemsstaterna har klassificerat som **bedrägeri** samt oriktigheter avseende delad förvaltning eller föranslutning som klassificerats som **misstänkt bedrägeri** eller **konstaterat bedrägeri**.

Övriga fall kallas **oriktigheter utan misstanke om bedrägeri**.

Totalt 11 218 oriktigheter, till ett värde av cirka 3,24 miljarder euro, rapporterades under 2021. När det gäller antalet rapporterade oriktigheter är läget stabilt jämfört med 2020, med en liten minskning på omkring 5 %. Däremot ser vi en avsevärd ökning jämfört med föregående år när det gäller de berörda beloppen, som mer än fördubblats (+121 %).

Ruta 3 innehåller en kort metodanmärkning om hur dessa uppgifter, och de som presenteras i avsnitten nedan, ska tolkas.

Ruta 3: Metodanmärkning

Rapporteringen av oriktigheter omfattas av vissa begränsningar.

När det gäller traditionella egna medel beror den tid som förflyter mellan det att oriktigheterna begås och det att de upptäcks på den typ av kontroll som utövas: kontroll vid frigörande innebär omedelbar upptäckt, medan kontroll efter frigörande utförs inom den treåriga tidsfrist inom vilken en tullskuld måste meddelas gäldenären. Det kan därför gå upp till tre år från det att

varorna frigjordes till dess att oriktigheterna upptäcks. Rapportering sker normalt sett kort efter upptäckt, med tanke på specifika rättsliga tidsfrister.

När det gäller utgifter, upptäcks de flesta rapporterade oriktigheter (såväl med som utan misstanke om bedrägeri), med undantag för oriktigheter som upptäckts före betalning, dvs. som förhindrats, vid efterhandskontroller. Det finns alltså en fördröjning mellan det att oriktigheterna begås och det att de rapporteras till kommissionen. Denna fördröjning är i genomsnitt två och ett halvt till tre år⁷⁷.

Stora delar av EU:s utgifter följer också fleråriga cykler, där genomförandet successivt trappas upp fram till dess att programmet avslutas (vanligtvis $n + 2$ eller $n + 3$ i förhållande till det sista året i cykeln, dvs. 2022–2023 för innevarande programperiod), vilket också medför toppar i rapporteringen av oriktigheter motsvarande år.

Av dessa skäl ger en jämförelse mellan olika år när det gäller rapporteringen av oriktigheter inte en tillförlitlig bild av läget, särskilt inte när det gäller variationer i den ekonomiska påverkan, eftersom denna kan påverkas av ett fåtal fall som omfattar mycket stora värden.

I denna rapport (och i det åtföljande dokumentet om statistisk utvärdering av oriktigheter) presenteras därför, utöver variationer från år till år, också ett flerårigt perspektiv (per programperiod för sammanhållnings- och föranslutningspolitiken och per femårsperiod för övriga sektorer) i syfte att lindra eventuell snedvridning till följd av faktorerna ovan.

6.2. Inkomster

År 2021 antog kommissionen ett förslag om ändring av förordningen om tillhandahållande⁷⁸ med målet att ytterligare stärka systemet för tillhandahållande av egna medel för att säkerställa att betalningar till EU:s budget utförs regelbundet och i tid. Dessutom genomfördes en ny tillsynsstrategi som syftade till att reagera snabbare på kommande risker och bättre skydda traditionella egna medel.

6.2.1. Momsbedrägerier

Eppo har behörighet att utreda allvarliga brott mot det gemensamma mervärdesskattesystemet. Det rör sig om brott med anknytning till två eller flera medlemsstaters territorium som vållar en total skada på minst 10 miljoner euro.

Under 2021 utredde Eppo 91 sådana fall för vilka de uppskattade skadorna uppgick till 2,5 miljarder euro⁷⁹.

6.2.2. Traditionella egna medel

Under 2021 fortsatte covid-19-pandemin att sätta sin prägel på tillvaron för såväl människor som företag i EU. Medan pandemin under 2020 upplevdes som ett nödläge hade den under 2021 blivit

⁷⁷ Detta är den fördröjning som konstaterats för oriktigheter rapporterade i samband med sammanhållningspolitiken. Se avsnitt 4.5.1 i *Statistical evaluation of irregularities reported in 2021* (inte översatt till svenska), som åtföljer denna rapport.

⁷⁸ Rådets förordning (EU, Euratom) 2022/615 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 antogs den 5 april 2022.

⁷⁹ Europeiska åklagarmyndigheten, årsrapport 2021, s. 10.

en normalitet, vilket framgår av importstatistiken: efter 2020 års chockartade minskning med 11,6 % ökade importen till EU-27 under 2021 med 23 %.

Tabell 3 – Inkomster: upptäckta och rapporterade oriktigheter av medlemsstaterna – traditionella egna medel – 2021

Budgetområde	Oriktigheter med misstanke om bedrägeri		Oriktigheter utan misstanke om bedrägeri		Andel upptäckta bedrägerier ⁸⁰	Andel upptäckta oriktigheter ⁸¹
	N	miljoner EUR	N	miljoner EUR	%	%
Traditionella egna medel EU-27	482	157,1	3 506	366,8	0,63 %	1,48 %

Under 2021 förblev antalet oriktigheter med och utan misstanke om bedrägeri som gällde traditionella egna medel (se **tabell 3**) relativt stabilt, med en minskning på endast 3 % i förhållande till genomsnittet för de gångna fem åren. Antalet oriktigheter med misstanke om bedrägeri ökade med 1 % och antalet oriktigheter utan misstanke om bedrägeri minskade med 4 %. Av samtliga fall med och utan misstanke om bedrägeri som upptäcktes 2021 klassificerades 12 % som ”med misstanke om bedrägeri”. Det belopp traditionella egna medel som berördes av upptäckta fall ökade, och var det högsta som noterats under de gångna fem åren. För både oriktigheter med misstanke om bedrägeri och oriktigheter utan misstanke om bedrägeri ökade beloppet traditionella egna medel med 32 % respektive 13 % jämfört med femårsgenomsnittet. Totalt ökade beloppet traditionella egna medel med 18 % 2021 jämfört med genomsnittet för 2017–2021⁸².

