



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.12.1999  
KOM(1999) yyy slutlig

**SKYDD AV GEMENSKAPENS FINANSIELLA INTRESSEN  
KAMPEN MOT BEDRÄGERIER – ÅRSRAPPORT 1998**

(framlagt av kommissionen)

**FÖRTECKNING ÖVER KOSTNADSFRIA TELEFONNUMMER****I DE OLIKA MEDLEMSSTATERNA**

Tyskland	0130 82 05 95	Grekland	00800 321 25 95
Österrike	066 058 45	Irland	1800 55 32 95
Belgien	0800 124 26	Italien	167 87 84 95
Danmark	800 184 95	Luxemburg	0800 35 95
Spanien	900 99 32 95	Nederländerna	0800 022 45 95
Finland	0800 11 25 95	Portugal	0505 32 95 95
Frankrike	0800 91 72 95	Förenade kungariket	0800 96 35 95
		Sverige	020 79 16 95

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning .....	6
1. Analys och statistik .....	9
1.1. Bedrägerier och andra oegentligheter.....	9
1.2. Upptäckta och misstänkta bedrägerier.....	10
1.3. Situationen 1998.....	11
1.3.1. Oegentligheter som anmälts av medlemsstaterna .....	11
1.3.2. Ärenden som utreds av UCLAF i samarbete med medlemsstaterna.....	11
1.4. Utvecklingstendenser.....	12
1.4.1. Medlemsstaternas anmälningar.....	12
1.4.1.1. Traditionella egna medel.....	12
1.4.1.2. Stöd från EUGFJ-garanti .....	13
1.4.1.3. Stöd från strukturfonderna .....	13
1.4.2. Ärenden som utreds av UCLAF.....	13
1.4.2.1. Traditionella egna medel.....	14
1.4.2.2. Stöd från EUGFJ-garanti .....	14
1.4.2.3. Stöd från strukturfonderna .....	14
1.4.2.4. Direkta utgifter .....	15
1.5. Återvinning .....	15
1.5.1. Traditionella egna medel .....	15
1.5.2. Stöd från EUGFJ-garanti.....	17
1.5.3. Stöd från strukturfonderna.....	18
2. Utredningar.....	18
2.1. Den organiserade brottsligheten (arbetsgruppernas verksamhet) .....	18
2.1.1. Cigarettsmuggling .....	19
2.1.2. Alkoholsmuggling .....	20
2.1.3. Utblandad olivolja .....	21
2.2. Angreppen på gemenskapens åtgärdsprogram inom olika sektorer.....	22
2.2.1. Ursprung som medger förmånsbehandling (egna medel).....	22
2.2.1.1. Import av motorfordon.....	22
2.2.1.2. Vitlöksimport från Kina.....	23

2.2.1.3.	Kinesiska textilier .....	24
2.2.1.4.	Import av tonfiskkonserver från Turkiet.....	24
2.2.2.	Den gemensamma jordbrukspolitiken.....	25
2.2.2.1.	Köttexport till Jordanien .....	25
2.2.2.2.	Vinexport .....	25
2.2.2.3.	Potatis – stärkelse .....	26
2.2.2.4.	Mjölkkvoter.....	27
2.2.3.	Strukturpolitiken .....	27
2.2.3.1.	Bidrag till högskolor från Europeiska socialfonden (ESF).....	27
2.2.3.2.	Europeiska socialfonden: Nederländerna, regionerna Rijnmond och Gelderland .....	28
2.2.3.3.	Utvecklingssektionen vid EUGFJ .....	28
2.2.3.4.	Gemenskapsinitiativet Leader I.....	29
2.2.3.5.	Fonden för fiskets utveckling (FFU) – Vattenbrukssektorn – Överfakturering av utrustning .....	30
2.2.4.	Direkta utgifter .....	30
2.2.4.1.	Yrkesutbildningsprogrammet Leonardo da Vinci .....	31
2.2.4.2.	Utgifter för forskning – Telekommunikation.....	31
2.2.5.	Internutredningar.....	32
2.2.5.1.	Avtal om bevakning av kommissionens byggnader .....	32
2.2.5.2.	Förskingring av biståndsmedel till tredje land .....	33
2.3.	Indirekt beskattning: mervärdesskatt.....	34
3.	Viktiga framsteg för skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen.....	34
3.1.	Reformen av tulltransiteringssystemet .....	35
3.1.1.	Lagstiftning: bestämmelser om tillämpningen av gemenskapstullkodexen och konventionen om gemensam transitering.....	35
3.1.2.	Praktiska åtgärder.....	36
3.1.3.	Det nya datoriserade transiteringssystemet .....	36
3.2.	Reformen av förmånsordningarna.....	37
3.3.	Indirekt beskattning .....	38
3.4.	Reformen av budgetförvaltningen (programmet SEM 2000).....	41
3.5.	Corpus Juris.....	41
3.6.	Jämförande analys (rapport om artikel 209a i EG-fördraget).....	42

4. Samarbete och partnerskap mellan medlemsstaterna .....	42
4.1. Medlemsstaternas initiativ för skydd av gemenskapens finansiella intressen	43
4.2. Artikel 280 i EG-fördraget och gemenskapens och medlemsstaternas delade ansvar när det gäller att skydda Europeiska unionens finanser .....	44
4.3. Det rättsliga samarbetet .....	44
4.4. Skyddet av euron.....	45
4.4.1. Kommissionens meddelande av den 22 juli 1998.....	46
4.4.2. Informationsutbyte och samarbete .....	47
4.5. Tullsamarbetet.....	48
4.6. Utbildningsinsatser vad gäller skyddet av de ekonomiska intressena.....	48
5. Samarbete och partnerskap med tredje land.....	49
5.1. Strategin inför anslutningen.....	49
5.2. Avtalen om ömsesidigt bistånd mellan gemenskapen och tredje land.....	50

## INLEDNING

Den tionde årsrapporten om skydd av gemenskapens ekonomiska intressen och kampen mot bedrägerier har tillkommit under speciella omständigheter som skiljer sig från tidigare år. Den 16 mars 1999 beslutade kommissionen att avgå till följd av den oberoende expertkommitténs första rapport<sup>1</sup> som hade offentliggjorts dagen innan. Den avgående kommissionen ansåg att det under dessa omständigheter inte var lämpligt att offentliggöra årsrapporten vid samma tidpunkt som tidigare år. Det bör även påpekas att arbetet med detta dokument påbörjades av den avgående kommissionen med arbetsgruppen UCLAF (Enheten för samordning av åtgärderna i kampen mot bedrägeri) i ledningen, och avslutades när den europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), som är ett oberoende organ, trätt i funktion under Romano Prodis kommission. Denna rapport är således ett uttryck för övergångsperioden mellan den nya och den tidigare kommissionen samt mellan den gamla organisationen för bedrägeribekämpning och den nya byrån.

Kommissionens rapport för 1998 är den sista som sammanfattar verksamheten i arbetsgruppen för samordning av bedrägeribekämpningen (UCLAF). Kommissionen beslutade den 28 april 1999 att inrätta Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF)<sup>2</sup>, ett vad gäller den operativa verksamheten oberoende organ som skall överta UCLAF:s arbetsuppgifter. De nya bestämmelserna<sup>3</sup>, som trädde i kraft den första juni 1999, innebär att byrån får ett utvidgat ansvar för att skydda gemenskapens intressen mot oegentligheter som kan leda till administrativa eller rättsliga åtgärder.

Gemenskapsbudgeten för 1998<sup>4</sup> uppgick till drygt 82,8 miljarder ecu (genomförande av betalningsbemyndiganden). *Inkomsterna* kommer dels från traditionella egna medel (14 miljarder ecu) och moms (33 miljarder ecu), dels från BNI-baserade medel som betalas direkt till EU:s budget (35 miljarder ecu). Den största *utgiftsposten* är jordbrukspolitiken (39,1 miljarder ecu eller 47 % av utgifterna). Därefter kommer strukturåtgärderna (28,8 miljarder ecu, 35 % av utgifterna) och de utgifter som kommissionen förvaltar direkt (t.ex. yttre åtgärder, forskning och utveckling) som uppgår till 10,7 miljarder ecu eller 13 % av utgifterna om man undantar utgifter för administration och personal.

Det är viktigt att påminna om att det är medlemsstaterna och kommissionen som tillsammans skall bekämpa bedrägerier och andra oegentligheter som skadar gemenskapens ekonomiska intressen. Medlemsstaterna har det största ansvaret eftersom de uppbär de traditionella egna medlen för gemenskapens räkning och administrerar omkring 80 % av utgifterna i gemenskapsbudgeten. På grundval av definitionen av begreppen "oegentlighet" och "bedrägeri" (det sistnämnda avser en oegentlighet med inslag av uppsåt som gör det till ett brott) har man för första gången försökt att räkna ut hur många bedrägerier som drabbat gemenskapsbudgeten. Hittills har det dock inte gått att göra någon detaljerad statistik eftersom medlemsstaternas uppgifter varken varit tillräckligt tydliga eller enhetliga. Rent allmänt kan man ändå konstatera att 20 % av de anmälda oegentligheterna kan anses vara "bedrägerier".

---

<sup>1</sup> Första rapporten om anklagelser rörande bedrägerier, bristfällig förvaltning och svågerpolitik inom Europeiska kommissionen.

<sup>2</sup> 1999/352/EG, EKSG, Euratom: Kommissionens beslut av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (OLAF), EGT L 136, 31.5.1999, s. 20.

<sup>3</sup> Förutom kommissionens beslut omfattar regelverket bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om utredningar som utförs av OLAF och det interinstitutionella avtalet om interna utredningar som utförs av byrån (EGT L 136, 31.5.1999).

<sup>4</sup> Källa: Gemenskapens budget: fakta i siffror, 1999 års utgåva, SEK(1999)1100.

Man bör emellertid vara försiktig vid tolkningen av de tendenser beträffande oegentligheter som nämns i rapportens första kapitel. Medlemsstaterna är skyldiga att anmäla misstänkta oegentligheter, men man måste tänka på att anmälan kan omfatta en oegentlighet eller ett bedrägeri som pågått i flera år, som i fallet med EUGFJ-garanti under 1998. Dessutom kan ett fåtal fall starkt påverka statistiken utan att det för den skull rör sig om en allmän tendens. Dessutom börjar tidigare års utredningar på fältet ge resultat.

När det gäller de egna medlen upptäcktes bedrägerier eller oegentligheter för nära en miljard ecu under 1997 (fall som anmäls av medlemsstaterna och utretts av UCLAF i samarbete med dessa), vilket motsvarar 6,6 % av den berörda budgeten (14 miljarder ecu 1997). För 1998 var denna summa bara ungefär hälften så hög (538 miljoner ecu), vilket innebär att inverkan på budgeten var 3,8 % (den totala budgeten i fråga förblev oförändrad). "Cigarettärendena" påverkade statistiken särskilt starkt under 1997. Beloppen i samband med cigarettmugglingen har sjunkit betydligt tack vare den framgångsrika bekämpningen av den svarta marknaden i Spanien och Andorra. Under 1998 fortsatte UCLAF att slutföra utredningar i samarbete med de behöriga nationella myndigheterna för att kunna straffa de skyldiga och återfå förskingrade belopp.

Vad beträffar strukturfonderna har vissa medlemsstater fortfarande svårt att uppfylla kravet på anmälning av misstänkta fall. Summan av de fall av bedrägeri eller oegentligheter som anmäldes under 1998 var lägre än 1997 (42 miljoner ecu jämfört med 57 miljoner 1997) kan ställas i relation till att UCLAF endast behandlade ett fåtal fall tillsammans med medlemsstaterna under perioden (fall för 7 miljoner ecu jämfört med 60 miljoner under 1997). Den totala andelen av budgeten sjönk alltså från 0,45 % 1997 till 0,18 % 1998 medan budgeten förblev så gott som oförändrad (en ökning från 26 till 28 miljarder ecu). Bristen på anmälningar från medlemsstaterna om oegentligheter i samband med Sammanhållningsfonden kan bero på att endast fyra länder berörs av fonden. De årliga projekten inom fonden (som inrättades 1994) övervakas dessutom mycket noga av de berörda medlemsstaterna.<sup>5</sup>

Utredningar om strukturfonderna, direkta utgifter och korruption (eller fall där institutionernas personal tros vara inblandad) sköts av en enda enhet inom UCLAF. Under 1998 gav enheten högsta prioritet åt de "interna" ärendena som kräver en större arbetsinsats. Detta ledde till att det totala antalet utredningar i fråga om strukturfonderna minskade.

När det gäller EUGFJ-garanti är utvecklingen den motsatta: 1997 konstaterades bedrägerier och oegentligheter för 317 miljoner ecu (0,79 % av årsbudgeten på över 40 miljarder ecu som anslagits till dessa utgifter) jämfört med 420 miljoner ecu 1998 (drygt 1 % av en mindre budget på 39,1 miljarder ecu). Ökningen beror på att medlemsstaterna under 1998 anmälde några nya fall av oegentligheter som sträcker sig över flera utredningsår.

Lärdomarna från utredningarna och den operativa samordningen har lett till andra viktiga, förebyggande åtgärder. Det handlar framförallt om att anpassa den rättsliga ramen och förstärka gemenskapslagstiftningen för att stå emot bedrägerier, i enlighet med kommissionens beslut inom ramen för SEM 2000 och dess rekommendation nr 7<sup>6</sup>.

- Reformen av transiteringsförfarandet, som visat sig vara nödvändig efter iakttagelser på fältet, fortsatte under 1998 i enlighet med den handlingsplan som kommissionen antog 1995.

---

<sup>5</sup> Spanien, Portugal, Irland och Grekland.

<sup>6</sup> SEK(96)1802, s.4. Jfr årsrapport 1996, kapitel 1, s.11.

- Reformen av förmånsordningarna, som inleddes 1996 genom en skärpning av bestämmelserna om det allmänna preferenssystemet, fortsatte på ett mer allmänt sätt under 1997 och 1998, bl.a. genom kommissionens meddelande om förvaltningen av gemenskapens förmånsordningar. I meddelandet betonas risken för betydande bedrägerier och oegentligheter på dessa områden. Som en följd av detta arbete antogs i slutet av 1998 en ny typ av skyddsklausul som rättsligt hänger samman med skydd av gemenskapens ekonomiska intressen inom det nya preferenssystemet. Systemet gör det möjligt för kommissionen att handla snabbt vid betydande bedrägerier och brister i det administrativa samarbetet med tredje land. Denna utveckling utgör också grunden för det arbete som för närvarande pågår under 1999 för att få fram ett övergripande juridiskt instrument för samtliga förmånsavtal med tredje land.

- Systemet med finansiella korrigeringar har också förbättrats på strukturpolitikens område, på samma sätt som inom jordbrukspolitik. Liknande åtgärder har också föreslagits beträffande traditionella egna medel.

- Andra förebyggande åtgärder har möjliggjort en skärpt jordbrukslagstiftning (t.ex. om exportbidrag och BSE).

Förutom de rent finansiella åtgärderna bör man även nämna andra insatser under 1998 för att skydda gemenskapens intressen.

Det rör sig om skydd av gemenskapens intressen mot en väl organiserad brottslighet som inte bara inriktas på EU:s finanser utan också påverkar själva existensberättigandet för vissa delar av gemenskapens grundläggande politik. Brottsligheten hotar också medlemsstaternas ekonomi och undergräver det europeiska byggets trovärdighet. Den måste bekämpas med lämpliga påföljder som man kan hitta genom att förena gemenskapslagstiftningen och de nationella lagstiftningarna.

Unionens nya politik, exempelvis genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen och införandet av euron, kräver ett gemenskapsskydd mot förfalskningar av sedlar och mynt. Med sikte på utvidgningen utarbetar kommissionen en särskild strategi inför anslutningen. Den skall hjälpa kandidatländerna att förbereda sin anslutning till unionen genom ett system för att skydda gemenskapsintressena som uppfyller både organisatoriska och operativa krav.

Man kan slutligen konstatera att de rättsliga instrument (avdelning VI i fördraget) som antogs 1995 med bestämmelser för skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen ännu inte har ratificerats trots upprepade uppmaningar från rådet (ekonomiska och finansiella frågor och rättsliga och inrikes frågor) och Europeiska rådet. Däremot tillämpas de instrument som samtidigt antogs inom ramen för första pelaren.



## 1. ANALYS OCH STATISTIK

### 1.1. Bedrägerier och andra oegentligheter

Kampen mot bedrägerier skall skydda gemenskapens ekonomiska intressen och därmed de europeiska skattebetalarnas intressen mot alla olagliga beteenden. Sådana beteenden kan ta sig många olika former och gälla allt från att en bestämmelse i gemenskapsrätten överträds av misstag eller försummelse till uppsåtliga och rent brottsliga beteenden, ofta i organiserade ligor.

För att gemenskapens ekonomi skall skyddas effektivt omfattar rättsmedlen mot bedrägerier hela skalan av olagliga beteenden, från enkla oegentligheter till organiserade brottsliga bedrägerier. Termen "oegentligheter" är mycket bredare och definieras i gemenskapsrätten som följer:

"Med *oegentligheter* avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten 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 gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som upp bärs direkt för gemenskapernas räkning"<sup>7</sup>.

Termen "bedrägeri" omfattar däremot beteenden som kan leda till straffrättsliga påföljder och definieras som följer:

"I denna konvention förstås med *bedrägeri* som riktar sig mot Europeiska gemenskapernas finansiella intressen

a) i fråga om utgifter, varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till

- användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapernas allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning otillbörligen upp bärs eller innehålls,
- undanhållande av information som skall lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt,
- användning av sådana medel för andra syften än dem som medlen ursprungligen har beviljats för,

b) i fråga om inkomster, varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till

- användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapernas allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning minskas på ett olagligt sätt,
- undanhållande av information som skall lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt,
- missbruk av en förmån som lagligen erhållits, om gärningen har samma effekt"<sup>8</sup>.

Enligt definitionerna ingår alltså "bedrägerier" i det övergripande begreppet "oegentligheter". Till skillnad från övriga oegentligheter är bedrägerier dock uppsåtliga

---

<sup>7</sup> Artikel 1.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 (EGT L 312, 23.12.1995).

<sup>8</sup> Artikel 1.1 i konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 316, 27.11.1995).

och illegala beteenden som kan medföra straffrättsliga påföljder. Bedrägerier beivras striktare och kan leda till åtal medan man vid övriga oegentligheter snarare lägger tyngdpunkten på att få tillbaka de medel som undanhållits.

Det vore naturligtvis bra att i rapporten om arbetet vid bedrägerienheten UCLAF tydligare kunna skilja bedrägerier från övriga oegentligheter. Men medlemsstaternas uppgifter är inte tillräckligt detaljerade och tillförlitliga för det. Också uppgifterna om vilken sorts oegentlighet saken gäller bör alltså tas med stor försiktighet.