Nationella bedrägeribekämpningsorgan och tullmyndigheter spelade en avgörande roll när det

Traditionella egna medel: uppgifterna för 2021 i förhållande till genomsnittet för femårsperioden 2017–2021

Antalet oriktigheter med eller utan misstanke om bedrägeri minskade med **3 %**.

Beloppen för oriktigheter med misstanke om bedrägeri ökade med **32 %**.

Beloppen för oriktigheter utan misstanke om bedrägeri ökade med **13 %**.

gällde att upptäcka oriktigheter med misstanke om bedrägeri 2021. Det sätt som gav bäst resultat när det gällde att upptäcka bedrägerier var inspektioner utförda av bedrägeribekämpningsorgan. Denna metod överträffade kontroller efter frigörande och kontroller vid frigörande när det gällde att upptäcka bedrägerier i form av tullundandragande. Oriktigheter utan misstanke om bedrägeri upptäcktes främst genom kontroller

efter frigörande.

⁸⁰ Andel upptäckta bedrägerier: förhållandet mellan belopp för oriktigheter med misstanke om bedrägeri och egna medel totalt (konstaterade och uppskattade belopp).

⁸¹ Andel upptäckta oriktigheter: förhållandet mellan belopp för oriktigheter utan misstanke om bedrägeri och egna medel totalt (konstaterade och uppskattade belopp).

⁸² En fullständig analys av de oriktigheter som rapporterats när det gäller traditionella egna medel finns i *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021*, som åtföljer denna rapport, avsnitt 2.

Ögonblicksbild 12 – Traditionella egna medel: de vanligaste oriktigheterna och berörda varutyperna

De flesta fall med och utan misstanke om bedrägeri som rapporterades 2021 gällde **undervärdering, felaktig ursprungsangivelse eller felaktig klassificering/beskrivning av varor. Smuggling** är fortfarande en av vanligaste typerna av bedrägeri. De typer av varor som mest var föremål för bedrägerier och oriktigheter, sett till antalet fall och beloppens storlek, var **textilier samt elektriska maskiner och elektrisk utrustning**. Därefter följde **diverse kemiska produkter, skor och tobak**, sett till beloppens storlek, och **fordon och plast**, sett till antalet fall. Kina förblev under 2021 det största ursprungslandet för varor som var föremål för oriktigheter med eller utan misstanke om bedrägeri.

När det gäller covid-19-relaterade varor observerades under 2021 en märkbar ökning av de belopp som rapporterades som fall av oriktigheter avseende varor **desinfektionsmedel och steriliseringsprodukter, skyddskläder och medicinska förbrukningsvaror**. Analysen visar emellertid att oriktigheter som rör covid-19-relaterade varor tycks ha haft en relativt låg inverkan 2021 (54 % av det totala antalet rapporterade oriktigheter och 6 % av beloppen).

Kommissionen fortsatte under 2021 att genomföra inspektioner på plats eller genom fjärranalys i syfte att säkra en korrekt tillämpning av EU:s tullagstiftning och lagstiftning om traditionella egna medel. Om samarbetet och de framsteg som har gjorts med att hantera kvarvarande problem anses vara otillräckliga vidtas korrigerande åtgärder.

Såsom anges i årsrapporten för 2020 har kommissionen tidigare vidtagit sådana korrigerande åtgärder mot Förenade kungariket avseende undervärderade textilier och skor importerade från Kina⁸³. Den 8 mars 2022 utfärdade domstolen sitt avgörande i mål C-213/19⁸⁴ mot Förenade kungariket. Kommissionen håller på att analysera konsekvenserna av domstolens dom, dels för Förenade kungariket (t.ex. omräkning av förluster av traditionella egna medel), dels för övriga medlemsstater.

Ögonblicksbild 13 – Kringgående och absorption av handelspolitiska skyddsåtgärder

Att övervaka befintliga handelspolitiska skyddsåtgärder förblev prioriterat under 2021. Särskild uppmärksamhet ägnades de handelspolitiska skyddsåtgärder där man noterat en ökad risk för undvikande av tullar, antingen genom kringgående⁸⁵, sänkning av exportpriset eller absorption⁸⁶ via återförsäljningspriset, efter det att antidumpnings- eller utjämningsåtgärder införts.

Under 2021 inledde kommissionen fyra undersökningar om eventuellt kringgående av de antidumpnings- och utjämningsstullar som 2020 infördes på **glasfibermaterial**⁸⁷ med ursprung i Kina och Egypten, genom omlastning via Turkiet och Marocko. Det inleddes också en

⁸³ Europeiska kommissionen, 32:a årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning 2020, ögonblicksbild 1, s. 13.

⁸⁴ Dom av den 8 mars 2022. EU:C:2022:167.

⁸⁵ På grundval av artikel 13 i den grundläggande antidumpningsförordningen föreligger kringgående när exporterande producenter i tredjeländer använder metoder som att transportera produkten genom ett land som inte omfattas av tullar (omlastning), obetydligt ändra produkten så att den inte omfattas av tullar eller exportera via en exporterande producent med lägre individuella antidumpningstullsatsar eller utjämningsstullsatsar (handel som leds om till andra företag).

⁸⁶ En annan metod är absorption av tullen, där exportörerna, trots de införda åtgärderna, sänker sina priser för att komma runt tullarna eller där importörerna inte låter tullen slå igenom på priset vid återförsäljning av produkten i unionen.

⁸⁷ Glasfibermaterial används exempelvis för att tillverka blad till vindturbiner, vid tillverkning av båtar, lastbilar och sportutrustning samt i rörenoveringssystem.

absorptionsundersökning avseende samma produkt med ursprung i Egypten. Med dessa undersökningar inräknade uppgår det totala antalet undersökningar som inletts under de senaste tre åren till elva respektive två. Därutöver fastställde kommissionen 2021 att de gällande antidumpningstullarna på två olika typer av **aluminiumfolie för hushållsbruk** från Kina kringgicks via Thailand, där produkten endast var föremål för enklare sammansättningsverksamhet.

Ett antal av de undersökta fallen, som rör omlastning av produkter från Kina för enklare sammansättningsverksamhet i Turkiet och Marocko, är karakteristiska för de utmaningar som Kinas *Belt and Road*-politik medför, liksom för kommissionens beslutsamhet att vidta kraftfulla åtgärder mot den illojala handel som denna politik ger upphov till.

6.3. Utgifter

Kommissionen tillhandahöll flexibilitet och införde nya instrument för att hantera den kris som orsakades av covid-19-pandemin, men unionens budget ställdes också inför nya utmaningar och risker⁸⁸. På det hela taget lyckades kommissionen upprätthålla en hög revisionsnivå i fråga täckning och tillförlitlighet. Detta gällde även medlemsstaterna, som utför merparten av revisionerna och samtliga kontroller vid delad förvaltning.

Detta säkerställde att den flexibilitet som tillhandahölls inte ledde till en uppmjukning av kontrollerna. De ändrade regler som infördes i medlemsstaternas kontrollförfaranden var begränsade i tid och omfattning. Detta var till hjälp för stödmottagare och medlemsstater i svåra omständigheter⁸⁹.

Kraftfulla åtgärder infördes, eller hade redan införts, för att minska de riskerna som uppstod till följd av att pandemin omöjliggjorde revisioner och kontroller på plats. Exempelvis ersattes revisioner på plats med skrivbordsgranskningar och revisioner på distans, medan inspektioner på plats kunde ersättas med hjälp av it-lösningar (geotaggade foton, satellitbilder, videomöten osv.)⁹⁰.

Mot bakgrund av detta, och i enlighet med den förväntade utvecklingen, har antalet rapporterade oriktigheter (med och utan misstanke om bedrägeri) i samband med EU:s utgifter för programperioden 2007–2013 minskat, medan de som är kopplade till budgetramen⁹¹ 2014–2020 har ökat, på ett sätt som avspeglar genomförandecyklerna, så att de senare nu utgör den stora majoriteten av rapporterade oriktigheter (omkring 90 %). Antalet rapporterade oriktigheter i fråga om årliga utgifter (direkt stöd till jordbrukare och åtgärder till stöd för marknaden) var oförändrat.

⁸⁸ Se 32:a PIF-rapporten, avsnitt 6.2, s. 37.

⁸⁹ Europeiska kommissionen, Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om uppföljning av ansvarsfrihetsförfarandet för budgetåret 2020, COM(2022) 331 final, 30.6.2022, s. 2.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ De utgiftsområden som är kopplade till programperioderna rör landsbygdsutveckling, sammanhållning, fiskeripolitik och inre politik.

Tabell 4 – Utgifter: upptäckta och rapporterade oriktigheter per budgetområde 2021

Budgetområde	Oriktigheter med misstanke om bedrägeri		Oriktigheter utan misstanke om bedrägeri		Andel upptäckta bedrägerier ⁹²	Andel upptäckta oriktigheter ⁹³
	N	miljoner EUR	N	miljoner EUR	%	%
Jordbruk	250	30,0	3 455	204,0	0,06 %	0,38 %
Landsbygdsutveckling	144	16,5	2 400	94,7	0,12 %	0,68 %
Stöd till jordbruket	98	13,0	1 015	107,5	0,03 %	0,27 %
Bådadera/oklart	8	0,5	40	1,8	–	–
ESI-fonderna	215	1 624,0	2 271	812,9	2,57 %	1,29 %
Sammanhållning och regionalpolitik	155	1 605,5	1 627	588,5	3,42 %	1,25 %
Socialpolitik	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
Fiske	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
Andra fonder med delad förvaltning	0	0	45	4,3	0,00 %	0,22 %
Föranslutning	29	1,9	86	4,2	0,10 %	0,22 %
Föranslutningsstöd			1	0,4	–	–
Instrument för stöd inför anslutningen I	4	0,4	29	2,3	–	–
Instrument för stöd inför anslutningen II	25	1,5	56	1,5	–	–
Direkta utgifter	54	7,0	825	35,9	0,03 %	0,16 %
TOTALT	548	1 662,9	6 682	1 061,3	1,0 %	0,63 %

6.3.1. Delad förvaltning

Jordbruk: uppgifterna för 2021 i förhållande till genomsnittet för femårsperioden 2017–2021

Antalet oriktigheter med och utan misstanke om bedrägeri

ökade med **1 %**

Beloppen för oriktigheter med misstanke om bedrägeri

minskade med **28 %**.

Beloppen för oriktigheter utan misstanke om bedrägeri

ökade med **18 %**.

Jordbruk⁹⁴ – Analysen av femårsperioden 2017–2021 bekräftar de huvudsakliga mönster som lyfts fram i tidigare PIF-rapporter⁹⁵. Även om antalet oriktigheter med misstanke om bedrägeri i samband med landsbygdsutveckling för programperioden 2014–2020 ökar successivt är det fortfarande lägre än antalet rapporterade fall för perioden 2007–2013, efter en jämförbar genomförandeperiod.