- De behöriga myndigheternas praxis för att anmäla ärenden varierar kraftigt mellan medlemsstaterna och hur stor andel av oegentligheterna som uppges vara bedrägerier kan variera mellan 0 och 76 procent. Hur ett ärende betecknas i inledningsskedet kan bero på om tillsynsmyndigheten eller den myndighet som upptäckt ärendet är en dömande myndighet eller inte<sup>9</sup>.
- En bedömning av både vilken sorts oegentlighet det är frågan om och medlemsstaternas beskrivning av tillvägagångssättet visar att fler ärenden skulle kunna anses utgöra bedrägerier. Detta gäller särskilt ärenden som avser egna medel.
- Den juridiska bedömningen av ett och samma ärende kan dessutom ändras med tiden och ett ärende som ansågs gälla bedrägeri och anmäldes som sådant när utredningen inleddes kan när processen avslutas ha omvärderats till en enkel oegentlighet eller vice versa.

Ärenden som utreds av UCLAF i samarbete med medlemsstaterna bör inte delas upp av två skäl. För det första avser UCLAF:s arbete huvudsakligen grova, komplicerade internationella ärenden som ofta har kopplingar till organiserad brottslighet där medlemsstaterna behöver stöd från gemenskapen för att klara utredningen. För det andra har UCLAF ingen behörighet att pröva om oegentligheterna utgör brott. Utredningarna skall bara fastställa om det som förevarit utgör en överträdelse, men det är medlemsstaternas behöriga myndigheter som bedömer om överträdelsen utgör ett brott.

## 1.2. Upptäckta och misstänkta bedrägerier

En försiktig bedömning av UCLAF:s uppgifter för alla budgetområden sammantaget visar att ett ärende av fem gäller bedrägeri som kan leda till åtal<sup>10</sup>. Övriga oegentligheter kan ofta fastställas av en administrativ myndighet men eftersom bedrägerier kan utgöra brott skall de fastställas av en rättslig myndighet, vanligen en domstol. Det kan dröja länge från det att talan väckts innan en slutlig dom meddelas.

Att ett ärende som utreds av UCLAF uppges gälla bedrägeri är bara ett relativt mått på hur grovt ärendet är. UCLAF tillhandahåller bara uppgifter som framkommit vid utredningen och bistår nationella domstolar med bland annat gränsöverskridande samordning när talan väcks. Kommissionens uppgifter om att ett ärende avser bedrägeri är därför provisoriska, i avvaktan på att behörig nationell domstol skall meddela dom. Sådana domar skall formellt anmälas av medlemsstaten enligt tillämpliga bestämmelser på området.

Det ovanstående resonemanget gäller även de belopp som berörs. Framför allt i bedrägeriärenden kan konsekvenserna för budgeten fastställas närmare först när den behöriga domstolen meddelat slutlig dom. Innan dess är det alltså frågan om en mer

---

<sup>9</sup> De flesta fall som anmälts av Italien har till exempel upptäckts av *Guardia di Finanza*, som inte är en rent administrativ myndighet.

<sup>10</sup> Till exempel för urkundsförfalskning eller förvanskning.

eller mindre korrekt bedömning. UCLAF utreder ärenden just för att klargöra sakomständigheterna och bedöma dem i sitt sammanhang, och beräknar då hur stora beloppen kan vara<sup>11</sup>.

För att få en uppfattning om de ekonomiska konsekvenserna av bedrägerier och övriga oegentligheter krävs information dels om vilka belopp medlemsstaterna fastställt och anmält, dels om kommissionens beräkningar i ärenden som är under utredning men ännu inte formellt anmälts av medlemsstaterna. När medlemsstaterna fullföljer anmälningsplikten kan konsekvensberäkningarna för ärenden som utretts av UCLAF bekräftas eller bestridas med hjälp av anmälningarna, som ofta görs året efter.

### 1.3. Situationen 1998

#### 1.3.1. Oegentligheter som anmälts av medlemsstaterna

År 1998 fick kommissionen in 5 091 anmälningar från medlemsstaterna om oegentligheter inklusive eventuella bedrägerier avseende 577 miljoner ecu. En preliminär analys visar att de oegentligheter där misstanke om bedrägeri föreligger utgör 20 % av anmälningarna, alla budgetområden sammantagna. De ärenden som anmälts av medlemsstaterna fördelas som följer:

<i>Budgetområde</i>	<i>Antal ärenden (1998)</i>	<i>Berörda belopp (i miljoner ecu)</i>	<i>Procent av budgeten(*)</i>
<i>Egna medel</i>	2 272	249	1,77 %(**)
<i>Stöd från EUGFJ- garanti</i>	2 412	285	0,73 %
<i>Stöd för strukturella åtgärder</i>	407	43	0,15 %

(\*) Procentangivelsen för hur stor del av 1998 års budget som utsatts för sådana oegentligheter som anmälts av medlemsstaterna är bara en ungefärlig angivelse eftersom vissa ärenden som anmäldes 1998 kan gälla flera tidigare budgetår, på så sätt att även om anmälan skedde 1998 kan oegentligheter ha förekommit under ett eller flera tidigare år.

(\*\*) Av nettobeloppet för de traditionella egna medlen.

Fördelningen per medlemsstat framgår av tabellerna 1–4 i bilagan.

#### 1.3.2. Ärenden som utreds av UCLAF i samarbete med medlemsstaterna

Utöver de ärenden som anmäldes av medlemsstaterna 1998 inledde UCLAF själv 227 nya utredningar, främst av misstänkta bedrägerier eller andra illegala handlingar. Därtill kommer några ärenden som inletts tidigare år och var under aktiv utredning 1998. Beloppsberäkningen för nya ärenden och fastställda belopp i ärenden

<sup>11</sup> Cigarettsmuggling är ett bra exempel på detta. När en viss mängd smuggelcigaretter beslagt vid kontroller måste man räkna med också tidigare smuggelpartier som inte upptäckts i tid. Bedrägeriernas ekonomiska konsekvenser måste beräknas på hela smugglingen och inte bara på de kvantiteter som tas i beslag.

som fortfarande utreds<sup>12</sup> uppgår till cirka 442 miljoner ecu.

<i>Budgetområde</i>	<i>Nya utredningar (1998)</i>	<i>Beräknat belopp (i miljoner ecu)</i>	<i>Procent av budgeten(*)</i>
<i>Egna medel</i>	89	289	2,05 %(**)
<i>Stöd från EUGFJ-garanti</i>	73	135	0,35 %
<i>Stöd för strukturella åtgärder</i>	41	7	0,02 %
<i>Direkta utgifter</i>	24	11	0,10 %

(\*) Procentangivelsen för hur stor del av 1998 års budget som avsåg ärenden som utreddes av UCLAF är bara en ungefärlig angivelse eftersom vissa ärenden kan gälla flera tidigare budgetår, på så sätt att även om ärendet började utredas 1998 kan de misstänkta bedrägerierna avse flera tidigare år.

(\*\*) Av nettobeloppet för de traditionella egna medlen.

#### 1.4. Utvecklingstendenser

Utvecklingen av antalet nya ärenden och de ekonomiska konsekvenserna har stabiliserats på senare år, både i fråga om bedrägerier och andra oegentligheter.

##### 1.4.1. Medlemsstaternas anmälningar<sup>13</sup>

###### 1.4.1.1. Traditionella egna medel

Hur många fall av bedrägerier eller andra oegentligheter som medlemsstaterna upptäcker varierar stort. Kulmen nåddes 1997 men sjönk 1998 till samma nivå som 1995<sup>14</sup>.

Beloppen brukade tidigare öka varje år men sjönk 1998 något jämfört med tidigare år. De lägre belopp som medlemsstaterna fastställde och anmälde 1998 stämmer dock inte med resultaten från de senaste årens utredningar av UCLAF i samarbete med medlemsstaterna. När det gäller *cigaretter* uppger medlemsstaterna att nära 5 miljarder smuggelcigaretter tagits i beslag vilket innebär 78 % mer än 1997 och förluster på 118 miljoner ecu för gemenskapens budget.

<sup>12</sup> För de ärenden som inleddes tidigare år och där beloppen ändrats 1998 (ett trettiotal ärenden för alla sektorer sammantagna) uppges bara de belopp som eventuellt överstiger de ursprungliga beräkningarna. Diagram 1, 3 och 5 i bilagan visar medlemsstaternas anmälningar sedan år 1995.

<sup>13</sup> Sedan mitten av 1996 har medlemsstaterna anmält fall av bedrägerier och oegentligheter direkt till kommissionen via datorprogrammet OWNRES. Diagram 1 i bilagan visar i grafisk form vilka anmälningar kommissionen fått in den 4 oktober 1999 (ursprungliga och uppdaterade uppgifter). Anmälningarna omfattar 1998 samt tidigare år då en uppdatering är nödvändig. Kommissionen har vid upprepade tillfällen uppmanat medlemsstaterna att göra en uppdatering för fallen av bedrägerier och oegentligheter från perioden 1989-1996 (anmälningsplikten började gälla 1989) på elektronisk väg. Kommissionen hoppas på detta sätt få mer detaljerade och tillförlitliga uppgifter under de kommande åren.

**Förmånsordningarna** står för 16 % av de upptäckta fallen och för 12 % de sammanlagda beloppen och sektorn är därför fortfarande mycket sårbar. Antalet upptäckta fall och berörda belopp för **extern transitering** har dock sjunkit märkbart jämfört med tidigare år. En förklaring kan vara att särskild uppmärksamhet har ägnats sådana transaktioner och att man använt förvarningssystemet<sup>15</sup>.

#### 1.4.1.2. Stöd från EUGFJ-garanti

År 1998 anmäldes 2 412 fall av bedrägerier och oegentligheter vilket innebär en ökning av antalet på nära 20 % jämfört med 1997 och nära 40 % jämfört med 1995.

År 1995–1997 sjönk de anmälda beloppen väsentligt men ökade 1998 med 75 %. Ökningen beror på att Italien anmält fyra mycket omfattande fall avseende konsumtionsstöd för olivolja. Ärendena sträcker sig över en flera år lång period vilket bekräftar kommissionens uttalande<sup>16</sup> om att oegentligheternas verkliga ekonomiska effekt på budgeten inte kan mätas på ett enda budgetår eftersom effekten påverkas kraftigt av när de råkade uppdragas.

Oegentligheter som upptäckts av medlemsstaterna avser fortfarande främst marknadsstöd. Exportbidragens andel är relativt oförändrad. De mest utsatta varorna är olivolja, nötkött och nötkreatur samt mejerivaror.

#### 1.4.1.3. Stöd från strukturfonderna

Allt fler fall upptäcks och anmäls av medlemsstaterna vilket tyder på att kontrollsystemen blir allt mer effektiva. Men skillnader förekommer mellan medlemsstaterna. Att kommissionen upptäckte ett omfattande bedrägeri i fråga om stöd från Europeiska socialfonden i Nederländerna<sup>17</sup> visar vilka svårigheter detta land har att fullgöra anmälningsplikten. Den aktuella medlemsstaten anmälde under budgetår 1998 bara tre fall av oegentligheter, som alla avsåg Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Ungefär hälften av de ärenden och belopp som anmäldes 1998 avsåg Europeiska socialfonden. År 1997 avsåg mindre än 40 % av fallen och beloppen denna fond. Räknat på budgetanslagens storlek utsätts 0,28 % av anslagen till socialfonden och 0,23 % av anslagen till EUGFJ-utveckling för bedrägerier och oegentligheter vilket är mer än för anslagen till regionalfonden (0,11 %) och Fonden för fiskets utveckling (0,12 %).

#### 1.4.2. Ärenden som utreds av UCLAF<sup>18</sup>

Under 1998 utförde UCLAF totalt 346 *undersökningar på plats* i samarbete med medlemsstaterna. Utredningarna rör inte bara ärenden som tillkommit under året utan också pågående ärenden. Totalt handlar det om 132 undersökningar på plats inom området egna medel (industriprodukter, fiske, jordbruksprodukter, textilier, cigaretter), 135 avseende EUGFJ-garanti, 79 avseende strukturåtgärder (strukturfonderna och Sammanhållningsfonden) och direkta utgifter som förvaltas av

---

<sup>15</sup> Se punkt 4.5, s. 48.

<sup>16</sup> Se bland annat årsrapporten 1994, kapitel 6, avsnitt 2.

<sup>17</sup> Se punkt 2.2.3.2., s. 28.

<sup>18</sup> Diagrammen 2, 4, 6 och 7 i bilagan visar utvecklingen av UCLAF:s utredningar i samarbete med medlemsstaterna sedan 1995.

kommissionen (t.ex. forskning, utgifter till förmån för vissa tredje länder inom programmen Phare och Tacis samt utgifter för Europeiska utvecklingsfonden).

Av dessa utredningar gjordes 55 (16 % av det totala antalet) i tredje land. I fråga om personal (antal anställda/dag) utgör uppdragen i tredje land nära 30 % av den operativa verksamheten.

Kommissionen prioriterar kampen mot bedrägerier som utförs av organiserade brottsliga grupper eller nätverk. De specialiserade arbetsgrupperna (för cigaretter, alkohol, olivolja osv.) har därför fortsatt och intensifierat sin verksamhet under 1998 i nära samarbete med medlemsstaterna för att bekämpa denna omfattande och vinstgivande trafik och se till att den inte ökar i omfattning. Det är också därför som UCLAF:s verksamhet har utvidgats till att inte bara omfatta skydd av gemenskapens ekonomiska intressen utan också andra åtgärder mot den organiserade brottsligheten som kampen mot handeln med förfälskade varor (piratkopior).

I dessa fall krävs brottsutredningar eftersom det är det enda som har en avskräckande effekt på organiserade brottslingar som utnyttjar skillnaderna mellan medlemsstaternas juridiska system.

#### 1.4.2.1. Traditionella egna medel

Att beloppen minskade 1998 jämfört med 1997 trots det ökade antalet utredningar beror på att beloppen för omfattande bedrägerier inom olika verksamhetsområden bokförs under ett bestämt år, medan utredningarna om dessa ärenden fortsätter i ett eller flera år till. Det gäller t.ex. fallet med cigarettsmuggling via Montenegro<sup>19</sup> där utredningarna fortsatte även under 1998. Detsamma gäller cigarettsmugglingen via Andorra 1997<sup>20</sup> där man vidtagit särskilda åtgärder inom ramen för det förstärkta samarbetet mellan gemenskapen och Andorra<sup>21</sup>.

#### 1.4.2.2. Stöd från EUGFJ-garanti

Vad beträffar EUGFJ-garanti inleddes lika många nya utredningar 1998 som 1996. De var fler än 1997 och färre än 1995. Detta visar att stora resurser fortfarande går till de omfattande utredningar som inletts under tidigare år. De belopp som förekommer i UCLAF-utredningarna nådde sin högsta nivå 1997 medan det totala beloppet i medlemsstaternas anmälningar samma år var betydligt lägre än tidigare år och till och med än året därpå. Detta visar tydligt tidsförskjutningen mellan resultaten från en utredning som gjorts av en medlemsstat på egen hand och en multilateral utredning som samordnas av UCLAF.

De nya utredningarna gäller i första hand åtgärder för att stötta marknaden, export av nötkött, sockersmuggling samt mjölkkvoter.

#### 1.4.2.3. Stöd från strukturfonderna

UCLAF:s utredningar i samarbete med medlemsstaterna följer inte samma mönster som medlemsstaternas anmälningar. De har blivit färre och de inblandade beloppen

---

<sup>19</sup> Jfr årsrapport 1997, kapitel 2, punkt 2.1.1.3, s.20

<sup>20</sup> Jfr årsrapport 1997, kapitel 2, punkt 2.1.1.5, s. 21.

<sup>21</sup> Jfr kapitel 2, punkt 2.1.1, s. 19 och följande sidor.

har också sjunkit. Varannan utredning som inleddes 1998 gällde *Socialfonden* medan utredningarna kring fonden bara utgjorde 40 % av utredningarna under 1997 (men över 50 % under 1996). De nya utredningarna i samband med *Regionalfonden* och *EUGFJ-utveckling* är betydligt färre än under tidigare år.

Beloppen i de ärenden som utreds av UCLAF är i genomsnitt två eller tre gånger så höga som de belopp som förekommer i medlemsstaternas anmälningar.

#### 1.4.2.4. Direkta utgifter

De nya utredningarna är färre än 1996 och 1997 och det berörda totalbeloppet är också betydligt lägre än 1997. Liksom tidigare år gäller de nya utredningarna först och främst områdena forskning och utvecklingsstöd.

### 1.5. Återvinning

Siffrorna under punkt 1.3 beskriver de totala effekterna av avslöjade eller misstänkta bedrägerier eller oegentligheter. Dessa siffror innefattar således även misslyckade försök till bedrägerier och förluster för gemenskapsbudgeten som bara kan beräknas genom extrapolering (gäller särskilt smuggling). Själva återvinningen gäller dock endast fall där den berörda aktören och de exakta beloppen har kunnat fastställas.

#### 1.5.1. Traditionella egna medel

Enligt gemenskapsbestämmelserna<sup>22</sup> är det medlemsstaterna som skall uppbära traditionella egna medel. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att dessa medel kan fastställas, beräknas, återvinnas och ställas till gemenskapens förfogande på bästa sätt.

Det grundläggande problemet med återvinning av egna medel är att återvinningsförfarandet kan inledas först när tullarna fastställts av medlemsstatens behöriga myndighet. Detta innefattar särskilt identifiering av ifrågavarande aktör och en exakt beräkning av de tullar som skall betalas. När det gäller smuggling (av t.ex. cigaretter) är det svårt och ibland omöjligt att i efterhand beräkna de tullar som skulle ha erlagts för en vara som införts olagligt och därefter släppts ut på marknaden. I normala fall förstörs en vara som beslagtogs i samband med olaglig import. Då betalas inga tullar.

Det största problemet vid import genom obehörig tillämpning av en förmånsordning är otillräckliga kontroller från medlemsstaternas sida och försenat eller bristande samarbete från länder som åtnjuter förmånsbehandling. Resultatet är att tullpliktiga importörer kan undvika tullskulden och förfaranden för att återvinna denna även om en falsk deklaration av ursprung som medför förmånsbehandling upptäcks, antingen därför att ärendet hinner preskriberas eller därför att det finns osäkerhet om lagstiftningen på grund av bristande samarbete från de länder som åtnjuter förmånsbehandling. Ibland spelar båda dessa faktorer en roll.

---

<sup>22</sup> Rådets beslut 94/728/EG, Euratom av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 293, 12.11.1994) och rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 (EGT L 155, 7.6.1989).

I dessa fall och vid andra former av avancerat bedrägeri kopplat till väl organiserade kriminella nätverk är det ofta omöjligt att finna någon solvent gäldenär att återkräva utestående belopp från. Därför är det så viktigt att angripa dessa nätverk, oavsett vilka de är.

Erfarenheten visar att medlemsstaterna sedan tullarna fastställts ofta är långsamma med att återkräva de aktuella beloppen. Det är främst de administrativa och rättsliga förfarandena som tar tid. Även skillnaderna i de olika nationella förvaltningarnas tolkning av gemenskapsrätten utgör hinder för en enhetlig återvinning av dessa medel.

Kommissionen följer upp återvinningsförfarandet, bland annat på följande sätt:

- Genom upprättandet av kommissionens sammanfattande rapport om medlemsstaternas meddelanden om sin kontrollverksamhet<sup>23</sup>.
- Genom statistisk analys av bedrägerianmälningar (kallade "provgrupp A"-anmälningar), som skall redovisa det allmänna läget på återvinningsområdet. En första rapport baserad på detta underlag riktades till budgetmyndigheten (Europaparlamentet och rådet) 1995<sup>24</sup>.
- Genom mer noggrann utredning av viktigare fall som valts ut vid stickprovskontroller efter objektiva kriterier<sup>25</sup> eller av särskilt komplicerade fall.

Den sammanfattande rapporten tar upp alla konstaterade oegentligheter och undanhållna belopp, utan hänsyn till den tröskel på 10 000 ecu som utlöser skyldigheten att meddela kommissionen<sup>26</sup>. Av denna rapport framgår att "bruttoåtervinningen" (återvinning under året) i medlemsstaterna låg på i genomsnitt 23 % för 1997. Denna nivå ligger i linje med den uppbördskvot på 27 % som gäller för medlemsstaternas formella anmälningar 1998 av fall där beloppen överstiger 10 000 ecu.

Den finansiella uppföljningen av bedrägerier och andra oegentligheter som omfattas av provgrupperna B94 och B98<sup>27</sup> visar på klart ökad – men fortfarande otillräcklig – effektivitet i återvinningen (uppbördskvoten har stigit från 2 % till 12 %). Antalet preskriberade ärenden har sjunkit kraftigt (från 12 % till 4 %). Uppbördskvoten varierar dock enormt beroende på vilken vara och vilket tullsystem det gäller. I två ärenden rörande oregelbunden import av textilvaror med stöd av ej tillämpliga förmånsintyg<sup>28</sup> låg uppbördskvoten på 55 % respektive 60 %, vilket visar att återvinningen fungerar om det finns ett effektivt samarbete med ursprungslandet.

---

<sup>23</sup> Jfr andra sammanfattande rapporten, avseende budgetåret 1997 [Dok. KOM (1999)110 slutl., 12.3.1999].

<sup>24</sup> Rapport om situationen vad gäller uppbörd av traditionella egna medel i samband med fall av bedrägerier och oegentligheter (metod och provgrupp A 94), dok. KOM(95) 398 slutl., 6.9.1995. En andra rapport är planerad till slutet av 1999.

<sup>25</sup> Rapport om situationen vad gäller uppbörd av traditionella egna medel i samband med fall av bedrägerier och oegentligheter (provgrupp B94 och B98), dok. KOM(97) 259 slutl., 9.6.1997 och KOM(1999) 160 slutl., 21.4.1999.

<sup>26</sup> Artikel 6.4 rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89.

<sup>27</sup> Jfr årsrapporten för 1994, kapitel 6, avsnitt 2 (B94). 9 fall valdes ut (B98) och anmäldes inom ramen för det ömsesidiga biståndet. Fallen motsvarar ett belopp på 136 miljoner ecu.

<sup>28</sup> Kläder importerade från Laos och textilier importerade från Kambodja.



Detta bekräftas genom ett annat fall som också gällde oregelbunden import av textilvaror<sup>29</sup>. I detta fall var uppbördskvoten 52 %.

Enligt artikel 17.2 i rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89 fritas medlemsstaterna från att ställa fastställda belopp till kommissionens förfogande endast om dessa belopp inte har kunnat uppbäras av skäl som inte kan tillskrivas medlemsstaterna<sup>30</sup>. I de rapporter som skall lämnas enligt artikel 17.3 i nämnda förordning, skall medlemsstaterna i förekommande fall ange skälen för att inte ställa de egna medlen till gemenskapsbudgetens förfogande. Mellan 1989 och 1998 mottog kommissionen anmälningar av 44 fall från 7 medlemsstater där medlemsstaterna ansåg att beloppen inte kunde återvinnas. Trots det begränsade antalet fall ifrågasätter kommissionen om medlemsstaterna verkligen har uppfyllt sina skyldigheter till punkt och pricka.

För att öka effektiviteten i förfarandena har kommissionen föreslagit införande av en femårsfrist för att medlemsstaterna skall avföra alla belopp som inte kan återvinnas från sina räkenskaper<sup>31</sup>. Denna frist skulle gälla för samtliga medlemsstater.

### 1.5.2. *Stöd från EUGFJ-garanti*

Av artikel 8.2 i rådets förordning (EG) nr 729/70 framgår att om en fullständig återvinning inte kan åstadkommas, skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelse bäras antingen av gemenskapen eller av medlemsstaten om denna inte har uppfyllt alla sina skyldigheter. Beslutet om vem som skall bära förlusten fattas inom ramen för det förfarande som kallas avslutande av räkenskaperna.

Sedan några år tillbaka arbetar kommissionen (GD Jordbruk) och medlemsstaterna för att rensa ut gamla restposter, dvs. belopp som ännu inte har återvunnits trots att de ifrågasättande bedrägerierna och oegentligheterna anmäldes för flera år sedan. Samtidigt som kommissionen medger att återvinningsförfaranden kan vara långvariga, anser den att en period på fyra år bör räcka för att vidta nödvändiga åtgärder och fastställa om ett belopp kan återvinnas på ett effektivt sätt. Om återvinningen inte har påbörjats efter dessa fyra år och visar sig omöjlig att genomföra måste kommissionen fatta beslut om huruvida beloppet skall bäras av EUGFJ (eftersom återbetalning är omöjlig av skäl som inte kan tillskrivas den ifrågasättande medlemsstaten) eller av medlemsstaten (eftersom den inte har visat önskvärd omsorg). Undantag måste dock göras för de fall där återvinningsbeslutet ligger hos de rättsliga instanserna.

Det måste konstateras att kommissionens försök att få medlemsstaterna att undanröja belopp som inte kan återvinnas och höja uppbördskvoten ännu inte har burit frukt. De belopp som inte har återbetalats efter fyra år (bortsett från de fall som ligger hos rättsliga instanser) har stigit från 36 % för fall som meddelades före 1994<sup>32</sup> till 50 % för fall som meddelades före 1995. Av de 1 651 miljoner ecu som anmäldes till

---

<sup>29</sup> Textilier importerade från Bangladesh, ett ärende som inte ingick i provgrupp B98.

<sup>30</sup> I juli 1997 lade kommissionen fram ett förslag till ändring av förordning nr 1552/89 som 1999 fortfarande ligger hos rådet. Syftet är att införa ett förfarande som gör det möjligt att på ett klarare och mer systematiskt sätt fastställa de belopp som skall påläggas medlemsstater som inte har uppfyllt alla sina skyldigheter när det gäller att återkräva utestående belopp (motsvarande "avslutande av räkenskaperna").

<sup>31</sup> Förslaget lades fram för rådet den 11 maj 1999.

<sup>32</sup> Jfr årsrapporten för 1997, tabell 4.

kommissionen 1973–1994, hade 824 miljoner ännu inte återbetalats 1998 (bortsett från de fall som ligger hos rättsliga instanser).

Eftersom det är medlemsstaterna som skall visa att de varit noggranna och vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att faktiskt kunna återkräva beloppen, kommer kommissionen att tvingas att inom ramen för kommande beslut om avslutande av räkenskaperna påföra medlemsstaterna betydande belopp, om de inte kan visa att återvinning är objektivt omöjlig.

### *1.5.3. Stöd från strukturfonderna*

Liksom för andra utgifter är det medlemsstaternas meddelanden enligt förordningarna (EG) nr 1681/94 och nr 1831/94 som är utgångspunkten för den finansiella uppföljningen. Till skillnad från andra budgetområden ingår de enskilda projekt som samfinansieras av gemenskapens fonder i allmänhet i ett flerårigt program, vilket ofta gör det möjligt att reglera den finansiella situationen, senast i samband med den slutliga betalningen för programmet i fråga. Följden är att återvinningsläget kan bedömas först när det aktuella programmet har avslutats.

Om man endast betraktar återvinningsläget för slutförda operativa program och särskilt situationen för projekt som finansierats genom det första ramprogrammet 1988–1993, kan man konstatera att av ett deklarerat belopp på 123 miljoner ecu har 44 miljoner ecu återvunnits (omkring 36 %). Faktum kvarstår dock att medlemsstaterna ytterst sällan rapporterar vilka uppföljningsåtgärder som vidtagits för att de finansiella konsekvenserna av konstaterade bedrägerier och andra oegentligheter skall kunna bedömas. Medlemsstaterna löper därmed risken att kommissionen systematiskt överskattar de belopp som ännu inte har reglerats.

## **2. UTREDNINGAR**

I detta kapitel beskrivs först några av UCLAF:s viktigaste utredningar om nätverk av organiserad brottslighet, oavsett vilken sektor som berörs eller gemenskapspolitik som hotas. Sedan beskrivs några utredningar som syftar till att skydda gemenskapens åtgärdsområden, dvs. handelspolitiken, jordbrukspolitiken, strukturpolitiken samt politiken för direkta utgifter som administreras direkt av kommissionens avdelningar utan att gå via medlemsstaterna. Vissa utgiftsområden har "interna" problem som upptäckten av grova oegentligheter och bristande förvaltning inom kommissionens avdelningar. Det sista avsnittet ägnas åt indirekt beskattning (bedrägerier i samband med punktskatter och moms).

### **2.1. Den organiserade brottsligheten (arbetsgruppernas verksamhet)**

Verksamheten inom de specialiserade arbetsgrupperna (för t.ex. cigaretter, alkohol och olivolja) visar att ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och en effektiv samordning på gemenskapsnivå tillsammans med de förebyggande åtgärderna inom gemenskapen och i medlemsstaterna gör det möjligt att upptäcka betydande smuggling inom de sektorer där det finns stora möjligheter att göra olagliga vinster.

### 2.1.1. Cigarettsmuggling

#### - Operation *Rana*

I januari 1998 beslagtogs de spanska tullmyndigheterna (SVA<sup>33</sup>) sju lastbilar lastade med över 80 miljoner cigaretter som skulle smugglas in i Spanien. SVA beslagtogs senare rorofartyget *Rana* eftersom det använts för att lossa smuggelcigaretterna i en liten hamn i Barcelonaområdet. Utredningarna som gjordes inom ramen för bestämmelserna om ömsesidigt bistånd inom Europeiska unionen visade att cigaretterna, som kom från olika hamnar i USA, ursprungligen hade lastats i Pireus i Grekland.

De spanska myndigheterna bad UCLAF:s arbetsgrupp för cigaretter om hjälp. Efter kontakter med den spanske åklagare som var ansvarig för ärendet gjorde kommissionens tjänstemän utredningar i Grekland, Albanien och USA. De fann tillräckliga bevis för att de beslagtagna cigaretterna hade exporterats från USA till Grekland innan de lastades på *Rana* för vidare smuggling till Spanien utan att lagligen ha lossats i Albanien som redarna hävdade.

Kommissionens upplysningar och bevis visade sig vara avgörande under det rättsliga förfarandet i Spanien. UCLAF:s utredare lade fram bevisen från resorna inför spansk domstol och den fällande domen ledde till böter och fängelsestraff. Det effektiva samarbetet mellan kommissionen och det spanska rättsväsendet bör här understrykas, liksom samarbetet mellan kommissionen och övriga spanska och grekiska myndigheter.

Den albanska regeringen har gett utomordentlig administrativ hjälp. De amerikanska myndigheterna bidrog också till ett utmärkt samarbete vid den första viktiga tillämpningen av det nya avtalet om ömsesidigt bistånd i tullfrågor mellan USA och Europeiska gemenskaperna.

#### - Smuggling i Andorra

Kommissionen har under de senaste åren byggt upp ett samarbete med en rad nationella myndigheter för att förhindra de betydande förluster i gemenskapsbudgeten och de nationella budgetarna som orsakas av den organiserade brottsligheten. Sedan 1996 har Andorra visat sig vara ett viktigt ursprungsland för cigarettsmuggling till Europeiska unionen. Den sammanlagda förlusten 1997 beräknades till 400 miljoner ecu (egna gemenskapsmedel och nationella tullar).

I mars 1998 ledde UCLAF en första delegation med företrädare för berörda specialiserade enheter i Spanien, Frankrike, Irland och Förenade kungariket. Utredningarna visade bristen på adekvata rättsliga instrument i Andorra för att förebygga och bekämpa bedrägerier.

En delegation från kommissionen med medverkan av UCLAF besökte den andorranska regeringen i november 1998. Delegationen noterade en grundläggande attitydförändring hos regeringen som för övrigt redan märkts då en delegation från Europaparlamentets budgetkontrollutskott besökte Andorra i juli 1998.

---

<sup>33</sup>

*Servicio de Vigilancia Aduanera.*

Den andorrranska regeringen har infört en ny, adekvat lagstiftning för att bekämpa smuggling och helt genomföra protokollet om ömsesidigt bistånd mellan Europeiska gemenskaperna och Andorra<sup>34</sup>. Tack vare det ökade skyddet mot bedrägerier har inkomsterna till gemenskapens egna medel enligt UCLAF ökat med 75 miljoner ecu (tullar) för 1998. De finansiella förluster i form av moms och punktskatter som medlemsstaterna på detta sätt kunnat undvika beräknas till 300 miljoner ecu.

### 2.1.2. *Alkoholsmuggling*

Arbetsgruppen för alkohol har sedan slutet av 1996 samordnat internationella utredningar om illegala kanaler i fråga om alkohol och alkoholhaltiga drycker. Arbetet under 1998 visade att flera sofistikerade nätverk och kriminella grupper som redan ägnar sig åt brottslig omdirigering av andra gemenskapsprodukter också börjat intressera sig för smuggling av alkohol (varvid de utnyttjar möjligheten med punktskatteuppskov, dvs. att transportera alkohol och alkoholhaltiga drycker mellan olika länder i gemenskapen utan att betala skatt förrän i destinationslandet) till de länder som har den högsta skattesatsen.

Under 1998 lyckades arbetsgruppen oskadliggöra en kriminell organisation som undanhållit 1,5 miljoner liter ren alkohol från ordningen för rörlighet inom gemenskapen och omdirigerat varorna till länderna i Östeuropa.

Gruppen upptäckte också ett annat viktigt fall där 150 000 liter ren alkohol och alkoholhaltiga drycker undanhållits från ordningen för rörlighet inom gemenskapen och omdirigerats till de nordeuropeiska marknaderna.

Flera typer av oegentligheter framkom under dessa utredningar. Den första upptäcktes vid export av alkohol från Italien till länder i Östeuropa där stämplade ledsagardokument tydde på att alkoholen verkligen lämnat gemenskapen. Varorna hade i själva verket olagligen förts in i de nordiska länderna och dokumenten försetts med falska stämplor. Denna typ av smuggling har minskat, eftersom det är förhållandevis lätt för tullens utredare att se till vilket land varan exporteras.

En annan typ är falsk beskrivning av alkoholen som i transporthandlingarna deklarerar som en annan vara, exempelvis tomatsås eller styckegods. Vid denna typ av bedrägeri är de ledsagardokument, som ursprungligen upprättats av alkoholproducenten, försedda med falska stämplor samt namn och registreringsnummer för indirekta skatter till en fiktiv mottagare i ett annat medlemsland.

En ytterligare form av bedrägeri är simulering av alkoholexport. UCLAF har t.ex. kunnat konstatera att tomma lastbilar skickats från Italien till Slovenien. Ledsagardokumentet stämplades vid gränsen. Den fiktiva exporten innebär att en mängd alkohol inte deklarerar för punktskatt och moms utan säljs på svarta marknaden i Nordeuropa. I samband med detta ärende samordnade UCLAF det informationsutbyte som ledde till att de "finansiellt ansvariga" för den kriminella organisationen greps i Slovenien. De åtalades senare för tvätt av bedrägeripengarna.

---

<sup>34</sup> Lagarna om tullbedrägerier och om kontroll av känsliga varor offentliggjordes i Andorras officiella tidning den 4 mars 1999. Lagen om ändring av brottsbalken, vilken kriminaliserar smuggling offentliggjordes i Andorras officiella tidning den 7 juli 1999.

I november 1998 informerade de italienska myndigheterna arbetsgruppen om en andra utredning om alkoholsmuggling i Förenade kungariket och Irland. Gruppen har medverkat i de utredningar som gjorts i Italien, Frankrike, Förenade kungariket, Irland, Belgien och Nederländerna. Utredningarna ledde till upplösningen av en kriminell organisation, med Italien som bas, som exporterade alkoholhaltiga drycker från Förenade kungariket till Nederländerna och Belgien och sedan återinförde dem i Förenade kungariket och Irland med hjälp av förfalskade italienska transportdokument. De pågående utredningarna tyder på att bedrägeriet rör sig om cirka 150 000 liter ren alkohol.

### 2.1.3. *Utblandad olivolja*

I årsrapporten 1997 nämndes redan under denna rubrik<sup>35</sup> ett fall av förskingring som illustrerar de kriminella nätverkens metod för att föra in hasselnötsolja från Turkiet i Europeiska unionen. Detta för att blanda den med olivolja och otillbörligen få gemenskapens konsumtionsstöd.<sup>36</sup> Hasselnötsoljan, som förts in i olika nordeuropeiska hamnar under beteckningen "vegetabilisk olja" eller "solrosolja", transporterades i tankbilar, oftast franska, till de olivoljeproducerande länderna.

Arbetsgruppen för olivolja har fortsatt sina utredningar om olivolja utblandad med hasselnöts- eller solrosolja, i huvudsak med inriktning på spanska förgreningar av denna trafik. Fallet utvecklades ytterligare 1998 då den franska tullutredningsenheten lyckades identifiera samtliga transporter och slutliga mottagare. Skatteenheten vid spanska *Guardia Civil* har lett utredningen om tre spanska företag som visat sig vara mottagare av hasselnötsoljan.

Utredningen har påvisat följande förlopp: sedan hasselnötsoljan förtullats i Nordeuropa av en rad företag baserade i skatteparadis med schweiziska finansinstitut bakom ryggen såldes den till ett schweiziskt företag som omfakturerade den som olivolja till de tre spanska företagen som kontrollerades av en och samma fabriksägare.

Det mesta av oljan, som bokfördes som "Tarragonolja" av den spanske mottagaren, blandades i fabriken med olivolja som köpts på den spanska marknaden (15-50 % hasselnötsolja). I bokföringen märktes inga felaktigheter, eftersom företagen varken tycktes ha köpt eller mottagit någon hasselnötsolja eller solrosolja.

Den utblandade produkten såldes sedan vidare till olika spanska produktions- och buteljeringföretag som marknadsförde den som "olivolja". Därmed fick de otillbörligen gemenskapsmedel i form av konsumtionsstöd. Tretton personer greps under det omfattande rättsliga förfarandet vid de företag som tog emot blandningen.

Kompletterande utredningar har visat att de viktigaste företagen i nätverket leddes av en och samma person.

Beroende på den slutliga mängden (som beräknas för närvarande) utblandad olivolja på marknaden, som varierar beroende på hur mycket hasselnötsolja som blandats i,

---

<sup>35</sup> Kapitel 2, punkt 2.1.2.2, s. 23.