⁹² Andel upptäckta bedrägerier: förhållandet mellan belopp för oriktigheter med misstanke om bedrägeri och totala utbetalningar.

⁹³ Andel upptäckta oriktigheter: förhållandet mellan belopp för oriktigheter utan misstanke om bedrägeri och totala utbetalningar.

⁹⁴ En fullständig analys av de oriktigheter som rapporterats från jordbruksområdet finns i avsnitt 3 i *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021*, som åtföljer denna rapport.

⁹⁵ Se 32:a PIF-rapporten 2020, s. 35.

Rapporteringen av bedrägerier inom jordbruksstödet (bl.a. direktstöd och marknadsåtgärder) förblir relativt stabil över tid, även om en minskning på 17 % jämfört med föregående år kan noteras 2021. Förekomsten av rapporterade bedrägerier i förhållande till betalningarna är fortfarande mycket låg när det gäller direktstöd. Förekomsten är högst för marknadsåtgärder, i synnerhet i **frukt- och grönsakssektorn**, och för **nationella stödprogram inom vinsektorn**. De berörda beloppen var också relativt stora inom marknadsåtgärder, i synnerhet **säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter**.

När det gäller landsbygdsutveckling och direktstöd till jordbrukare **bidrar riskanalys och spontan information från civilsamhället**, inbegripet medier, **marginellt** till att oriktigheter (med och utan misstanke om bedrägeri) upptäcks. När det gäller marknadsåtgärder spelar riskanalyser en viktigare roll för upptäckten av oriktigheter, eftersom de mottagande enheternas handelsdokument genomgår en riskbaserad granskning.

Ögonblicksbild 14 – Bedrägeribekämpning inom ekologisk produktion

På grundval av handlingsplanen för utveckling av ekologisk produktion⁹⁶ har kommissionen ytterligare stärkt kampen mot bedrägerier inom den ekologiska produktionen. När det gäller skyddet av EU:s ekonomiska intressen har kommissionen satt i system att korskontrollera de uppgifter om eventuella efterlevnadsbrister som finns i informationssystemet för ekologiskt jordbruk (Ofis) mot de uppgifter den har om tillhandahållande av ekonomiskt stöd från EU till ekologisk produktion. I detta sammanhang har Olaf fått direkt tillgång till uppgifterna i Ofis.

Förberedande diskussioner hölls med Eppo om att ge myndigheten tillgång till uppgifter från Ofis, medan den redan har fått tillgång till Traces⁹⁷.

Omkring tio år efter den ursprungliga rapporteringen är **andelen fall av oriktigheter med misstanke om bedrägeri som inte har lett till fällande dom fortfarande mycket hög**, medan andelen fall där bedrägerier har konstaterats är låg. Detta kan vara en indikation på att det behövs ytterligare investeringar i utredning och lagföring av bedrägerier.

Ögonblicksbild 15 – Jordbruk: mest frekvent upptäckta oriktigheter

När det gäller **direktstödsbetalningar till jordbrukare** under perioden 2017–2021 var **förfalskning av styrkande dokumentation eller av ansökan om stöd** de vanligaste upptäckta oriktigheterna med misstanke om bedrägeri. Det finns en rad handlingar och uppgifter som kan förfalskas, så som hyresavtal eller egendomshandlingar och handlingar kopplade till efterlevande av tvärvillkoren.

När det gäller **marknadsåtgärder** gällde bedrägerierna främst **genomförandet av åtgärden**, ofta i kombination med andra överträdelser. I flera fall som utreddes av Olaf berördes betydande belopp av **intressekonflikter** i kombination med andra oriktigheter, i samband med **säljfrämjande marknadsåtgärder**. Det finns också en potentiell risk att **konstlade situationer skapas** i syfte att erhålla ekonomiskt stöd.

När det gäller **landsbygdsutveckling** använde sig bedragare främst av metoden att **förfalska handlingar**. Det kan röra sig om att förfalska fakturor, att deklarerat begagnad utrustning som ny, att mixtra med bud i upphandlingsförfaranden eller att lämna falska uppgifter om efterlevnaden av villkoren för att få stöd. Ett betydande antal oriktigheter med misstanke om bedrägeri rörde **ofullständigt genomförande av en åtgärd**. **Skapande av konstlade situationer** är också en

⁹⁶ COM(2021) 141.

⁹⁷ Traces är Europeiska kommissionens onlineplattform för sanitära och fytosanitära intyg för import av djur, animaliska produkter, livsmedel och foder av icke-animaliskt ursprung och växter till Europeiska unionen samt för handel inom EU med och EU-export av djur och vissa animaliska produkter.

potentiell risk när det gäller finansiering av landsbygdsutveckling. Stödmottagare kan till exempel på konstlad väg dela upp jordbruksföretag och ansöka om stöd via flera olika sammankopplade företag, för att kringgå stödtak.

Sammanhållningspolitiken: uppgifterna för 2021 i förhållande till genomsnittet för femårsperioden 2017–2021

Antalet oriktigheter med och utan misstanke om bedrägeri minskade med **11 %**.

Beloppen för oriktigheter med misstanke om bedrägeri ökade med **186 %**.

Beloppen för oriktigheter utan misstanke om bedrägeri ökade med **14 %**.

Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna)⁹⁸ – mellan 2017 och 2021 minskade antalet oriktigheter med och utan misstanke om bedrägeri med anknytning till **programperioden 2007–2013** för ESI-fonderna. Antalet rapporterade oriktigheter för **programperioden 2014–2020** ökade. Denna dynamik överensstämmer med kända trender och mönster när det gäller upptäckt och rapportering av oriktigheter och är kopplad till de fleråriga programmens

genomförandecykel.

Antalet rapporterade oriktigheter med misstanke om bedrägeri för programperioden 2014–2020 var i samma storleksordning som antalet upptäckta oriktigheter för programperioden 2007–2013, efter det att samma antal år förflutit från periodens början; andelen upptäckta bedrägerier var 1 %, dvs. högre än för programperioden 2007–2013⁹⁹. Så är inte fallet när det gäller oriktigheter utan misstanke om bedrägeri. När det gäller dessa noteras en slående **minskning av antal rapporterade fall och berörda belopp** åtta år efter programperiodens början (se **ögonblicksbild 17** för en analys av orsakerna till minskningen).

Ögonblicksbild 16 – Orsaker till minskningen av oriktigheter utan misstanke om bedrägeri inom sammanhållningspolitiken

Med allmän hänvisning till sammanhållnings- och fiskeripolitiken **genomförde Olaf en särskild analys**, baserad på de oriktigheter utan misstanke om bedrägeri som rapporterats av medlemsstaterna fram till och med 2020. Genom denna analys formulerades ett antal möjliga orsaker som till stor del skulle kunna förklara den stora minskningen.

Förseningar i genomförandet av de aktuella operativa programmen kan förklara en del av minskningen. En annan delförklaring till minskningen av antalet oriktigheter utan misstanke om bedrägeri skulle kunna vara att vissa myndigheter **ändrat sina rapporteringsrutiner** för oriktigheter som rör belopp under 10 000 euro.

För programperioden 2014–2020 har **möjligheten att använda förenklade kostnadsalternativ** utvidgats. När det gäller Europeiska socialfonden kan den ökade andelen utgifter som omfattas av förenklade kostnadsalternativ (från 7 % till 33 %) vara en betydande bidragande faktor till minskningen av oriktigheter utan misstanke om bedrägeri.

⁹⁸ En fullständig analys av de oriktigheter som rapporterats avseende ESI-fonderna finns i avsnitt 4 i *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021*, som åtföljer denna rapport.

⁹⁹ När det gäller programperioden 2014–2020 påverkas andelen upptäckta bedrägerier starkt av det faktum att Rumänien och Slovakien gjort betydande upptäckter, dock i form av enskilda oriktigheter rörande enorma belopp. Dessa oriktigheter hade en avsevärd påverkan även på andelen upptäckta oriktigheter i EU-27. Det är viktigt att jämföra de två programperioderna, eftersom man då ser att 2021 års ökning med 186 % jämfört med femårsgenomsnittet är kopplad till exceptionella händelser.

En annan delförklaring kan vara **fördröjd anpassning till en ändring av ett undantag** från rapportering av oriktigheter utan misstanke om bedrägeri som infördes 2009 och som påverkade rapporteringen under perioden 2007–2013.

Det faktum att man **infört årsredovisningar och slutat göra halvtidsutvärderingar** kan också ha bidragit till minskningen. Från och med programperioden 2014–2020 kan medlemsstaterna utesluta utgifter som är föremål för en bedömning av laglighet och korrekthet ur årsredovisningen. På detta sätt undviker medlemsstaterna en minskning av bidraget från den berörda fonden, även om det finns oriktigheter. Medlemsstaterna utnyttjar denna möjlighet.

Under vissa omständigheter skulle dessa orsaker i kombination efter sju års genomförande (dvs. vid 2020 års utgång) förklara omkring två tredjedelar av minskningen av rapporterade oriktigheter utan misstanke om bedrägeri i hela EU.

Följderna av ökad administrativ kapacitet bör också beaktas. Det finns inga indikatorer för att mäta den ökade kapaciteten hos genomförandeorganen och stödmottagarna eller den effekt detta kan ha haft när det gäller minskningen av oavsiktliga oriktigheter. Det finns dock faktorer som tyder på en sådan positiv utveckling: a) **Effektiva och proportionerliga åtgärder för bedrägeribekämpning** har införts på operativ programnivå, vilket kan ha lett till att oriktigheter (med och utan misstanke om bedrägeri) upptäckts i ett tidigare skede och förhindrats. b) **Kvaliteten har blivit bättre och erfarenheten större** hos berörda myndigheter (särskilt i vissa medlemsstater), bl.a. stödmottagare. c) **Det civila samhället deltar i större utsträckning, tack vare integritetspakterna** (se ögonblicksbild 18).

Å andra sidan **kan covid-19-utbrottet ha inneburit ytterligare påfrestningar på den administrativa kapaciteten hos dem som arbetar med förvaltnings- och kontrollsystem.** Det skulle i så fall kunna bidra till att fler oriktigheter upptäckts under de kommande åren.

Riskerna för oriktigheter tycks vara större på de områden inom sammanhållningspolitiken som rör **transporter, miljöskydd, forskning, teknisk utveckling och innovation (FoUoI), social inkludering** samt främjande av **sysselsättning och arbetskraftens rörlighet.**

Analysen pekar på risker i samband med den **gröna omställningen**, exempelvis rörande investeringar i energieffektivitet, dricksvattenförsörjning, avfallshantering, förnybar energi (solenergi) och riskförebyggande. När det gäller den **digitala omställningen** verkar riskerna vara mer framträdande inom tjänster och program för små och medelstora företag, sett till antalet oriktigheter, och inom tjänster och program för e-förvaltning, sett till berörda belopp. Oriktigheter har också rapporterats i samband med investeringar i infrastruktur för den digitala omställningen.

När det gäller **FoUoI** tyder analysen på förhöjda risker kopplade till investeringar till stöd för sådan verksamhet i företag. Detta gäller i synnerhet åtgärder för att stimulera forskning, innovation och entreprenörskap i små och medelstora företag.