<sup>36</sup> Rådets förordning (EG) nr 1638/98 av den 20 juli 1998 om ändring av förordning nr 136/66/EEG om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT L 210, 28.7.1998).

visar utredningarna att mellan 8 och 14 miljoner ecu mottagits otillbörligen i form av konsumtionsstöd. Huvudmännen i härvan har gripits och ställts inför rätta.

## **2.2. Angreppen på gemenskapens åtgärdsprogram inom olika sektorer**

Angreppen på åtgärdsområdena skadar inte bara gemenskapsbudgeten utan också gemenskapens trovärdighet. Det är därför som kommissionen främjar skyddet av åtgärderna på fältet, i nära samarbete med medlemsstaternas specialiserade enheter som har de nödvändiga resurserna, framförallt i fråga om personal, för att skydda gemenskapens finanser.

### *2.2.1. Ursprung som medger förmånsbehandling (egna medel)*

Kommissionen fäster stor vikt att skydda det allmänna preferenssystemet och utreda fall av otillbörlig förmånsbehandling. Såsom revisionsrätten redan påpekat i sina årsrapporter drabbas förmånsordningarna för utvecklingsländer och andra länder som åtnjuter förmånsbehandling lättare av bedrägerier och oegentligheter. Kommissionen samordnar medlemsstaternas åtgärder och anordnar besök för administration och utredningar i tredje land. Resorna görs i nära samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter<sup>37</sup>.

Det vanligaste brottet är en felaktig beskrivning av ursprung som medger förmånsbehandling av varor som deklarerats vid importen till gemenskapen tillsammans med en felaktig affärshandling och/eller ursprungsintyg som oftast erhålls av förmånsländernas myndigheter på grundval av aktörernas falska deklARATIONER.

Det händer att flera medlemsstater och länder utanför unionen medverkar i dessa utredningar som både är långa och komplicerade.

Även om kommissionen har förhandlat fram bestämmelser om administrativt samarbete med samtliga länder som åtnjuter förmånsbehandling fastställer varje land själv den juridiska ramen vid utredningarna av omstridda fall. När bevismaterialet samlas in är gemenskapens utredare starkt beroende av yttre faktorer såsom politiska eller handelsmässiga intressen, det lokala juridiska systemets effektivitet samt den lokala förvaltningens effektivitet och goda vilja.

Kommissionen har därför alltid hävdat att importörerna helt och hållet skall ansvara för att de importdeklARATIONER som görs i deras namn är korrekta och att de därmed är finansiellt ansvariga för de summor som undanhålls från gemenskapsbudgeten.

De utredningar som gjorts av kommissionens avdelningar och medlemsstaternas förvaltningar de senaste åren har påvisat stora och ökande förluster.

#### **2.2.1.1. Import av motorfordon**

Tack vare samarbetet mellan kommissionen (UCLAF) och tullmyndigheterna i medlemsstaterna och Ungern upptäcktes att en japansk biltillverkare använt falska ungerska ursprungsintyg för 58 000 motorfordon som importerats till gemenskapen.

---

<sup>37</sup> Jfr revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1994, EGT C 303, 14.11.1995, punkt 1.21, s. 26.

På så sätt betalades aldrig 10 % av tullarna, vilket motsvarar ett avbräck på 32 miljoner ecu i gemenskapsfinanserna.

I tullavtalet mellan europeiska gemenskapen och Ungern föreskrivs att motorfordon med ungerskt ursprungsintyg kan befrias från tull vid import till gemenskapen om de delar som inte kommer från Ungern eller Europeiska unionen inte överskrider 40 % av slutproduktens värde. Den japanske fabrikanten, som flyttade sin produktion till Ungern i slutet av 1993 för att successivt gå över till underleverantörer i Ungern och gemenskapen, uppfyllde inte dessa villkor under de första produktionsåren. Han begärde alltså otillbörligen hos de ungerska myndigheterna intyg (EUR1) på att fordonen var av ungerskt ursprung.

Genom att deklarerat detta ursprung för bilar som tillverkats med i huvudsak japanska delar befriades de europeiska importörerna och gruppens dotterbolag otillbörligen från tullar vid importen till 14 medlemsstater under åren 1994-1997. Bedrägeriet omfattade en majoritet av bilarna i fråga, dvs. 58 000 fordon av de totalt 98 000 som importerades mellan 1994 och 1997.

Medlemsstaterna har inlett förfaranden för att återfå pengar från de dotterbolag och importörer som är skyldiga att betala tullar. Bedrägeriet upptäcktes vid de utredningar som gjordes av UCLAF och medlemsstaternas tullmyndigheter. Rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96<sup>38</sup> om kommissionens kontroller på plats tillämpades vid samarbetet med de tyska tullmyndigheterna i fallet med en tysk aktör. Tullsamarbetet med den ungerska förvaltningen har tydligt visat landets engagemang i processen inför anslutningen.

#### 2.2.1.2. Vitlöksimport från Kina

Kommissionen införde 1993 ett system med importintyg för att kontrollera import av vitlök med ursprung i Kina<sup>39</sup>. De statistiska uppgifter som finns hos kommissionen eller kommer från handelskällor visade en plötslig ökning av importen av vitlök från vissa tredje länder som tidigare exporterat endast små mängder (eller inga mängder alls) vitlök till gemenskapen. Länderna i fråga (Iran, Förenade Arabemiraten, sedermera Malaysia och helt nyligen Jordanien och Indien) ligger längs transportvägen från Kina.

Kommissionen misstänkte att importrestriktionerna för kinesisk vitlök kringgicks genom att man uppgav ett felaktigt ursprungsland. De malaysiska myndigheterna t.ex. bekräftade för kommissionen att landet inte odlade någon vitlök.

UCLAF samordnade utredningar i bl.a. Nederländerna, Belgien och Italien. De utredningar som gjordes i flera medlemsstater visade att samtliga varor lastats i Kina. Falsa eller ofullständiga handlingar visades upp för de europeiska importörerna. Kommissionen och medlemsstaterna fortsätter att övervaka importen från tredje land inom denna sektor för att kunna upptäcka eventuella oegentligheter.

---

<sup>38</sup> EGT L 292, 15.11.1996.

<sup>39</sup> Den aktuella skyddsåtgärden anges i kommissionens förordning (EG) nr 1137/98 av den 29 maj 1998 (EGT L 157, 30.5.1998). Utfärdandet av importlicenser för vitlök med ursprung i Kina begränsas där till 12 000 ton (under perioden 1 juni 1998 - 31 maj 1999).

En nederländsk importör har redan dragits inför rätta efter ett beslag på 260 ton vitlök av de portugisiska myndigheterna. I Italien har de rättsliga åtgärderna mot importörerna lett till ett beslag på 1 100 ton vitlök. Effekten av bedrägeriet kan inte mätas i undanhållna tullar eftersom satserna är lika stora för Kina som för tredje land, utan i en snedvridning av gemenskapens vitlöksmarknad. Förebyggande åtgärder har också vidtagits för att förhindra att nya överskott av kinesisk vitlök kommer in på unionens marknad. Lagstiftningen har anpassats så att man kan begära ursprungsintyg för länder som Malaysia, Förenade Arabemiraten och Iran och importen har minskat betydligt.

#### 2.2.1.3. Kinesiska textilier

Oegentligheterna inom detta område tycks ha ökat de senaste åren.

Det rör sig om importörer som lämnar en falsk deklARATION om varornas ursprung, ett brott som innebär att man kringgår de kvantitativa restriktionerna (som fastställs i bestämmelserna om utfärdande av importlicenser i Europeiska unionen) och undslipper tullar eller antidumpningstullar.

De fördelar som detta otillbörliga agerande ger kan visa sig vara handelsmässigt avgörande för gärningsmännen. Kombinationen av inga eller låga importavgifter och avsaknaden av kvantitativa restriktioner ger gärningsmännen omedelbara handelsfördelar jämfört med dem som respekterar systemet.

Ett exempel är fallet med de kinesiska textilier som lastades om i Maldiverna. Gemenskapens undersökning på plats visade att en last på omkring 18,5 miljoner t-tröjor som importerats till Europeiska unionen som maldiviska aldrig hade befunnit sig på maldiviskt territorium. Senare utredningar som gjordes av UCLAF:s tullutredningsenhet och berörda medlemsstater i samarbete med vissa förvaltningar i tredje land visade att textilvarorna i fråga ursprungligen hade skickats från Folkrepubliken Kina. Den falska deklARATIONEN om det maldiviska ursprunget gav dubbel utdelning eftersom den möjliggjorde ett otillbörligt krav på förmånsbehandling samt ett kringgående av gemenskapens importkvoter för kinesiska textilier.

#### 2.2.1.4. Import av tonfiskkonserver från Turkiet<sup>40</sup>

1998 gav nya upptäckter vid handen att de bedrägerier som upptäcktes 1996 återigen tagit fart. Trafiken verkade fortsätta och nya kontroller var nödvändiga.

Gemenskapens besök i juni 1998 bekräftade att de turkiska exportörerna fortsatte sin olagliga verksamhet, trots upptäckten 1996. Analysen av räkenskapshandlingarna som överlämnades till de turkiska myndigheterna och gemenskapens utredare som bevis på de exporterade produkternas ursprung visade att vissa av handlingarna inte återspeglade den faktiska verksamheten. Slutsatserna bekräftades senare av bevis som samlats in under utredningar i Frankrike och Spanien inom ramen för förordning nr 2185/96 om kommissionens kontroller på plats. Medlemsstaterna har uppmanats att inleda återvinningsförfaranden och andra lämpliga åtgärder beträffande importen.

---

<sup>40</sup> Jfr årsrapporten 1996, kapitel 3, punkt 3.2.2, s. 33.



## 2.2.2. *Den gemensamma jordbrukspolitiken*

### 2.2.2.1. Köttexport till Jordanien

Efterhandsgranskningen av volymen för nötköttsexport med exportbidrag till Jordanien visar på en ökning från och med 1991 som inte motsvarar den lokala konsumtionen. Avsaknaden av avtal om ömsesidigt bistånd med Jordanien och konkreta uppgifter om eventuella oegentligheter gjorde det omöjligt att omedelbart inleda en utredning. UCLAF fick dock nyligen övertygande uppgifter om de misstänkta bedrägerierna. Efter att ha tagit del av uppgifterna gav de jordanska myndigheterna sitt formella godkännande för en utredning av gemenskapen på plats.

Sedan alla nödvändiga uppgifter samlats in från de berörda medlemsstaterna visade utredningen på plats i februari-mars 1998 att omkring 38 000 ton nötkött och 3 300 ton fjäderfäkött som deklarerats i tullen inte var ämnat för lokal konsumtion. De bevis för att varorna anlänt till bestämmelseorten som överlämnats till de utbetalande enheterna för att få exportbidrag var falska eller otillräckliga.

Den lokale aktören överlämnade oftast ett utkast till importdeklaration till tullen för att få ett registreringsnummer. Aktören begärde sedan genast att det pågående förfarandet skulle annulleras och såg till att en transiteringshandling för återexport upprättades. På så sätt betalades ingen tull och även om ingen underskrift om slutligt godkännande fanns på tullhandlingarna fick de europeiska exportörerna direkt efteråt en kopia av den annullerade handlingen som bevis på leveransen.

I andra fall utfärdades genast en transiteringsdeklaration. På exportörernas begäran utfärdade emellertid internationella, auktoriserade övervakningsföretag ett intyg för lokal konsumtion med tydlig hänvisning till transiteringsdeklarationen, trots att det inte kan råda något tvivel om dess innebörd.

Aktörerna får vanligtvis ett intyg på att importformaliteterna har avslutats från den jordanska förvaltningen så fort förtullningen är avklarad och tullarna betalade, men exportörerna har uppenbarligen aldrig använt sig av detta normala förfarande.

I alla aktuella fall (utom två) var varornas slutdestination Irak. För att kringgå embargot låtsades de inblandade aktörerna förtulla varorna i Jordanien och fick då dessutom exportbidrag. Exportörerna fick på detta sätt otillbörliga bidrag på omkring 65 miljoner ecu.

### 2.2.2.2. Vinexport<sup>41</sup>

Utredningarna om fiktiv vinexport till Östeuropa utvidgades till att omfatta all export från Italien av bulkvin med exportbidrag mellan 1992 och 1995. Utredningarna har nu slutförts.

Vid undersökningar på plats i flera medlemsstater (Frankrike, Grekland, Italien) och i tredje länder (Slovenien, Kroatien, Rumänien, Makedonien<sup>42</sup> och Ryssland) kunde man konstatera att en stor del av det vin som exporterats (80 %) inte övergått till fri

---

<sup>41</sup> Se årsrapporten 1996, kapitel 3, punkt 3.1.6, s. 32.

<sup>42</sup> Exportbidragen vid export till dessa länder avskaffades genom kommissionens förordning (EG) nr 213/94 av den 31 januari 1994 om ändring av förordning (EEG) nr 2137/93 om fastställande av exportbidrag inom vinsektorn (EGT L 27, 1.2.1994).

omsättning på destinationsorterna. Vinet importerades tillfälligt, åtföljt av falska dokument eller oriktiga intyg, och återexporterades därefter eller smugglades in i landet.

Ytterligare en del av vinet (10 %) lossades aldrig i destinationshamnarna, utan skickades vidare till Schweiz. För varor med destination Schweiz saknas rätt till exportbidrag. Sedan uppvisades falska intyg om att vinet övergått till fri omsättning för att exportbidrag skulle kunna erhållas.

Resten av vinet (10 %) visade sig vara ersättningsprodukter som på grund av sin kvalitet och övriga kännetecken inte kunde ge rätt till exportbidrag.

Oegentligheterna omfattar 80 % av vinexporten från Italien (ca 350 000 hektoliter). Fyra företag är inblandade, varav två har direkta kopplingar till den organiserade brottsligheten. De felaktigt utbetalda exportbidragen – sammanlagt 6,5 miljoner ecu – har börjat återkrävas.

De rättsliga efterräkningarna för de inblandade företagen har nått domstolsstadiet. Kommissionen samarbetar med de rättsvårdande myndigheterna. De tjänstemän från UCLAF som drivit utredningen har hörts av domstolen som åklagarsidans vittnen. Handlingar och intyg som samlats in i tredje land har av åklagarsidan använts som bevis i rättegången.

#### 2.2.2.3. Potatis – stärkelse

Enligt statistik för stärkelsemarknaden i slutet av 1997 hade Nederländerna, traditionellt en stor tillverkare av stärkelse, ett produktionsöverskott på 200 000 ton potatis avsedd för tillverkning av stärkelse. Potatisen kunde inte tas om hand av den inhemska förädlingsindustrin, eftersom produktionskvoten för stärkelse redan uppnått.

I början av 1998 fick UCLAF kännedom om att detta potatisöverskott tycktes ha försvunnit från den nederländska marknaden. Man misstänkte att en del av potatisen fraktats till Tyskland, eftersom ett överskott uppstått på den marknaden.

Därför tog kommissionen kontakt med de tyska myndigheterna och UCLAF inledde en undersökning av den tyska stärkelseindustrin i samarbete med behöriga nationella myndigheter.

Utredarna upptäckte en del oegentligheter och kunde visa att betydande mängder nederländsk potatis för tillverkning av stärkelse i själva verket hade fraktats till Tyskland och levererats till tyska företag, där den med gemenskapsstöd omvandlats till stärkelse.

Felaktigt utbetalt stöd på 1,5 miljoner ecu har redan återvunnits av de tyska myndigheterna. UCLAF:s och de tyska myndigheternas gemensamma utredning pågår fortfarande. De belopp det är fråga om – felaktigt utbetalt stöd och de böter

som föreskrivs i kommissionens förordning (EEG) nr 97/95<sup>43</sup> – torde uppgå till flera miljoner ecu.

#### 2.2.2.4. Mjölkkvoter

I samarbete med brittiska myndigheter (*Intervention Board*) gjorde UCLAF en utredning hos ett företag i Nordirland om misstänkt försäljning av mjölk och mjölkprodukter från företaget till ett dotterbolag i Irland. Företagets register och dokumentation om mjölkförsäljning kontrollerades. Vid en jämförelse framkom avvikelser i den fetthalt som uppgivits för stora kvantiteter grädde som sålts under perioden 1995–1997.

Vid en ytterligare kontroll hos dotterbolaget i Irland avslöjades att fetthalten för den mjölk som levererades till det företaget regelmässigt uppgavs vara lägre än vad som verkligen var fallet, något som gjorde att man slapp betala skatt som skulle ha gått till gemenskapens budget. Företaget i Nordirland överdrev å sin sida fetthalten i gräddleveranserna. På så sätt kunde företaget i sin redovisning av mjölk och fetthalt dölja ytterligare kvantiteter av fett och undvika att bedrägeriet upptäcktes vid normala kontroller, som enbart gällde hur mycket fett som kommit in till respektive lämnat företaget.

UCLAF och irländska jordbruksministeriet gjorde en noggrann kontroll av företagets dokumentation, som visade att för låg fetthalt uppgivits för mjölken under mjölkregleringsåren 1995–1996 och 1996–1997. Förlusten för gemenskapsbudgeten uppgick till 2,2 miljoner ecu. Detta belopp betalades av företaget i maj 1998.

#### 2.2.3. Strukturpolitiken

##### 2.2.3.1. Bidrag till högskolor från Europeiska socialfonden (ESF)

Under tiden 1994–1996 deltog en brittisk högskola i tio projekt som erhöll totalt 2,1 miljoner ecu från ESF. De brittiska myndigheterna hade godkänt detta på förhand.

Efter det att misstanke väckts om att högskolan gjort sig skyldig till oegentligheter och bristande hantering av medlen, kontrollerade UCLAF, med bistånd av inhemska myndigheter, högskolans samtliga aktiviteter.

UCLAF kunde först och främst konstatera att pengarna från ESF använts på ett felaktigt sätt, eftersom varken de kurser som anordnats med ESF-pengar eller de studenter som deltagit kunde skiljas från dem som ingick i högskolans normala verksamhet. Studenterna valdes slumpmässigt ur högskolans databas och inte ens deras institutioner fick reda på deras speciella ställning. Faktum är att ingen särskild ESF-kurs kunde identifieras.

Kommissionen inledde de administrativa förfaranden som anges i artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88<sup>44</sup> för att reducera eller upphäva stödet och för att återta

---

<sup>43</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 97/95 av den 17 januari 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1766/92 vad gäller det minimipris som skall betalas och den kompensationsbetalning som skall beviljas till producenter av potatis samt för rådets förordning (EG) nr 1868/94 om upprättande av ett kvotssystem avseende produktionen av potatisstärkelse (EGT L 16, 24.1.1995).

felaktigt utbetalda belopp. Förenade kungariket har uppmanats att se över villkoren för att godkänna dylika projekt, när ESF-insatsen på grund av bland annat läroanstaltens inriktning inte klart kan skiljas från den huvudsakliga verksamheten. De nationella myndigheterna måste också se över kontrollen av ESF:s verksamhet, och kontrollen kommer att utsträckas till att omfatta tjugo andra högskolor i Förenade kungariket där liknande oegentligheter skulle ha kunnat inträffa.