Riskerna är höga när det gäller investeringar i **transportinfrastruktur**, dels till följd av att oriktigheter är vanligt förekommande i samband med vägprojekt, vilka påverkar de regionala och lokala nivåerna, dels på grund av de stora belopp som är föremål för oriktigheter i samband med järnvägar och vägar i det transeuropeiska nätet (TEN-vägar). Investeringar i multimodal TEN-infrastruktur och i elnät verkar också vara förknippade med risker.

När det gäller **social inkludering** verkar riskerna vara större för investeringar i eller till förmån för i) aktiv inkludering, ii) infrastruktur för hälso- och sjukvård, iii) förbättrad tillgång till hälso- och sjukvård och sociala tjänster, iv) social infrastruktur och förnyelse av landsbygds- och stadsområden, v) marginaliserade grupper och vi) infrastruktur för barnomsorg.

När det gäller främjande av **sysselsättning** och arbetskraftens rörlighet förefaller riskerna vara större för investeringar i i) arbetstagares och företags anpassning till förändringar, särskilt

insatser för utformning och spridning av innovativa och mer produktiva arbetssätt, ii) tillgång till sysselsättning, särskilt insatser för arbetsökande och inaktiva personer, inbegripet långtidsarbetslösa och personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden och iii) stöd till egenföretagande och företagsetablering.

Ögonblicksbild 17 – ESI-fonderna: typer av upptäckta oriktigheter

Vanligast bland oriktigheterna med misstanke om bedrägeri var användning av **falska eller förfälskade dokument**. De berörda beloppen var stora vid fall av överträdelser av avtalsbestämmelser eller avtalsregler med misstanke om bedrägeri. Denna typ av bedrägeri bestod ofta i att den **finansierade åtgärden inte genomförts eller inte genomförts fullt ut**. De flesta av oriktigheterna med misstanke om bedrägeri i fråga om etik och integritet rörde **intressekonflikter**. Överträdelser av reglerna för **offentlig upphandling** var vanligast bland de rapporterade oriktigheterna utan misstanke om bedrägeri, men det var endast i 4 % av dessa fall som bedrägerier upptäcktes.

Risikanalyser bidrar fortfarande endast marginellt till att bedrägerier upptäcks, medan **information från det civila samhället** (bl.a. information som publiceras i medierna) spelar en betydande och växande roll. Så är inte fallet när det gäller oriktigheter utan misstanke om bedrägeri. Fler bedrägerier och andra oriktigheter skulle kunna upptäckas genom projekt för tematisk efterhandsanalys med inriktning på grupper av tidigare genomförda transaktioner.

Ögonblicksbild 18 – Integritetspakter och samarbete med det civila samhället

Integritetspakter, ett övervakningsverktyg som stöds av det civila samhället och som syftar till att främja transparens, ansvarsskyldighet och god förvaltning vid offentlig upphandling, framhålls i de program för 2021–2027 som håller på att utformas och bedömas. Efter slutförandet av de 18 pilotprojekten (som genomförts i 11 medlemsstater under perioden 2016–2021) uppmanar kommissionen nu medlemsstaterna att fortsätta genomföra integritetspakter inom ramen för riktade EU-finansierade projekt genom att gradvis integrera pakterna i sina program. Kommissionen stöder medlemsstaterna i detta arbete, t.ex. genom den nyligen offentliggjorda verktygslådan¹⁰⁰.

Omkring tio år efter ursprunglig rapportering är andelen fall av misstänkt bedrägeri som inte har lett till fällande dom fortfarande mycket hög, medan andelen fall där bedrägerier har konstaterats är låg. Detta kan vara en indikation på att det behövs ytterligare investeringar i utredning och lagföring av bedrägerier.

Andra fonder med delad förvaltning¹⁰¹ – när det gäller fonder med delad förvaltning avseende andra inre politikområden var fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead) den som i störst utsträckning utsatts för bedrägerier. Över 90 % av de upptäckta oriktigheterna utan misstanke om bedrägeri gällde följande fonder: asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fead och sysselsättningsinitiativet för unga.

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

¹⁰¹ En analys av rapporterade oriktigheter med anknytning till dessa fonder finns i avsnitt 4.6 i *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021*, som åtföljer denna rapport.

6.3.2. Indirekt förvaltning

Föranslutning¹⁰² – 2021 års rapporterade oriktigheter på detta område innebär en minskning i förhållande till femårsgenomsnittet (–23 % sett till antal fall och –48 % sett till berörda belopp). Under samma period upptäcktes flest oriktigheter i samband med instrumentet för föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling (Ipard) samt gränsöverskridande samarbete.

6.3.3. Direkt förvaltning

Antalet oriktigheter med misstanke om bedrägeri som är relaterade till kommissionens direkta utgifter har minskat sedan 2016 och legat på en ganska stabil nivå under de senaste fyra åren, trots en marginell ökning under 2021. Oriktigheterna utan misstanke om bedrägeri fortsatte att minska, och föll 2021 till rekordlåga nivåer, både vad gäller antalet fall och de berörda beloppen¹⁰³.

Ögonblicksbild 19 – Direkta utgifter: de vanligaste upptäckta oriktigheterna och berörda politikområdena

De vanligast förekommande typerna av oriktigheter rör utgifters stödberättigande och otillräckliga eller uteblivna resultat.

De politikområden som berördes mest av oriktigheter under 2021 var forskning och innovation, den inre marknaden, säkerhet, försvar och gränsförvaltning, europeiska strategiska investeringar och yttre åtgärder.

7. UTSIKTER FÖR 2022, SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Covid-19-pandemin medförde nya utmaningar som EU hanterade snabbt, flexibelt och genom att använda nya instrument och resurser. Ännu har vi inte lagt covid-19-krisens utmaningar och konsekvenser bakom oss, men i och med Rysslands invasion av Ukraina har en helt ny dynamik satts i rörelse, med djupgående konsekvenser för EU och dess ekonomi och samhälle.