Ärendet visar behovet av att myndigheterna i medlemsstaterna gör noggranna kontroller under olika faser av projekt som finansieras genom strukturfonderna, och kommissionen måste ingripa när kontrollerna är otillräckliga.

#### 2.2.3.2. Europeiska socialfonden: Nederländerna, regionerna Rijnmond och Gelderland

Vid en revision utförd av kommissionen 1998 i regionerna Rijnmond och Gelderland i Nederländerna avslöjades oegentligheter i fråga om yrkesutbildningar som medfinansierats av ESF.

Kommissionen fann det lämpligt att utvidga revisionen till att omfatta fler projekt och bad de nationella myndigheterna att kontrollera alla projekt som medfinansierats i de båda regionerna.

De ytterligare kontrollerna bekräftade att oegentligheterna var mer omfattande än man trott. Utgifterna hade överdrivits, liksom omfattningen av medfinansieringen från det allmänna och antalet utbildningstimmar. Det visade sig att det nationella kontrollsystemet inte fungerade som det skall.

Samtidigt pågår förfaranden enligt artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 för att suspendera, reducera eller upphäva stöd på omkring 2,5 miljoner ecu.

Kommissionen har varit i kontakt med de nederländska myndigheterna och man har kommit överens om att de senare omedelbart skall meddela alla oegentligheter som upptäcks, inte bara när det gäller ESF, utan inom hela strukturpolitiken. Detta följer av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 4253/88, i dess ändrade lydelse enligt förordning (EEG) nr 2082/93<sup>45</sup>, och av förordning (EG) n° 1681/94.

Rättsliga åtgärder har också vidtagits.

#### 2.2.3.3. Utvecklingssektionen vid EUGFJ

År 1997 inleddes utredningar om pilotprojekt och demonstrationsprojekt som finansierats enligt artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 4256/88<sup>46</sup> via EUGFJ:s utvecklingssektion. Utredningarna pågår fortfarande och har utvidgats till att omfatta fler projekt.

Utredningarna har bekräftat vad som upptäckts vid tidigare kontroller, nämligen att det finns grupper av företag, många av dem brevlådeföretag, med samma ägare eller ledning, som bildats när projekten godkänts och detta enkom för att kunna få gemenskapspengar för tjänster som praktiskt taget inte alls utförts. Pengarna har cirkulerat mellan de olika företagen till dess att en del av dem förts ut ur företagen.

---

<sup>44</sup> EGT L 374, 31.12.1988, s. 1–14.

<sup>45</sup> EGT L 193, 31.07.1993.

<sup>46</sup> EGT L 374, 31.12.1988, s. 25–28.

Pengarna har satts i omlopp genom ett stort antal fiktiva internfaktureringar, utan att avtal tecknats i förväg. Ibland har förmågan att bedriva verksamheten och den tekniska sakkunskapen helt saknats. Den medfinansiering från privata källor som kommissionen ställer som villkor har inte ägt rum. Endast en liten del av utgifterna har kunnat styrkas. Det har skett systematiska felaktigheter, överfakturering och fakturering mellan företag i samma grupp för aldrig utförda tjänster. Det har också visat sig att de lobbyföretag, brevlådeföretag även de, som fungerat som kontakt mellan stödmottagarna och kommissionen, också är inblandade i bedrägerihärvan.

Utredningarna i Spanien, Italien och Portugal, där kommissionen 1997 kontaktade rättsvårdande myndigheter, pågår. År 1998 vände sig kommissionen till de rättsvårdande myndigheterna i Frankrike angående andra projekt enligt artikel 8 i förordning 4256/88.

Med stöd av artikel 209a i EG-fördraget<sup>47</sup> har UCLAF samlat utredarna från de fem åklagarmyndigheter som är berörda för att informera dem om de pågående rättsliga förfarandena och samordna dessa.

Vidare har det konstaterats att vissa av de inblandade företagen även mottagit bidrag för projekt inom forskningsområdet, projekt som utreds av de italienska rättsvårdande myndigheterna.

En av de åklagarmyndigheter som utreder ärendet har redan väckt åtal mot de inblandade.

Kommissionen har vidare använt sig av artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 för att upphäva besluten om stöd och för att återta felaktigt utbetalda belopp så fort utredningarna har visat att detta är motiverat. Av de tjugo projekt som är föremål för rättslig utredning har kommissionen i nitton fall beslutat att upphäva stödet och att återta sammanlagt 10 683 525 ecu.

#### 2.2.3.4. Gemenskapsinitiativet Leader I

De uppgifter som kommit fram under utredningen av italienska projekt enligt artikel 8 i förordning nr 4256/88 och som analyserats av UCLAF har föranlett kommissionen att inleda en ny undersökning av projekt inom gemenskapsinitiativet Leader I<sup>48</sup>.

Syftet med denna utredning var närmare bestämt att kontrollera om det skett överlappning mellan stöd till projekt enligt artikel 8 och projekt som finansierats inom gemenskapsinitiativet Leader I.

Vid en kontroll på platsen avslöjades betydande problem. En stor del av de kostnader som angivits hänförde sig i själva verket till den löpande verksamheten för det stödmottagande företaget. Det rådde också en viss sammanblandning mellan programhanteringen och privata intressen. I fråga om flera åtgärder och insatser hade

---

<sup>47</sup> Artikel 280 i EG-fördraget i dess ändrade lydelse enligt Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999.

<sup>48</sup> Gemenskapsinitiativen är särskilda instrument för att genomföra gemenskapernas strukturpolitik. Genom initiativet Leader I, som inleddes 1989, stöds projekt för landsbygdsutveckling. Projekten utformas och handhas av lokala samarbetspartner. Tonvikt läggs vid att insatserna skall vara nyskapande, kunna tjäna som förebild och vara möjliga att sprida.

avtalen med stödmottagarna undertecknats vid en tidpunkt som låg utanför stödperioden och inga av dessa åtgärder och insatser var således stödberättigade.

Genom att ett stort antal insatser upphörde, blev det faktiska genomförandet av projektet utomordentligt dåligt. Om man tar bort kostnaderna för löpande verksamhet, immateriella projekt och studier, var det som i praktiken åstadkommits utomordentligt lite jämfört med vad som angivits i projektbeskrivningen. Det belopp det är fråga om i Leader I-projektet uppgår till 2 miljoner ecu.

#### 2.2.3.5. Fonden för fiskets utveckling (FFU) – Vattenbrukssektorn – Överfakturering av utrustning

Uppgifter som kommissionen mottog och granskade om projekt som finansierats inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 3699/93<sup>49</sup> för stöd till investeringar i vattenbruk (FFU) föranledde UCLAF att inleda en utredning.

Det rör sig om projekt som lagts fram av en Grekland och som till 34 % finansierats via gemenskapsbudgeten och till 11,3 % genom statliga medel. Privata finansiärer betalade återstoden.

Kommissionens utredning har avslöjat mycket betydande överfaktureringar av utrustning för vattenbruk som kommer från en annan medlemsstat (Irland). Leverantörens fakturor för fem av projekten uppgår till 2 287 000 ecu.

Fakturor från samma leverantör upptäcktes också i samband med andra projekt som medfinansierats av FFU i Grekland och i en tredje medlemsstat. Utredningen pågår fortfarande och man har ännu inte fastställt hur stora belopp det rör sig om.

Det uppdagades att det var leverantören, via sin lokale representant (som inte officiellt ingick i projektet) i stödmottagarnas hemstat, som fått idén till upplägget. Leverantören och stödmottagarna tjänade var och en på sitt sätt på affärerna: leverantören fick kunder för sina produkter och stödmottagarna betalade de oriktiga fakturorna med gemenskapens och medlemsstatens pengar.

Återigen har det visat sig att ett bedrägeri som börjat i en medlemsstat kan leda till att utredarna måste göra efterforskningar i flera andra medlemsstater – detta gäller även för strukturfonderna. I en bransch där företag som verkar lokalt kan få medfinansiering från gemenskapen för investeringar, kan förgreningarna sträcka sig till flera andra medlemsstater trots att ärendet vid första anblick tycks kunna handläggas lokalt.

#### 2.2.4. Direkta utgifter

Direkta utgifter är medel som kommer mottagarna till godo i form av bidrag eller kontrakt som förvaltas och kontrolleras direkt av kommissionen. År 1998 utgjorde de omkring 13 % av gemenskapens utgifter. De direkta utgifterna har varit mycket omdebatterade inom institutionerna och bland allmänheten. Eftersom medlemsstaterna inte direkt handhar utgifterna, är det institutionerna som har ansvar

---

<sup>49</sup> Rådets förordning (EG) nr 3699/93 av den 21 december 1993 om kriterier och förfaranden för gemenskapens strukturstöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn och för beredning och avsättning av dess produkter (EGT L 346 du 13.12.1993).

för att följa upp de fall av bedrägerier och oegentligheter som upptäcks. Revisionsrätten och kommissionen samarbetar med detta som mål. När revisionsrätten vid sina kontroller upptäcker eventuella oegentligheter överlämnas ärendena formellt till kommissionen (UCLAF) enligt överenskommelser som slutits mellan de båda institutionerna.

Efter flera utredningar inom kommissionen har fall av grova oegentligheter och bristande förvaltning upptäckts av UCLAF<sup>50</sup>. Europaparlamentet har, på det politiska planet, tagit upp frågan om oegentligheter vid förvaltningen av gemenskapsprogram som ECHO och Leonardo da Vinci.

#### 2.2.4.1. Yrkesutbildningsprogrammet Leonardo da Vinci

År 1995 sjösatte kommissionen programmet Leonardo da Vinci i syfte att inleda en åtgärd för stöd åt yrkesutbildningen som kompletterar de initiativ som medlemsstaterna tagit på detta område.

Efter upphandling ingicks ett avtal med ett belgiskt företag, ett så kallat kontor för tekniskt bistånd, vars uppgift var att bistå kommissionen vid förvaltningen av programmet. Avtalet omfattade 7 miljoner ecu per år.

År 1997 och 1998 utförde kommissionens revisionsenheter kontroller av hur förvaltning och verksamhet fungerade hos kontoret som ansvarade för Leonardo da Vinci. Slutsatsen blev att det brast i den interna kontrollen av ekonomiska transaktioner och av verksamheten, vilket skapade möjligheter att begå oegentligheter vid kontoret.

Kommissionen avslöjade också oegentligheter vid kontoret.

Efter en fullständig utredning kunde UCLAF konstatera att fyra fall av oegentligheter kan vara brottsliga. Dessa ärenden har överlämnats till belgiska rättsvårdande myndigheter. En förundersökning har inletts.

#### 2.2.4.2. Utgifter för forskning – Telekommunikation

Efter det att revisionsrätten riktat anmärkningar till den ansvarige ledamoten av kommissionen, inledde kommissionens enheter en rad utredningar om avtal som slutits mellan kommissionen och två grekiska grupper av företag.

Kommissionen fann att de två grupperna (som främst består av små och medelstora företag) hade slutit ett mycket stort antal avtal, med varierande rättslig grund, med flera av kommissionens generaldirektorat.

Den första gruppen, som består av två grekiska småföretag, hade således ingått 17 avtal, främst forskningsavtal med kostnadsdelning, med tre olika rättsliga grunder och tre olika generaldirektorat, vilket lett till en merkostnad för gemenskapen på över 4 miljoner ecu.

Den andra gruppen, som består av tre småföretag, två i Grekland och ett i Belgien, var eller är parter till 21 forskningsavtal med kostnadsdelning, med två rättsliga

---

<sup>50</sup> Se punkt 2.2.5. nedan.

grunder och fyra olika generaldirektorat, samt ytterligare sju avtal inom programmen PACT<sup>51</sup> och Leonardo<sup>52</sup>. Sammanlagt har projekten kostat gemenskapen mer än 6 miljoner ecu.

Kommissionens undersökningar hos de två företagsgrupperna, som skedde tillsammans med grekiska myndigheter, gav vid handen att grupperna hade tagit med kostnader som inte kunde styrkas och som systematiskt överdrivits.

Även om företagsgrupperna inte hade lämnat in de ekonomiska redogörelser och kontoutdrag som krävs, kunde man konstatera att de angivna arbetskostnaderna och allmänna utgifterna inte på minsta sätt stämde överens med de verkliga kostnaderna. De arbetskostnader som den första gruppen angivit i avtalen var till exempel i genomsnitt fem gånger större än de ersättningar som i praktiken utbetalats till direktörer och anställda. Den andra gruppen hade oriktigt behållit medel som var avsedda för andra samarbetspartner i projekten.

Avsaknaden av korrekt dokumentation har föranlett de grekiska myndigheterna att inleda ytterliga undersökningar om eventuellt skattebedrägeri. Kommissionen å sin sida har sagt upp avtalen med de grekiska företagsgrupperna och återkrävt belopp som utbetalats på felaktiga grunder.

#### 2.2.5. Internutredningar

Flera utredningar om utgifter som direkt förvaltas av kommissionen har avslöjat fall av bristande medelshantering, och UCLAF har utrett allvarliga misstankar om grova oegentligheter. Flera av fallen berör kommissionen själv. Kommissionen ändrade tillämpningsföreskrifterna för denna typ av utredningar och antog den 14 juli 1998 ett beslut om de utredningar som utförs av UCLAF<sup>53</sup>.

##### 2.2.5.1. Avtal om bevakning av kommissionens byggnader

I augusti 1997 dök det upp uppgifter i den belgiska pressen om att vissa personer gjort sig skyldiga till oegentligheter vid upphandling av bevakningstjänster för kommissionens byggnader under perioden 1992–1997. Vid en utredning som utfördes av UCLAF i samarbete med revisionsenheterna vid kommissionens finanskontroll konstaterades en rad otillåtna rutiner.

Valet av anbudsgivare (kontraktet var värt 80 miljoner ecu under fem år) hade gjorts efter upphandling och efter det att Rådgivande kommittén för upphandling och avtal yttrat sig. Denna kommitté skall kontrollera att kommissionen följer reglerna för upphandling och ingående av avtal.

Efterforskningar vid kommissionen, främst hos Säkerhetsbyrån, som är den avdelning som är ansvarig för avtalets genomförande och uppföljning, ledde fram till att man vid första påseende kunde konstatera vissa brott mot interna regler:

- Tillägg till kontraktet hade gjorts i form av bilagor, där klausulerna stred mot det avtal som kommissionen (rådgivande kommittén och finanskontrollen) godkänt.

---

<sup>51</sup> Rådets beslut 93/45/EEG (EGT L 16, 25.1.1993, s. 55).

<sup>52</sup> Rådets beslut 94/819/EG (EGT L 340, 29.12.1994, s. 8).

<sup>53</sup> Se dok. C(1998) 2049/5, 13.7.1998.



- Extern personal hade använts för att utföra administrativa uppgifter hos Säkerhetsbyrån i strid med gällande bestämmelser.

Vid fortsatta undersökningar hos företaget kunde det emellertid bekräftas att oegentligheter förekommit vid flera tillfällen: när anbuden behandlades och när kontraktet utformades och genomfördes.

Utredningsresultatet överlämnades omedelbart till åklagarmyndigheten i Bryssel, som inledde en egen förundersökning i början av 1999 för att fastställa eventuellt straffansvar för anställda vid kommissionen och företaget.

Samtidigt inledde kommissionen disciplinförfaranden mot fyra tjänstemän.

#### 2.2.5.2. Förskingring av biståndsmedel till tredje land

Sedan misstankar väckts om den slutliga användningen av humanitärt bistånd enligt fyra avtal som förvaltats av ECHO (ett gällde området kring de stora sjöarna i Afrika, de tre andra före detta Jugoslavien) under tiden 1993 till 1995, beslöt UCLAF att inleda en utredning.

En första kontroll i Dublin och Luxemburg i oktober 1997 visade att en del av pengarna använts för att på ett otillåtet sätt betala extern personal som arbetat för kommissionen i och utanför kommissionens lokaler. Vidare upptäcktes det att det luxemburgska företaget som var inblandat hade slutit flera avtal med andra enheter inom kommissionen – avtal som omfattade mycket stora belopp, flera tiotals miljoner ecu under mer än tjugo år. ECHO hade betalat företaget och dess brevlådeföretag 2,4 miljoner ecu.

En kontroll på plats i före detta Jugoslavien i slutet av januari 1998 avslöjade att de tre avtal som gällde detta område inte utförts där och att varken de personer som nämndes i slutrapporterna eller utrustningen använts på det sätt som angivits.

Vid förhör i februari och mars 1998 med de tjänstemän vid ECHO som haft ansvaret för genomförandet av avtalen bekräftades att avtalen delvis haft till syfte att finansiera otillåten anställning av extern personal (1992–1995 användes 31 personer externt och internt för ECHO:s verksamhet i Bryssel; under de första åren hade ECHO för lite personal). Försök att – i avsaknad av dokumentation – rekonstruera hur medlen använts har inte lyckats helt. Man har inte kunnat spåra alla pengar som saknas.

En kontroll på platsen (enligt förordning nr 2185/96) ägde rum mellan slutet av mars och början av maj 1998 hos det luxemburgska företaget som ansvarade för genomförandet av de fyra avtalen i fråga. Vid kontrollen kunde inte någon som helst bokföring visas upp som visade hur de pengar som utbetalats enligt avtalen hade använts.

Ett annat spår i utredningen, granskat i juni 1998, avslöjade att en tjänsteman vid ECHO, ansvarig för hanteringen av utgifterna i samband med de fyra avtalen, hade fått betalt av de inblandade företagen för arbete som uppenbarligen aldrig utförts.

Tjänstemannen avstängdes från sitt arbete i mitten av juli 1998 och avskedades sedan med delvis indragen pension<sup>54</sup>.

Utredningar i slutet av augusti och början av november 1998 pekade mot att företag, som kontrollerades av det huvudansvariga luxemburgska företaget, betalat pengar till två tjänstemän vid andra enheter inom kommissionen än ECHO, för tjänster som endast delvis eller inte alls utförts. De två tjänstemännen har avstängts. En av dem har redan degraderats, medan disciplinförfarandet fortfarande pågår för den andra.

Alla uppgifter som skulle kunna leda till straffrättsligt efterspel har överlämnats till åklagarmyndigheten i Luxemburg.

### **2.3. Indirekt beskattning: mervärdesskatt**

De stora inkomstförlusterna till följd av momsbedrägerier med förgreningar i flera länder uppmärksammades redan i förra årets rapport<sup>55</sup>, och de har fortsatt och rentav ökat under 1998. Kommissionen har understött flera aktioner för att bekämpa bedrägerier med bland annat ädelmetaller, datorkomponenter och bilar. En av de största aktionerna gällde mobiltelefoner.

#### *Mobiltelefoner*

Under 1998 har mobiltelefonbedrägerier drabbat i stort sett samtliga medlemsstater och detta till ett värde av ca 100 miljoner ecu. UCLAF har hållit två samordningsmöten med utredare i medlemsstaterna för att utbyta information om de metoder som använts och om vilka som ligger bakom.

Bestämmelserna om moms på den inre marknaden har kringgåts av ett brottssyndikat som har sålt och köpt telefoner utan att betala moms. En samordnad aktion ägde rum i november 1998, där danska, tyska, spanska och brittiska myndigheter deltog. Resultatet av aktionen blev att tio personer arresterades i Förenade kungariket och Spanien och att betydande kontantbelopp och en stor mängd mobiltelefoner kunde beslagtas.