Den 18 maj 2022 lade kommissionen fram ett paket för att ta itu med de frågor som aktualiserats sedan invasionen av Ukraina, från trygg energiförsörjning EU:s investeringsgap på försvarsområdet och Ukrainas långsiktiga återuppbyggnad. Alla dessa frågor har konsekvenser för EU:s budget.

EU:s budget är redan pressad, eftersom nya åtgärder för att hantera återverkningarna av den senaste tidens händelser (såsom **REPowerEU**) håller på att införas och prioriteringar förändras (migration) samtidigt som det mest omfattande sanktionspaketet mot ett land som någonsin antagits (allmänt sett, men också när det gäller enskilda personer som omfattas) måste verkställas, med de effekter det får på EU inkomster (import och export av varor) och utgifter (uteslutning från förfaranden för offentlig upphandling och bidrag).

Redan i och med införandet av faciliteten för återhämtning och resiliens och genomförandet av de nationella planerna för återhämtning och resiliens har **de nationella myndigheterna fått en avsevärt viktigare roll** när det gäller att säkerställa att EU:s ekonomiska intressen skyddas i tillräcklig utsträckning. Trycket på de nationella myndigheterna kommer att vara fortsatt högt

¹⁰² En analys av rapporterade oriktigheter i samband med föranslutning finns i avsnitt 5 i *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021*, som åtföljer denna rapport.

¹⁰³ En analys av rapporterade oriktigheter med anknytning till direkt förvaltning finns i avsnitt 6 i *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021*, som åtföljer denna rapport.

under 2022 och därefter, eftersom de också kommer att behöva genomföra utgifterna för programperioden 2021–2027. Myndigheterna kommer att behöva uppvisa expertis och behärska olika förvaltningsmetoder kopplade till genomförandet av de olika fonderna.

7.1. Bedrägeribekämpning på EU-nivå

Olafs och Eppos resultat för 2021¹⁰⁴ visar på det **mervärde EU-dimensionen kan tillföra när det gäller skyddet av EU:s ekonomiska intressen** och kampen mot bedrägerier. På EU-nivå kan de nationella systemens inneboende begränsningar, i synnerhet när det gäller hanteringen av gränsöverskridande brottslighet, övervinnas.

Men framför allt visar dessa resultat att EU måste fortsätta arbeta i riktning mot en alltmer harmoniserad **bedrägeribekämpning på EU-nivå**, vilket kräver, i synnerhet, att den nationella lagstiftningen överensstämmer med EU:s lagstiftning och EU:s principer.

Förordning 2020/2092 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten (**villkorlighetsförordningen**) har varit tillämplig sedan den 1 januari 2021 och är verkställbar från och med den dagen. Alla överträdelse av rättsstatens principer som begås i en medlemsstat efter detta datum och som påverkar eller som riskerar att allvarligt påverka EU:s sunda ekonomiska förvaltning eller skyddet av dess ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt omfattas.

Villkorlighetsförordningen gör det möjligt för EU att vidta åtgärder – t.ex. inställda betalningar eller finansiella korrigeringar – för att skydda budgeten, och samtidigt säkerställa att de slutliga mottagarna av EU-medlen fortsätter att få sina betalningar direkt från de berörda medlemsstaterna. Offentliga myndigheters agerande i samband med bedrägerier hör till de situationer som, om de berörs av överträdelse av rättsstatens principer, kan vara relevanta för det förfarande som fastställs i villkorlighetsförordningen.

Den 16 februari 2022 beslutade domstolen i två fall att ogilla medlemsstaternas talan (C-156/21¹⁰⁵ och C-157/21¹⁰⁶), eftersom domstolen ansåg att förordningen omfattas av den befogenhet som fördragen ger att fastställa finansiella regler för genomförandet av EU:s budget. Den 2 mars 2022 offentliggjorde kommissionen riktlinjer för tillämpningen av förordningen, med beaktande av domstolens dom.

Rekommendation 1 – Korrekt införlivande av PIF-direktivet

De medlemsstater mot vilka kommissionen har inlett överträdelseförfaranden bör snabbt vidta korrigerande åtgärder och ändra den nationella lagstiftningen så att PIF-direktivet införlivas på ett korrekt sätt.

En sammanhängande och alltmer harmoniserad bedrägeribekämpning på EU-nivå bidrar också till att åtgärda eventuella kryphål i den övergripande kontrollstrukturen som kan utnyttjas av bedragare.

Rekommendation 2 – Deltagande i Eppo

Kommissionen uppmanar än en gång de medlemsstater som ännu inte har anslutit sig till Eppo att göra det. De medlemsstater som deltar i Eppo bör säkerställa att myndigheten kan utöva alla de befogenheter den tilldelas genom sin inrättandeförordning.

¹⁰⁴ Se ögonblicksbild 3 och 4.

¹⁰⁵ Dom av den 16 februari 2022. EU:C:2022:97.

¹⁰⁶ Dom av den 16 februari 2022. EU:C:2022:98.

7.2. Transparens, hantering av bedrägeririsker och digitalisering av bedrägeribekämpningen

För den fleråriga budgetramen 2021–2027 och NextGenerationEU har kommissionen lagt fram förslag för att **förbättra datakvaliteten och interoperabiliteten mellan olika it-system** avseende mottagarna av EU-finansiering där budgeten genomförs med delad förvaltning och inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

Ett av de förslag från kommissionen som medlagstiftarna för faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken tagit fasta på är kravet på medlemsstaterna att samla in och lagra **uppgifter om mottagare av EU-medel och deras verkliga huvudmän**. När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken ska medlemsstaterna i tillämpliga fall samla in uppgifter om grupper som stödmottagarna deltar i.