Mobiltelefonbranschen är en av de branscher som är hårdast ansatt av försök att kringgå reglerna om uppbörd av moms och utredningarna fortsätter för att begränsa förlusterna som drabbar såväl gemenskapsbudgeten som medlemsstaternas finanser. Bara i Förenade kungariket beräknas inkomstförlusterna på grund av denna typ av bedrägeri uppgå till 1,4 miljoner ecu i månaden.

## **3. VIKTIGA FRAMSTEG FÖR SKYDDET AV GEMENSKAPENS EKONOMISKA INTRESSEN**

Det här kapitlet handlar om de senaste framstegen för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen genom lagstiftning på unionens olika politikområden för stöd och samfinansiering till medlemsstaterna.

Först behandlas tullfrågorna med tyngdpunkt på reformen av systemet för gemenskapstransitering. Därefter behandlas gemenskapens handelspolitik, den

---

<sup>54</sup> Den dåvarande direktören för ECHO blev själv föremål för ett disciplinärt förfarande, men fritogs från ansvar.

<sup>55</sup> Se årsrapporten 1997, kapitel 2, punkt 2.3, s. 34.

indirekta beskattningen, jordbruksfrågorna och strukturpolitiken. Sedan följer ett avsnitt om straffrättsliga bestämmelser som skall skydda gemenskapens ekonomiska intressen.

Den sista delen av kapitlet ägnas åt en jämförande analys av medlemsstaternas nationella rapporter till kommissionen enligt rådets slutsatser<sup>56</sup> om åtgärder som skall hindra bedrägerier och oegentligheter som skadar gemenskapens ekonomiska intressen.

### 3.1. Reformen av tulltransiteringssystemet

Konkreta åtgärder som skall återställa säkerheten och effektiviteten i transiteringssystemet presenterades i kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet med titeln "En åtgärdsplan för transiteringen i Europa - en ny tullpolitik"<sup>57</sup>.

Åtgärdsplanen skall förverkligas genom ändringar i bestämmelserna, praktiska åtgärder för att förbättra de nationella tullkontorens förvaltning och kontroll av transiteringen och fortsatt datorisering av transiteringsförfarandena.

#### 3.1.1. Lagstiftning: bestämmelser om tillämpningen av gemenskapstullkodexen och konventionen om gemensam transitering

I juli 1997 började transiteringsbestämmelserna arbetas om och gemenskapen antog en ny förordning<sup>58</sup> för att förtydliga och förbättra grundbestämmelserna om avslutande av transitering, ansvaret för dem som omfattas av förfarandet, ställande av ekonomisk säkerhet, gemenskapsramen för förenklade förfaranden, samt om uppbörd av tullskulder som uppkommer vid gemenskapstransitering.

Kommissionen kommer också att ändra bestämmelserna om tillämpningen av gemenskapstullkodexen och bilagorna till konventionen om gemensam transitering av den 20 maj 1987 på samma sätt för både gemenskapstransitering och gemensam transitering<sup>59</sup>.

Eftersom reformen gäller både gemenskapstransiteringen och gemensam transitering lades samma förslag för båda systemen med vederbörliga ändringar. Kommissionens första förslag från juli 1997 har ändrats flera gånger enligt de synpunkter och anmärkningar som lämnats av tullförvaltningar och aktörer.

Vissa förslag diskuteras fortfarande med medlemsstaterna och de länder som anslutit sig till den konvention om gemensam transitering som också Visegradländerna<sup>60</sup> antog den 1 juli 1996.

---

<sup>56</sup> Se slutsatserna från Ekofin-rådet av den 11.7.1994, EGT C 292, 20.10.1994. Jämför den sammanfattande rapporten med titeln "Analyse comparée" och sammandraget i KOM(95) 556 slutlig.

<sup>57</sup> KOM(97) 188 slutlig av den 30.4.1997, EGT C 176, 10.6.1997, s. 1.

<sup>58</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 955/1999 av den 13 april 1999 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 vad gäller förfarandet för extern transitering (EGT L 119, 7.5.1999).

<sup>59</sup> Genom systemet för gemensam transitering utvidgas gemenskapstransiteringen till att även omfatta Eftaländerna enligt en konvention från år 1987.

<sup>60</sup> Ungern, Polen, Tjeckien och Slovakien.

### 3.1.2. Praktiska åtgärder

Vissa praktiska åtgärder har vidtagits och andra undersökts för att bestämmelserna skall tillämpas effektivt och likvärdigt och för att stärka tullförvaltningarnas samarbete och dialogen med användarna, enligt åtgärdsplanen för transiteringen och åtaganden från de berörda tullförvaltningarnas ledning.

- Ett nätverk av 21 nationella samordnare och 330 lokala transiteringskorrespondenter har inrättats. Listor över deltagarna i nätverket har spridits till alla nationella samordnare, lokala korrespondenter samt aktörernas branschorganisationer. De finns även tillgängliga på Internetservern Europa<sup>61</sup>.
- Samordnarna utarbetade 1998 nationella förvaltningsplaner för 22 länders transitförfaranden enligt en struktur och mål som fastställdes gemensamt och angav vilka åtgärder tullförvaltningarna bör prioritera. Syftet är främst att minska den tid det tar att returnera transiteringsdeklarationerna och att stärka det förebyggande arbetet och kontrollerna, till exempel genom förvarningssystemet avseende känsliga varor<sup>62</sup>.
- De nationella tullförvaltningarnas rapporter om hur förvaltnings- och kontrollplanerna genomförts 1998 gör att kommissionen kan upprätta en verksamhetsrapport och göra en första utvärdering av alla de åtgärder som genomförts inom gemenskapen år 1998.
- Sedan i maj 1997 används ett system för att överföra tullkontorens transiteringsstämplar elektroniskt<sup>63</sup>. Anslutna tullförvaltningar kan därmed utväxla bilder och information om transiteringsstämplar och förseglingar. Alla tullförvaltningar i gemenskapen är nu anslutna till systemet, liksom tullförvaltningarna i Tjeckien, Slovakien, Ungern, Norge och Schweiz.
- En kontaktgrupp för transitering deltar aktivt i arbetet med att följa upp reformen av transiteringssystemen. Samarbetet kommer att fortsätta för att de nya bestämmelserna skall tillämpas harmoniserat och likvärdigt, bland annat för att förenklade förfaranden skall beviljas på samma villkor och fungera likadant.

### 3.1.3. Det nya datoriserade transiteringssystemet

Projektet med ett nytt datoriserat transiteringssystem har nått etapp två, då programvaran, hårdvaran och uppkopplingarna utarbetas, testas och installeras för att kunna börja användas<sup>64</sup>.

För att hålla tidsfristerna och om möjligt minska den försening som uppkom vid den första projektetappen avseende tekniska och praktiska beskrivningar begränsas användningen i inledningsfasen till de fem medlemsstaterna Nederländerna, Tyskland, Italien, Spanien och Schweiz. Vidare avser användningen bara de meddelanden som är oumbärliga för att kontrollera transiteringen, nämligen mottagande av transiteringsdeklarationer, översändning och mottagningsbekräftelse

---

<sup>61</sup> På adressen <http://europa.eu.int/en/comm/dg21/publicat/workingpapers/index.htm>.

<sup>62</sup> Ett nytt administrativt avtal för att utnyttja förvarningssystemet bättre trädde i kraft i mars 1999.

<sup>63</sup> Se årsrapporten 1997, punkt 3.3, s. 39.

<sup>64</sup> De nödvändiga rättsliga grunderna har antagits, nämligen kommissionens förordning (EG) nr 502/1999 av den 12 februari 1999 om ändring av förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 65, 12.3.1999), beslut nr 1/1999 av Blandade EG-EFTA-kommittén för gemensam transitering av den 12 februari 1999 om ändring av bilagorna I, II och III till konventionen av den 20 maj 1987 om ett gemensamt transiteringsförfarande (EGT L 65, 12.3.1999) och beslut nr 2/1999 av den blandade EG/EFTA-kommittén i det gemensamma transiteringsförfarandet av den 30 mars 1999 om ändring av bilaga I till konventionen den 20 maj 1987 om ett gemensamt transiteringsförfarande (EGT L 119, 7.5.1999).

av meddelanden om förutsedd ankomst, översändande av ankomstnämnan och resultaten av de förenklade kontrollerna och procedurerna.

För de länder som inte har egna program för transiteringen har kommissionen utvecklat ett bastillämpningsprogram (Minimal Common Core).

Reformen av transiteringssystemen går alltså vidare. För att den skall lyckas måste dock alla aktörer engagera sig och få fortlöpande stöd, och vissa bestämmelser som för närvarande diskuteras bör införas.

### **3.2. Reformen av förmånsordningarna**

Kommissionen har betonat att bestämmelserna om förmånsordningarna snarast måste stärkas för att återvinna förtroendet för rättvisan i systemet. Följande korrigeringar har föreslagits<sup>65</sup>:

- Enklare ursprungsregler.
- Tekniskt stöd till mottagarländerna.
- Bättre riskanalys på känsliga områden.
- Stramare tillämpningsregler för förmånsordningarna.

En ny flerårig ordning för allmänna tullförmåner utarbetades med stöd bland annat i meddelandet och trädde i kraft den 1 juli 1999<sup>66</sup>. Därmed får gemenskapen större möjligheter att gripa in mot bedrägerier på området. Ett nytt förfarande har införts för att vid bedrägerier eller bristande administrativt samarbete upphäva förmånsbehandlingen av mottagarländerna permanent eller tillfälligt. Kommissionen kan därmed reagera snabbt på sådana situationer och även vidta tillfälliga åtgärder.

Mer generellt har kommissionen inrättat ett program för att omdana samtliga förmånsordningar både genom kompletterande tekniska åtgärder och genom förslag till bestämmelser som skall

- förbättra förvaltningen och förebygga bedrägerier,
- lägga ett större ansvar på berörda parter, till exempel myndigheter i medlemsstaterna och andra deltagarländer eller aktörerna, och
- harmonisera förfaranden för kontroller, ställande av säkerhet och uppbörd av utestående belopp.

De kompletterande åtgärderna består i

- att tillställa berörda importörer skrivelser när det krävs för att förmånsordningen skall fungera väl,
- att öka gemenskapskontrollerna av utställda intyg, och
- att ge tredje land som själva är mottagarländer ett större ansvar för att förebygga bedrägerier och oegentligheter.

---

<sup>65</sup> Kommissionens meddelande av den 23.7.1997 [KOM(97) 402 slutlig]. Se även årsrapporten 1997, kapitel 2, punkt 2.2.1, s. 27.

<sup>66</sup> Rådets förordning (EG) nr 2820/98 av den 21.12.1998 (EGT L 357, 30.12.1998).

Åtgärderna lär förbättra situationen men flera års erfarenheter visar att man nu måste göra de bolag som använder gemenskapens förmånsordning delaktiga i den effektiva och rättvisa förvaltningen på den inre marknaden genom att låta dem ta det ansvar som är en grundförutsättning för verksamheten.

Kommissionens förbättringsförslag diskuteras i rådet och Europaparlamentet men förmånsordningen är på kort sikt fortfarande en svårhanterlig och tvistig sektor. De senaste domarna från EG-domstolen<sup>67</sup> visar en ny utveckling av hur importörer som använder förmånsordningen bedöms. Deras roll och ansvar börjar nu analyseras ingående, med avseende på god tro vid bedrägerier eller överträdelser av bestämmelserna. Svåra frågor återstår att lösa när det gäller ansvarsfördelningen och vilka juridiska och ekonomiska följder bedrägerier och oegentligheter skall kunna medföra. Kommissionen fortsätter sina oberoende utredningar på många av de berörda områdena<sup>68</sup>.

Världshandelsorganisationen kommer på lång sikt att gradvis minska hindrande tulltariffer men erfarenheterna från textilbranschen tyder på att vissa aktörer otillbörligt försöker tillskansa sig och utnyttja de ekonomiska fördelar gemenskapens förmånsordningar ger för att befästa sina marknadsandelar.

Utanför unionen kan bedrägerier otillbörligt gynna leverantörer i tredje land som kan stärka sin marknadsställning på bekostnad av sådana aktörer i utvecklingsländerna som gemenskapens förmånsordning från början skulle gynna. Sådana bedrägerier undergräver målsättningen i gemenskapens politik för utrikeshandel och bistånd.

### 3.3. Indirekt beskattning

Både rekommendationer och riktlinjer om punktskatter har utfärdats för att skärpa kampen mot bedrägerier på området och kontrollera transaktioner effektivare enligt ett system som fick stöd av Ekofin-rådet den 19 maj 1998.

Arbetsgruppen vid UCLAF prioriterar kampen mot bedrägerier med mervärdesskatten, som är gemenskapens största inkomstkälla för egna medel, även om det i första hand är medlemsstaterna som drabbas av inkomstbortfall. Bedrägerierna med mervärdesskatten är i många grövre fall gränsöverskridande och medlemsstaternas åtgärder bör därför samordnas på gemenskapsnivå<sup>69</sup>.

En högnivågrupp<sup>70</sup> i vilken kommissionen är ordförande har lämnat en rapport om bedrägerier med punktskatter på tobak och alkohol, som antogs av medlemsstaternas generaldirektörer vid myndigheter för tull och indirekt beskattning i april 1998. Anmärkningarna i rapporten grundas på information från kommissionen, medlemsstaternas behöriga myndigheter och de mest representativa branschorganisationerna i tobaks- och alkoholsektorn. Rapporten innehåller flera praktiska rekommendationer som utgår från att dagens system är helt avgörande för att den inre marknaden skall fungera väl och därför bör förbättras, med avseende på

---

<sup>67</sup> Mål C-86/97 (REG 1999, s. I-1041) och mål C-413/96 (REG 1998, s. I-5285). Dom i ärendet "Hilton Beef" (mål T-50/96 och T-42/96, REG 1998, s. II-3773 och s. II-0401) samt i ärendet "Faroes Seefood" (förenade mål C-153/94 och C-204/94, REG 1996, s. I-2465).

<sup>68</sup> Se punkt 2.2.1. från och med sidan 22.

<sup>69</sup> Se punkt 2.3., på sidan 34.

<sup>70</sup> Se årsrapporten 1997, kapitel 3, punkt 3.5.1, s. 42.

bland annat förfarandet för lagring och transport av tobak och alkohol i både medlemsstaterna och gemenskapen, och särskilt när det gäller kontroller.

I rapporten uppmanas medlemsstaterna att diskutera avtalsmemorandum<sup>71</sup> med tillverkare och försäljare för att förbättra samarbetet vid utredningar av misstänkta eller olagliga transporter av cigaretter och alkohol.

Gruppens arbete ledde till att kommissionen i ett meddelande till rådet om insatser för att bekämpa bedrägeri inom området punktskatter<sup>72</sup> rekommenderade rådet att godkänna rekommendationerna.

En av rekommendationerna som godkändes av Ekofin-rådet den 19 maj 1998 avser att snarast inrätta ett förvarningssystem<sup>73</sup> för transporter av tobak och alkohol samtidigt som det långsiktiga arbetet med ett datoriserat övervaknings- och kontrollsystem på området fortsätter.

Kommissionen vidtar åtgärder för att skärpa kontrollerna av tullager och göra lagerförvaltarna uppmärksamma på god praxis. Diskussioner förs även om metoder för riskanalys och målinriktade kontroller för att förebygga, spåra och åtala bedrägerier. En praktisk ram finns för förvarningssystemet som började användas av vissa medlemsstater i början av 1999. Erfarenheterna från försöket kan ligga till grund för en översyn och vid behov eventuell utvidgning till andra varor, för att skärpa kontrollerna av transporter och handel med högriskvaror i hela gemenskapen<sup>74</sup>.

#### - Mervärdesskatt

Även om metoderna för internationella bedrägerier med mervärdesskatten är få drabbar de många olika varor. De flesta medlemsstater anser att internationella mervärdesskattebedrägerier är ett stort problem även om de nationella mervärdesskattebedrägerierna drabbar de sammanlagda intäkterna hårdare.

De internationella aspekterna på mervärdesskattebedrägerierna bör rimligen utredas för att gemenskapen skall kunna vidta åtgärder i tid. Erfarenheterna av gemenskapstransiteringen och punktskatterna på cigaretter och alkohol har visat att om man väntar med att handla tills situationen blir krisartad gynnar det den organiserade brottsligheten som kan göra stora vinster på bekostnad av medlemsstaternas och gemenskapens inkomster.

Vissa skatteförvaltningars samarbete med kommissionen i kampen mot mervärdesskattebedrägerier har dock varit föga tillfredsställande. Kommissionen handlägger bara bedrägerifall som medlemsstaterna anmäler, även om bedrägerierna orsakar stora förluster för alla medlemsstater. UCLAFs mervärdesskatteavdelning samarbetar mer regelbundet med myndigheterna i de stater som är öppna för samarbete. Samarbetet brukar bedrivas nära och effektivt och bör uppmuntras och utvecklas. Gemenskapsprogrammet Fiscalis<sup>75</sup> som antogs av Europaparlamentet och rådet den 30 mars 1998 omfattar seminarier för informationsutbyte om hur

---

<sup>71</sup> Avtalsmemorandum (*Memorandums of understanding*).

<sup>72</sup> SEK(1998) 732 slutlig.

<sup>73</sup> Se punkt 4.5. på sidan 48.

<sup>74</sup> Efter upphandling slöt kommissionen i december 1998 avtal med ett privat bolag om en genomförbarhetsstudie avseende datoriserade kontroller av punktskattepliktiga varor.

<sup>75</sup> Beslut nr 888/98/EG (EGT L 126, 28.4.1998) samt årsrapporten 1997, kapitel 3, punkt 3.5.3, s. 45.

bedrägerierna sker och utvecklas och stärkta kontakter för att effektivare bekämpa mervärdesskattebedrägerier inom gemenskapen. Även samarbetet med vissa medlemsstaters rättsväsende har stärkts för att underlätta bevisupptagning som behövs för att väcka åtal.

Det behövs mer information om karaktären på och konsekvenserna av bedrägerier med mervärdesskatten, som står för cirka 40 % av gemenskapens budgetinkomster och utgör en viktig inkomstkälla i de olika nationella budgetarna. Medlemsstater som inte gör sitt i kampen mot mervärdesskattebedrägerierna och därför inte uppbär tillräcklig mervärdesskatt kan påverka den relativa andelen nationella avgifter i form av egna medel från mervärdesskatt till gemenskapens budget. Medlemsstater som brister i hänseendet kan därmed även påverka andra medlemsstaters avgifter. Medlemsstaterna är inte som på tull- och jordbruksområdet skyldiga att anmäla mervärdesskattebedrägerier till kommissionen. Oroväckande uppgifter som även förekommer i flera nationella rapporter visar dock på allvarliga problem med mervärdesskattebedrägerier.