Genom den riktade ändringen av budgetförordningen¹⁰⁷ har kommissionen för avsikt att ytterligare förbättra det sätt på vilket information om användningen av EU:s budget och om mottagare av EU-finansiering delges allmänheten. Kommissionen har föreslagit att medlemsstater och andra organ som genomför EU-budgeten, oavsett förvaltningsmetod, årligen ska lämna in uppgifter till kommissionen om sina mottagare av EU-medel, inklusive unik identifieringskod i de fall där mottagarna är juridiska personer. Stödmottagarnas rätt till respekt för privatlivet och rätt till skydd av sina personuppgifter ska upprätthållas¹⁰⁸. Kommissionen skulle till denna information lägga de uppgifter som den förfogar över avseende direkt förvaltning, och skulle ansvara för att konsolidera, centralisera och offentliggöra informationen i en databas på en gemensam webbplats för samtliga förvaltningsmetoder. Denna gemensamma webbplats skulle utgöra en förbättrad version av **systemet för finansiell öppenhet**, som i nuläget används för den direkta förvaltningen.

Den riktade ändringen av budgetförordningen ger ännu en möjlighet att ytterligare förbättra skyddet av EU:s budget mot oriktigheter, bedrägerier, korruption och intressekonflikter.

För det första har kommissionen föreslagit att göra **användningen av ett enda integrerat it-system** för datautvinning och riskbedömning **obligatorisk**. Användningen av Arachne är för närvarande frivillig. Verktöget används redan i stor utsträckning inom sammanhållningspolitiken och håller på att införas för utgifter på jordbruksområdet, men att göra användningen obligatorisk skulle vara ett viktigt steg framåt.

För det andra föreslår kommissionen också att **tillämpningsområdet för systemet för tidig upptäckt och utslutning (Edes-systemet) utökas och systemets effektivitet förbättras**. Detta system innehåller en uppsättning åtgärder mot otillförlitliga ekonomiska aktörer. I synnerhet gör systemet det möjligt att upptäcka bedrägliga eller otillförlitliga ekonomiska aktörer i ett tidigt skede, och eventuellt utsluta dem från att erhålla finansiering från EU. Utslutningskriterierna omfattar ett stort antal beteenden som påverkar den yrkesmässiga integriteten (till exempel bedrägeri, korruption och allvarligt fel i yrkesutövningen) samt underlåtenhet att prestera i enlighet med avtal (exempelvis väsentliga brister i genomförandet av EU-finansierade avtal)¹⁰⁹. I detta avseende har kommissionen också föreslagit att systemet ska utvidgas till att omfatta stödmottagare inom ramen för delad förvaltning, enligt en proportionerlig och riktad strategi. Målet är att se till att beslut om utslutning som fattas på EU-nivå verkställs av nationella

¹⁰⁷ COM(2022) 184 final, 22.4.2022.

¹⁰⁸ I linje med förordning (EU) 2016/679 (allmänna dataskyddsförordningen) och förordning (EU) 2018/1725.

¹⁰⁹ En detaljerad översikt över panelens beslut under 2021 finns i *Early Detection and Exclusion System (EDES) — Panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation* (inte översatt till svenska), som åtföljer denna rapport.

myndigheter inom ramen för delad förvaltning. Kommissionen föreslår också att anknutna enheter och/eller verkliga huvudmän till primära uteslutna enheter ska kunna uteslutas från att lämna anbud på offentliga kontrakt och i slutändan från att erhålla EU-medel.

För det tredje kommer de föreslagna ändringarna av budgetförordningen, om de godkänns av medlagstiftaren, att **öka effektiviteten och kvaliteten på kontroller och revisioner med hjälp av digitalisering och ny teknik** som maskininlärning, robotstyrd processautomation och artificiell intelligens. Dessa aspekter lyfts fram tydligare i budgetförordningen, för en bredare och mer konsekvent användning av digitala revisioner och kontroller, och sänkta revisions- och kontrollkostnader. Digitaliseringen av bedrägeribekämpningen kommer också att diskuteras i samband med översynen av den handlingsplan som åtföljer kommissionens strategi för bedrägeribekämpning, som är planerad till 2023.

Rekommendation 3 – Digitalisering av bedrägeribekämpningen

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att under den tid översynen av budgetförordningen pågår i största möjliga utsträckning använda de verktyg som står till deras förfogande (Arachne, Edes, systemet för hantering av oriktigheter). Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att utveckla lösningar som är interoperabla med nationella system, så att dessa kan utnyttjas till sin fulla potential.

En snabb och proaktiv strategi för att bedöma och övervaka risker är nödvändig för ett effektivt skydd av EU:s ekonomiska intressen. Detta innebär användning av alla tillgängliga informationskällor, utbyte av information mellan de berörda tjänsterna och snabb återkoppling om vidtagna åtgärder. En sådan ständigt pågående bedömning, informationsutbyte samt övervakning av risker, bedrägeritrender och återkoppling krävs för att finjustera de åtgärder som ska vidtas för att bättre skydda EU:s ekonomiska intressen.

Rekommendation 4 – Stärk riskanalysen för bedrägerier

Medlemsstaterna bör inta en proaktiv hållning när det gäller att skydda EU:s ekonomiska intressen. Detta innebär att använda uppgifter från alla tillgängliga källor, analysera uppgifterna och utbyta information, däribland med brottsbekämpande myndigheter och med kommissionen, för att igenkänna och hantera framväxande risker och bedrägeritrender i god tid.

Medlemsstaterna bör också agera utifrån den information som kommissionen tillhandahåller i denna och andra strategiska analyser och riktade rapporter samt ge snabb återkoppling om de åtgärder de vidtar för att hjälpa till att övervaka risker och trender på bedrägeriområdet.