#### - Ekonomiska följder och utredningar

Sedan år 1996 utreder kommissionens underkommitté för bedrägerier (Scaf) i samarbete med medlemsstaterna mervärdesskattebedrägerierna inom gemenskapen för att försöka kartlägga hur de ser ut och fungerar. De enligt medlemsstaterna 500 grövsta skatteflyktsfallen 1995 och 1996 orsakade förluster på sammanlagt cirka 573 miljoner ecu i utebliven mervärdesskatt och en första analys visar att mervärdesskattesystemet är hårt ansatt av bedrägerier.

Sedan kontrollerna skärpts på andra områden såsom gemenskapstransitering och punktskatter tilltar denna form av brottslighet snabbt i alla medlemsstater och hotar allvarligt gemenskapens ekonomiska intressen och de nationella budgetarna. De 500 ärenden som år 1998 anmäldes av medlemsstaterna orsakade förluster på 739 miljoner ecu. Enligt en andra analys av de bedrägerifall som uppdagades under första halvåret 1998 avsåg varje ärende i snitt nästan 1,5 miljoner ecu.

Förutom de vanligaste bedrägerityperna (att moms på försäljning undanhålls eller dras av för fiktiva köp) förekommer bedrägerier avseende övergångssystemet för mervärdesskatt, som utgår från principen att beskattning skall ske i bestämmelselandet. Den organiserade brottsligheten använder fiktiva transaktioner för att utnyttja bestämmelserna om momsbefrielse vid handel inom gemenskapen och bestämmelserna om avgiftsfri export. Medlemsstaternas uppgifter visar att bedrägerierna med avgiftsbefrielser får allvarliga ekonomiska konsekvenser, eftersom de 250 ärenden som anmäldes 1998 stod för 478 miljoner ecu (det vill säga i snitt 1,9 miljoner ecu per fall).

Bedrägliga transaktioner sker genom så kallade varukaruseller eller tillfälliga brevlådeföretag. Bedrägerierna drabbar huvudsakligen varor med hög mervärdesskattesats som inte är skrymmande och lätta att transportera, såsom datorkomponenter, mobiltelefoner eller ädelmetaller.

Sådana bedrägerier kan bara spåras genom ingående skattekontroller och ett nära och snabbt samarbete mellan de berörda medlemsstaternas skattekontrollanter, särskilt i risksektorer. Det är viktigt att kunna göra simultana kontroller i flera medlemsstater.



Sedan Fiscalis-programmet trädde i kraft i juli 1998 har 13 närmare kontroller utförts multilateralt med i genomsnitt sex medlemsstater involverade.

### 3.4. Reformen av budgetförvaltningen (programmet SEM 2000)

Kommissionen har gjort en noggrann utvärdering av de åtgärder som vidtagits sedan programmet SEM 2000 inleddes<sup>76</sup>. Nedan följer ett utdrag av några punkter som förtjänar särskild uppmärksamhet för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen.

Kommissionens arbete har bland annat lett till att förordning (EG) nr 2064/97<sup>77</sup> antagits. Därmed har medlemsstaterna blivit mer medvetna om att kommissionen visserligen enligt fördraget<sup>78</sup> skall genomföra budgeten under eget ansvar, men att medlemsstaterna har del i ansvaret eftersom de förvaltar över 80 % av gemenskapens utgifter för jordbrukspolitiken och strukturfonderna. För strukturfonderna har därför protokoll eller administrativa avtal om att samordna de finansiella kontrollerna av medlen slutits med nästan alla medlemsstater.

Enligt artikel 23 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 skall medlemsstaterna utföra finansiella kontroller av åtgärder som samfinansieras via strukturfonderna, men räkenskaperna avslutas inte på samma sätt som för EUGFJ-garanti. Enligt artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 kan dock gemenskapens ekonomiska stöd sättas ned, hållas inne eller dras in om oegentligheter upptäcks. Kommissionen har i sammanhanget antagit interna riktlinjer för hur finansiella nettokorrigeringar skall göras och kommer att rapportera om de korrigeringar som utförts år 1999 enligt de nya riktlinjerna.

I kommissionens förslag av den 18 mars 1998<sup>79</sup> ändras finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken som grundas på rådets förordning (EEG) nr 729/70<sup>80</sup>, vilken har ändrats flera gånger. Utöver tekniska bestämmelser innehåller förslaget även en närmare beskrivning av stödmottagarnas skyldigheter och villkoren för att erhålla stöd, bland annat avseende kontroller.

År 1998 inriktades arbetet även på att genomföra förslagen i programmet Agenda 2000 och stärka samarbetet med kandidatländerna<sup>81</sup>.

### 3.5. Corpus Juris

Med anledning av Europaparlamentets resolutioner av den 12 juni och den 22 oktober 1997 har kommissionen gjort en närmare jämförande studie av möjligheterna att stärka det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen på gemenskaps- eller unionsnivå<sup>82</sup>. I studien utreddes även riktlinjerna i *corpus juris* om straffrättsliga bestämmelser för att skydda gemenskapens

---

<sup>76</sup> SEK(1998) 1904/3 av den 11.11.1998. Se även årsrapporten 1997, kapitel 1, punkt 1.3.1, s. 14.

<sup>77</sup> EGT L 290, 23.10.1997. Kommissionens förordning om fastställande av närmare bestämmelser till artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 4253/88.

<sup>78</sup> I artikel 205 i EG-fördraget (artikel 274 i Amsterdamfördraget) föreskrivs dock att "medlemsstaterna skall samarbeta med kommissionen för att säkerställa att anslagen används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning" och i artikel 206 i EG-fördraget regleras kommissionens ansvarsfrihet, som beviljas av budgetmyndigheten – Europaparlamentet och rådet.

<sup>79</sup> KOM(1998) 158 slutlig.

<sup>80</sup> EGT L 94, 28.4.1970.

<sup>81</sup> Se punkt 5.10, s. 49. Se även årsrapporten 1997, kapitel 4, avsnitt 4.1, s. 47.

<sup>82</sup> Se årsrapporten 1997, kapitel 5, avsnitt 5.6.

ekonomiska intressen. Studien gör det möjligt att fördjupa debatten om själva sakfrågan som inleddes politiskt i parlament och regeringar i flera medlemsstater i samband med utkastet till jämförande rättsvetenskaplig studie.

Sedan 1998 har medlemmarna i den forskargrupp som utför genomförbarhetsstudien dels analyserat *corpus juris* i vissa frågor som aktualiseras i rekommendationerna, dels utrett rekommendationernas konsekvenser och förenlighet med nationella rättsnormer. En jämförande rättsvetenskaplig studie håller med utgångspunkt i detta på att slutföras. Europaparlamentet uttalade politiskt stöd för arbetet i en resolution<sup>83</sup> från mars-april 1998 och vid en offentlig utfrågning i Bryssel i november 1998.

Kommissionen kommer 1999 att utvärdera resultaten av studien och kommer sedan att vidarebefordra sina slutsatser till Europaparlamentet, rådet, revisionsrätten och EG-domstolen.

### **3.6. Jämförande analys (rapport om artikel 209a i EG-fördraget)**

Kommissionen har utarbetat ett förslag till rapport om de åtgärder som vidtagits för att genomföra bestämmelserna om kontroller och administrativa sanktioner i artikel 209a i EG-fördraget. Den nya rapporten kompletterar en rapport från november 1995 om nationella åtgärder för att bekämpa bedrägerier. I den nya rapporten sammanfattas medlemsstaternas inlagor till kommissionen om sådana utgifter som de förvaltar, kontrollerar och där de svarar för att oegentligheter leder till påföljd. (Jordbruksutgifter utreds inte eftersom gemenskapsbestämmelserna i detalj reglerar hur utgifter vid EUGFJ:s garantisektion skall kontrolleras.) I fråga om inkomster tar rapporten bara upp traditionella egna medel.

De allmänna slutsatserna i utkastet till rapport som skall läggas fram för medlemsstaterna 1999 tyder på att det behövs en diskussion om ytterligare initiativrätt för gemenskapen för ett effektivt och likvärdigt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen enligt artikel 209a i EG-fördraget (artikel 280 i Amsterdamfördraget).

## **4. SAMARBETE OCH PARTNERSKAP MELLAN MEDLEMSSTATERNA**

I detta kapitel behandlas först medlemsstaternas viktigaste initiativ 1998 för att skydda gemenskapens finansiella intressen och bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av de utbildningsåtgärder som kommissionen anordnar varje år inom dessa områden.

Artikel 280 i Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, ger nya perspektiv när det gäller samarbetet med medlemsstaterna i vid bemärkelse. Ett avsnitt i detta kapitel ägnas åt detta.

Det straffrättsliga samarbetet är en mycket viktig fråga för skyddet av gemenskapsintressena. De allvarligaste brotten eller överträdelserna (främst med hänsyn till hur stora summor som står på spel) som begås till skada för Europeiska gemenskapens finansiella intressen har ofta internationell karaktär och måste beivras

---

<sup>83</sup> Resolution av den 31 mars 1998 om rättsliga åtgärder till skydd för unionens ekonomiska intressen, EGT C 138, 4.5.1998.

på ett enhetligt och trovärdigt sätt. Gemenskapsåtgärder<sup>84</sup> har inletts för att försöka förbättra situationen, särskilt efter de olika rapporter i ämnet som offentliggjorts av Europaparlamentet under 1997 och 1998<sup>85</sup>.

Den 1 januari 1999 blev euron Europas gemensamma valuta, åtminstone i de elva medlemsstater som utgör "euro-området". Sedan några månader tillbaka håller kommissionen på att förbereda sig inför utmaningen att bekämpa förfalskning av denna valuta<sup>86</sup>. Även framstegen på detta område redovisas i detta kapitel.

#### 4.1. Medlemsstaternas initiativ för skydd av gemenskapens finansiella intressen

Kommissionen anser att ett av medlemsstaternas viktigaste initiativ när det gäller skyddet av gemenskapens finansiella intressen är ratificeringen av rättsinstrument som rör dessa frågor. Två medlemsstater (Tyskland den 24 november 1998 och Finland den 18 december 1998) har ratificerat konventionen om skydd av finansiella intressen, liksom konventionens första protokoll, som behandlar korruption<sup>87</sup>.

Å andra sidan är kommissionen nöjd med att förbindelserna mellan de behöriga nationella myndigheterna och kommissionen upprätthålls dagligen, oavsett om de anpassats till bedrägeribekämpningens gemenskapsdimension eller skapats direkt för ändamålet. Kontakterna sker framför allt inom ramen för gränsöverskridande utredningar<sup>88</sup>.

Under 1998 utvecklades dessutom kontakterna mellan UCLAF och vissa nationella avdelningar. Italien har sin *Carabinieri-kår*<sup>89</sup>, som genom att vara närvarande överallt och på alla nivåer i det italienska samhället ger landet förstklassig information från olika områden, också om den löpande utvecklingen av oegentligheter, bedrägerier och verksamhet med maffiaanknytning.

UCLAF och *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA)<sup>90</sup> har diskuterat möjligheten att inrätta ett särskilt samarbete för att bättre kunna bekämpa omfattande ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet som hämtar vinning ur bedrägerier, korruption och tvättning av pengar till skada för gemenskapens finanser. Detta skulle kunna lösas praktiskt genom ständiga kontakter mellan dessa två organ och utbyte av information dem emellan.

---

<sup>84</sup> Se även punkt 3.5. om "*Corpus Juris*", ett förslag om att skapa ett europeiskt rättsområde för att möta de politiska instansernas svårigheter att tillhandahålla moderna och effektiva instrument för rättsligt samarbete.

<sup>85</sup> Resolutioner från 1997 (se 1997 års rapport, kapitel 5, punkt 5.6, sidan 54) och 1998 (resolution av den 13 mars 1998 om straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen, EGT C 104, 6.4.1998; resolution av den 31 mars 1998).

<sup>86</sup> Jfr årsrapporten för 1997, kapitel 3, punkt 3.4.1, s. 41.

<sup>87</sup> Två andra medlemsstater har sedermera följt efter (Österrike den 21 maj 1999 och Sverige den 10 juni 1999). Det är dock bara Finland som än så länge har ratificerat det andra protokollet till konventionen.

<sup>88</sup> Jfr punkt 2.1. från och med sidan 18.

<sup>89</sup> Merparten av poliserna i denna styrka är placerade i jordbruksområden. Besök i Bryssel av ledningen för CCTNCA (*Commando Carabinieri Tutela Norme Comunitarie e Agroalimentari*), som lyder under jordbruksministeriet och ansvarar för kontrollen av allt gemenskapsstöd inom jordbruket och jordbrukslivsmedelsindustrin.

<sup>90</sup> Åklagarmyndighet som behandlar maffiaärenden och har till uppgift att samordna och i viss mån främja utredningsverksamhet riktad mot organiserad brottslighet.

Under alla omständigheter utvecklas det horisontella samarbetet mellan flera internationella organ, som ibland är av olika natur (organ inom områden som jordbruk, tull och finansiella frågor, polis och domstolsväsende), i positiv riktning. Detta har vid flera tillfällen bekräftats i samband med behandlingen av gränsöverskridande ärenden och överensstämmer med de rekommendationer som förekommer i den handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten som antogs av rådet 1997<sup>91</sup> (rekommendationer nr 1 och 2).

#### **4.2. Artikel 280 i EG-fördraget och gemenskapens och medlemsstaternas delade ansvar när det gäller att skydda Europeiska unionens finanser**

Artikel 280 i EG-fördraget är den nya rättsliga ramen för skyddet av de ekonomiska intressena, kampen mot bedrägerier och all annan illegal verksamhet som kan skada gemenskapens finansiella intressen, vilket innebär att gemenskapen och medlemsstaterna i fortsättningen gemensamt ansvarar för att införa ett enhetligt skydd inom hela gemenskapen.

Genom artikel 280 i Amsterdamfördraget<sup>92</sup> får kommissionen ett särskilt ansvar för att samarbeta nära och regelbundet med alla behöriga nationella myndigheter (förvaltnings- domstols- och polismyndigheter) i deras kamp mot bedrägerier som skadar gemenskapens finansiella intressen. I artikeln anges att det är fråga om ett delat ansvar mellan medlemsstaterna och gemenskapen och att de åtgärder som vidtas skall ge ett effektivt skydd i alla medlemsstater.

Fördragets nya artikel 280 ger en specifik och vid rättslig grund för att inom ramen för medbeslutandeförfarandet vidta de åtgärder som behövs för att förebygga och bekämpa bedrägerier och annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapens finansiella intressen. Den betydande nya dynamik som tillförs det gemensamma regelverket bådär för en lovande utveckling av den rättsliga ramen för skyddet av gemenskapens finansiella intressen<sup>93</sup>.

#### **4.3. Det rättsliga samarbetet**

Kommissionen (UCLAF) ger på begäran teknisk och operativ hjälp åt de nationella myndigheter som ansvarar för att lagföra bedragare inom ramen för gränsöverskridande utredningar. I syfte att underlätta utbytet av information har möten har anordnats mellan de nationella åklagarmyndigheter som ansvarar för de rättsliga åtgärderna. Så var fallet 1998 i samband med en viktig utredning rörande smuggling av textilprodukter<sup>94</sup> (T-tröjor), där flera fysiska och juridiska personer i Schweiz, Italien och Belgien var inblandade. De ansvariga åklagarna, som konstaterade att det var nödvändigt att samordna utredningarna och, framför allt, ansökningarna om internationell bevisupptagning i Spanien och Schweiz, begärde att UCLAF (förbindelser och straffrättslig expertis) skulle ingripa.

---

<sup>91</sup> EGT C 251, 15.8.1997. Denna idé har också behandlats i den andra rapporten (av den 10 september 1999) från den oberoende expertkommittén (jfr inledningen till den här rapporten) om reformarbetet inom kommissionen.

<sup>92</sup> Fördraget trädde i kraft den 1 maj 1999.

<sup>93</sup> Den nya rättsliga grunden tillämpades första gången vid antagandet av rådets förordningar nr 1073/99 och nr 1074/99 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), inrättad genom kommissionens beslut av den 28 april 1999 (EGT L 136, 31.5.1999).

<sup>94</sup> Minst 9 miljoner ecu (traditionella egna medel/tullar) står på spel i detta ärende.

En stor majoritet av åklagarna konstaterar att samarbetet i denna typ av ärenden är svårt och går långsamt, vilket de också kritiserar. UCLAF har i dessa ärenden till uppgift att erbjuda sitt stöd för att lösa dessa svårigheter.

UCLAF har kunnat bidra i andra viktiga gränsöverskridande ärenden. Exempel på detta har förekommit i samband med bedrägeriundersökningarna rörande bidrag för grovmalet mjöl av durumvete vid export till Algeriet, olaglig handel med mjölkpulver, olaglig handel med olivolja, olaglig handel med smör och ett ärende om olaglig införsel av brittiskt kött till gemenskapen. UCLAF:s specialiserade utredare har dels kunnat tillföra de nationella myndigheterna sina kunskaper om ärendena, dels skapa direkta förbindelser mellan de olika interventionsställena i syfte att optimera resultaten av de pågående undersökningarna.

På samma sätt har UCLAF när det gäller momsbedrägerier kunnat bistå i ett ärende om ett italienskt företags inköp av österrikiskt socker via två bulvanföretag. Mervärdesskatteskulden hade på ett bedrägligt sätt koncentrerats till de två bulvanföretagen, som var fullständigt insolventa och avsedda att snabbt avvecklas, allt för att det företag som skulle ha varorna skulle kunna köpa stora mängder socker till reducerat pris<sup>95</sup>. UCLAF ombads lämna det bistånd som behövdes för att förbereda och verkställa en internationell begäran om bevisupptagning i Österrike. I detta fall gick det endast 17 dagar från det att begäran om ömsesidigt bistånd skickades till det att undersökningen kunde slutföras av de behöriga myndigheterna.

Vad gäller kampen mot organiserad brottslighet i Europa har UCLAF, som följd av en skriftväxling mellan de ansvariga kommissionsledamöterna och ledamoten av schweiziska förbundsrådet (ministern) med ansvar för rättsliga frågor, under hela 1998 träffat företrädare för Schweiz federala förvaltning för att tillsammans med dem analysera de problem som uppstår vid tillämpningen av frihandelsavtalets tilläggsprotokoll om administrativt stöd i tullfrågor<sup>96</sup> och inom ramen för det rättsliga samarbetet. De områden för vilka detta samarbete bedöms vara otillräckligt (tullavgifter och indirekt beskattning) har behandlats för sig.

UCLAF anser att det är av största vikt att förbättra de instrument för samarbete som gör det möjligt att bekämpa oegentligheter som skadar Europeiska gemenskapens finansiella intressen. Detta gäller inte bara den olagliga handeln med varor mellan Schweiz och gemenskapen, utan även organiserade ligors verksamhet som bedrivs från Schweiz och vars effekter på den indirekta beskattningen får återverkningar inom gemenskapens tullområde utan att det förekommer någon gränsöverskridande handel med varor.

En grupp av experter arbetar för närvarande med dessa analyser och kommer att lämna sina slutsatser i form av en rapport före utgången av 1999.

#### **4.4. Skyddet av euron**

Risken för förfalskning av euron blir verkligt påtaglig när sedlar och mynt kommer i cirkulation, det vill säga den 1 januari 2002. Det är således av största betydelse att redan före detta datum inrätta ett system för förebyggande och bekämpning, eftersom

---

<sup>95</sup> De beskattningsbara beloppen av transaktionerna uppgår till omkring 50 miljoner ecu.

<sup>96</sup> Avtalen trädde i kraft den 1 juli 1997; rådets beslut 97/403/EG av den 2 juni 1997, EGT L 169, 27.6.1997.

euron kommer att vara en internationell reserv- och handelsvaluta. Det behövs tid för att pröva ut systemet.

Kommissionen fortsatte de arbeten som inleddes 1997 och 1996<sup>97</sup>: Kommissionen höll fortsatta diskussioner med en expertgrupp bestående av specialister från medlemsstaterna på falskmyntning. Gruppen, som ligger under Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen (Cocolaf), höll två viktiga mötesrundor under 1998.

Kommissionen (UCLAF) har färdigställt en första delrapport<sup>98</sup> (april 1998), och överlämnat denna till det brittiska ordförandeskapet i rådet. Rådet har begärt att kommissionen skall lägga fram ett formellt dokument som i första hand behandlar frågorna om utbildning och utbyte av information i samband med skyddet av euron. Under tiden begärde rådet (ekonomiska och finansiella frågor, den 19 maj 1998), att kommissionen med hänsyn till det arbete som redan utförts skulle fortsätta sina initiativ för att underlätta utbytet av information och inrätta ett nära och regelbundet samarbete. Arbetet skall bedrivas med beaktande av principerna om subsidiaritet och kompetensfördelning i Fördraget om Europeiska unionen.

#### 4.4.1. *Kommissionens meddelande av den 22 juli 1998*

I detta meddelande till rådet, Europaparlamentet och Europeiska centralbanken om skyddet av euron<sup>99</sup>, byggde kommissionen sina politiska riktlinjer kring fyra områden, nämligen:

- utbildning,
- utbyte av information,
- europeiskt samarbete och
- tillnärmning av lagstiftning.

Det är av största vikt att upplysa och utbilda alla som på något sätt kommer att delta i arbetet med att avslöja förfalskningar (polis, finansinrättningar). Ett pilotprojekt som för närvarande utreds kommer att kunna inledas under 1999 och tjäna som grund för ett flerårigt fortbildningsprogram på gemenskapsnivå.

Också insamling och utbyte av information om verksamhet och omständigheter som rör förfalskning av sedlar och mynt samt analys av denna information kommer att vara grundläggande för skyddet av euron. Polisen har upplysningar om både strategi och verksamhet när det gäller falskmyntningens metoder, kretslopp och nätverk. Dessa upplysningar måste samlas in, ställas samman och analyseras. Det krävs en rättslig ram i form av gemenskapsbestämmelser om insamling och utbyte av information mellan de myndigheter som ansvarar för skyddet av den gemensamma valutan i kampen mot förfalskning. Vad som behövs är därför ett informationssystem och en integrerad databas som ger tillgång till informationen on-line. Ett system som kan konsulteras i realtid måste uppdateras fortlöpande och regelbundet så att det går att jämföra informationen. Då systemet är avsett att överföra information som ofta är

---

<sup>97</sup> Jfr årsrapporten för 1997, kapitel 3, punkt 3.4.1, s. 41.

<sup>98</sup> SEK(1998) 624.

<sup>99</sup> KOM(1998) 474 slutl.

konfidentiell och innehåller personuppgifter, måste det uppfylla normerna för skydd av sådana uppgifter, precis som de nuvarande utbytessystemen på tullområdet<sup>100</sup> som även de innehåller känsliga uppgifter som är skyddade.

Skyddet av euron måste vara likvärdigt överallt i gemenskapen. Detta förutsätter att de nationella myndigheterna och institutionerna samordnar sitt arbete effektivt för att uppnå målsättningen i fördraget att skydda gemenskapens ekonomiska intressen i allmänhet<sup>101</sup>.

Kommissionen anser att det utöver den rättsliga ramen för insamlande och utbyte av information samt samarbetsformerna också är nödvändigt att ta upp det straffrättsliga perspektivet av skyddet av euron.

#### 4.4.2. Informationsutbyte och samarbete

Euron är den gemensamma och enda valutan för de medlemsstater som deltar i den monetära unionen. Skyddet av denna är en del av ett övergripande synsätt. Den europeiska monetära unionen ingår i den första pelaren. Den är således i huvudsak en fråga av gemenskapsintresse, där alla parter rättigheter och skyldigheter skall preciseras genom särskilda gemenskapsbestämmelser, särskilt när det gäller samarbete och utbyte av information.

Detta synsätt syftar till att, inom gemenskapsrättens ram, utveckla ett nära och regelbundet samarbete mellan de nationella polismyndigheterna, centralbankerna, emitteringsinstituterna, gemenskapsorganen (kommissionen, ECB), Europol och Interpol. Detta understryks väl i kommissionens meddelande, där de roller som gemenskapens och unionens kan komma att spela identifieras tydligt.

ECB kommer således att ansvara för sedlarnas tekniska säkerhet och i denna egenskap säkerställa förvaltningen av den tekniska databasen och inrättandet av ett centrum för analys av sedelförfalskning<sup>102</sup>. Europol kan ställa sitt informationssystem till medlemsstaternas förfogande och underlätta det operativa samarbetet med polisen.

Den 23 november 1998 uppmanade rådet (ekonomiska och finansiella frågor) ECB och kommissionen att överväga om det var nödvändigt att införa gemenskapsrättsliga bestämmelser om obligatoriskt samarbete och informationsutbyte mellan nationella banker och de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Dessa överväganden ledde 1998 till publiceringen av ett nytt arbetsdokument för kommissionens tjänstegrenar<sup>103</sup> och följdes 1999 av en tredje mötesomgång inom ramen för Cocolaf. Målsättningen är att förbereda lagförslag avseende inrättandet av ett system och ett nätverk av rättigheter och skyldigheter mellan medlemsstaterna och institutionerna, där Europeiska gemenskapernas domstol står för kontrollen av den juridiska behörigheten.

---

<sup>100</sup> Jfr punkt 4.5. nedan.

<sup>101</sup> Artikel 280 i Amsterdamfördraget (tidigare artikel 209a i EG-fördraget).

<sup>102</sup> Jfr även rekommendationen angående förfalskning, som antogs av ECB den 7 juli 1998, EGT C 11, 15.1.1999.

<sup>103</sup> SEK(1998) 2248, 23.12.1998.

#### 4.5. Tullsamarbetet

Det nya tullinformationssystemet (TIS) infördes 1998<sup>104</sup>. Systemet, som gör att de nationella förvaltningarna snabbt och säkert kan utbyta information om bedrägerifall på tullområdet, har kompletterats med uppgifter rörande de enheter som arbetar aktivt med bedrägeri. Syftet är att alla utredare i medlemsstaterna skall kunna bedriva effektivare efterforskningar.

Informationssystemet AFIS (AntiFraud Information System) infördes eftersom kampen mot bedrägerier kräver insatser från flera olika nationella myndigheter. Genom AFIS får alla berörda nationella myndigheter tillgång till och möjlighet att utbyta information enligt samma princip som gäller för SCENT och TIS<sup>105</sup>. Detta gäller även systemet för förhandsinformation (EWS) som ger sina användare möjlighet att utbyta meddelanden och följa transiteringarna inom gemenskapen<sup>106</sup>. Ytterligare ett system för bedrägeribekämpning är under utveckling: MARINFO (Maritime Information) har till ändamål att hjälpa tullmyndigheterna att följa varutransporter på haven.

#### 4.6. Utbildningsinsatser vad gäller skyddet av de ekonomiska intressena

I enlighet med den politik i utbildningsfrågor som kommissionen sedan ett antal år tillbaka för, lades tyngdpunkten under 1998 på riktade insatser för de nationella avdelningar som ansvarar för skyddet av Europeiska gemenskapens finansiella intressen. Den bifogade tabellen visar utbildningens specifika och målinriktade karaktär. Därav framgår också tydligt vilken vikt UCLAF fäster vid utbildningen av tjänstemän vid nationella rättsavdelningar som arbetar med skyddet av Europeiska gemenskapens finansiella intressen. Motivationen inom dessa enheter och samarbetet dem emellan är helt avgörande för att kampen mot bedrägerier skall få framgång på fältet.

Totalt 28 utbildningsåtgärder har genomförts under 1998 (se bifogad tabell) på kommissionens initiativ. Dessa åtgärder har i de flesta fall berört flera medlemsstater och varit öppna för kandidatländerna<sup>107</sup> för att främja samarbetet med de senare. Sammanlagt närmare 2 500 tjänstemän har fått möjlighet att fördjupa sina kunskaper på olika områden, i första hand efterforskning, åtal och bestraffning av gemenskapsbedrägerier.

Kommissionen fortsätter även att på begäran stödja medlemsstaterna ekonomiskt när det gäller att organisera utbildningar som avser skyddet av Europeiska gemenskapens finansiella intressen. Kommissionen bemödar sig också om att i mån av resurser tillhandahålla deltagare som kan dela med sig av sina erfarenheter på området.

Här bör även nämnas det europeiska seminariet om förebyggande och beivrande av gemenskapsbedrägerier som organiserades av UCLAF och italienska Guardia di Finanza och pågick den 11–17 maj 1998 i underofficersskolans lokaler i Aquila i Italien.

---

<sup>104</sup> Jfr årsrapporten för 1997, kapitel 3, punkt 3.2, s. 38.

<sup>105</sup> System for Customs Enforcement NeTwork: ett e-postsystem som ger tullmyndigheterna tillgång till externa databaser. TIS är anslutet till detta system.

<sup>106</sup> Jfr punkt 3.1., s. 35.

<sup>107</sup> Jfr punkt5.1., s. 49.



Detta seminarium, som var ett helt nytt initiativ för utbildning av unga utredare i Europa, utformades på grundval av ett program som genomfördes av UCLAF (tillsammans med Guardia di Finanza) och företrädare för utredarutbildningar från flertalet medlemsstater. Syftet med seminariet var att utbilda omkring 1 000 elever från Guardia di Finanza och ett hundratal unga tjänstemän i chefsställning och utredare från medlemsstaterna. Särskilt genomförandet av "workshops" bidrog till att göra detta seminarium till en bra övning inför ett eventuellt inrättande av ett europeiskt system för utbildning av utredare<sup>108</sup>.

## **5. SAMARBETE OCH PARTNERSKAP MED TREDJE LAND**

Allteftersom en eventuell anslutning kommer närmare för kandidatländerna blir det allt viktigare att prioritera inrättandet av pålitliga kontrollsystem och -enheter vilkas personal är utbildad i skyddet av Europeiska unionens ekonomiska och finansiella intressen. Detta håller på att bli verklighet i exempelvis Polen. Där är man på väg att skapa ett administrativt system som uppfyller kraven när det gäller skyddet av Europeiska unionens finanser. I Polen är man medveten om hur nödvändigt det är att skapa nära förbindelser med UCLAF som på kommissionens vägnar själv har tagit steg i denna riktning och visat vägen för andra kandidatländer och deras regeringar.

### **5.1. Strategin inför anslutningen**

I kommissionens arbetsprogram 1998–1999 för bedrägeribekämpning<sup>109</sup> betonas denna dimension i strategin inför anslutningen. Det gäller att vidta konkreta åtgärder som integreras med partnerskapen för anslutning<sup>110</sup>. Åtgärderna måste göra det möjligt att redan före anslutningen införa ett fullgott skydd av gemenskapens finanser och därmed uppfylla de villkor som måste uppfyllas för att kunna genomföra utvidgningen.

Inom ramen för detta är det viktigt att förbereda kandidatländerna på att delta i gemenskapens finanser och att i den utvidgade unionen säkerställa en nivå på skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen som åtminstone är lika hög som den nuvarande.

Det är dock inte tillräckligt att bara införa gemenskapsreglerna på området. I enlighet med artikel 280 i Amsterdamfördraget måste kandidatländerna vidta alla åtgärder som krävs för att bekämpa bedrägerier och samarbeta nära med medlemsstaterna och kommissionen, särskilt inom ramen för gränsöverskridande operativa insatser. För kommissionen är det viktigt att kandidatländerna från och med nu tar hänsyn till bedrägeribekämpningens speciella karaktär och dess återverkningar på förvaltningens organisation.

Med tanke på kravet på likvärdigt skydd i hela gemenskapen är det uteslutet att använda övergångsbestämmelser på detta område vid genomförandet av en eventuell anslutningsakt.

---

<sup>108</sup> Vid Europeiska rådets möte i Tampere (oktober 1999) i Finland, diskuterades inrättandet av en "europeisk polisakademi" som i ett första skede skulle bestå av ett nätverk av nationella utbildningsinstitut.

<sup>109</sup> KOM(98) 278 slutl., 6.5.1998.

<sup>110</sup> Rådets förordning (EG) nr 622/98 om stöd till ansökarstaterna inom ramen för föranslutningsstrategin och särskilt om upprättande av anslutningspartnerskap, EGT L 85, 20.3.1998.

Under 1998 saknade UCLAF de nödvändiga resurserna för att kunna förverkliga detta i alla elva kandidatländer samtidigt. Därför inriktades åtgärderna särskilt på Polen, eftersom detta är det största kandidatlandet och största mottagaren av Phare-medel. Intresset för samarbete med detta land ligger också i att det ligger vid gemenskapens framtida yttre gräns.

I nära samarbete med Polens representation vid Europeiska unionen i Bryssel har UCLAF kunnat övertyga Polens regering och parlament om behovet av en central och sektorsövergripande organisation som gör det möjligt att på kort varsel samarbeta direkt på fältet.

I samband med att UCLAF:s direktör besökte Warszawa bekräftade premiärministern i stora drag vilka åtgärder som planerades, t.ex. följande:

- Inrättandet av en sektorsövergripande enhet som är specialiserad på att bekämpa bedrägerier och organiserad brottslighet.
- Inrättandet av en organisation inom IGD<sup>111</sup> med behörighet att göra utredningar av misstänkta bedrägerier med gemenskapens utgifter och intäkter.
- Ingående av samarbetsavtal mellan IGD och de olika enheter som ansvarar för förvaltning och kontroll av de medel som avsatts för arbetet inför anslutningen, under överinseende av de avdelningar som lyder under premiärministern, för att IGD skall kunna samordna utredningar som ingår i bedrägeribekämpningen.
- Utarbetande av en finansieringsplan inom ramen för Phare-programmet för 1999 i syfte att tillföra de medel som IGD behöver för att utföra denna nya uppgift<sup>112</sup>.

## 5.2. Avtalen om ömsesidigt bistånd mellan gemenskapen och tredje land

Den 31 december 1998 hade gemenskapen ingått avtal om ömsesidigt bistånd i tullfrågor med trettiofyra länder utanför unionen (för tjugonio av dessa länder har avtalen trätt i kraft<sup>113</sup>), bland dessa alla europeiska grannländer och alla viktigare handelspartner. Det finns såväl övergripande avtal som innefattar protokoll om ömsesidigt bistånd i tullfrågor som särskilda avtal om samarbete och administrativt ömsesidigt bistånd i tullfrågor.

De särskilda bestämmelserna i dessa avtal och protokoll ger de enheter som ansvarar för tullundersökningarna hos de avtalslutande parterna en rättslig grund för att begära och tillhandahålla administrativt stöd vid genomförandet av undersökningar

---

<sup>111</sup> Premiärministern har utsett IGD ("Allmänna tullinspektionen") till tillsynsmyndighet för den sektorsövergripande organisation som arbetar med skyddet av gemenskapens finansiella intressen. Denna myndighet skapades 1997 och lyder direkt under finansministern. Uppdraget är att undersöka överträdelse mot lagstiftningen om handel med varor med utlandet och att bekämpa korruption. Denna myndighet har större befogenheter än de polska tullmyndigheterna, bland annat när det gäller tillträde till kontorslokaler, tillgång till dokument, utnyttjande av tvångsåtgärder och hörande av vittnen.

<sup>112</sup> Finansieringsplanen upprättades av de polska myndigheterna efter principer som utarbetats i nära samarbete med UCLAF och IGD. Ett program på 3,5 miljoner ecu godkändes av Phare-kommittén den 7 maj 1999. Dessa 3,5 miljoner ecu motsvarar +/- 1,4 % av det totala Phare-programmet för Polen inom ramen för 1999 års budget. Som en första fas anges i planen att fyra tjänstemän, som är experter på olika områden och som är anställda vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) skall placeras vid IGD. En av dessa skall vara samordnare på tillräckligt hög nivå för att säkerställa de ständiga kontakterna med ansvariga myndigheter i Polen.

<sup>113</sup> 27 avtal som rör 29 länder utanför unionen. 26 avtal har ingåtts med 26 olika tredje länder. EES-avtalet rör Europeiska unionen och tre länder utanför unionen: Liechtenstein, Norge och Island.

som syftar till att säkerställa korrekt tillämpning av tullagstiftningen, vare sig det gäller gemenskapens eller partnerlandets lagstiftning.

Den 1 februari 1998 trädde avtal som innefattar protokoll om ömsesidigt bistånd i tullfrågor i kraft med vart och ett av de baltiska länderna<sup>114</sup>. Ett avtal om samarbete och administrativt ömsesidigt bistånd i tullfrågor med Kanada trädde i kraft den 1 januari 1998.

Ett avtal om samarbete och administrativt ömsesidigt bistånd i tullfrågor mellan gemenskapen och Hong Kong (Kina) paraferades den 3 november 1998. Avtalet trädde i kraft den 1 juni 1999.

Redan före 1998 ingick gemenskapen flera avtal som innefattar protokoll om ömsesidigt bistånd i tullfrågor med tredje land. Avtal har ingåtts med följande länder: Azerbajdzjan, Vitryssland, Kirgizistan, Marocko, Uzbekistan, Tunisien och Turkmenistan. 1999 trädde följande avtal i kraft: Azerbajdzjan (den 1 mars), Kirgizistan och Uzbekistan (den 1 juli).

Förhandlingar med ett tjugotal andra tredje länder om att sluta generella avtal (som innefattar protokoll om ömsesidigt bistånd i tullfrågor) eller särskilda avtal (om administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd i tullfrågor) pågår eller planeras under 1999. Det gäller bland annat Albanien, Sydafrika, Egypten, Libanon, Cypern, Kina, Chile, och vissa asiatiska ASEM-partner<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> För de baltiska länderna Estland, Lettland och Litauen ersätts avtalen om frihandel och handelsrelaterade frågor med vart och ett av dessa länder (trädde i kraft den 1 januari 1995) av Europaavtalen. De gamla avtalen innehöll också ett protokoll om ömsesidigt bistånd i tullfrågor.

<sup>115</sup> ASEM : Asien–Europa-mötena (Asian Europe Meeting) mellan Europiska unionen och länder i Asien. Asiatiska partner: Brunei-Darussalam, Kina, Indonesien, Japan, Malaysia, Korea, Filippinerna, Singapore, Thailand och Vietnam.

## Utbildning

Land	Myndighet	Ämne
<b>Österrike</b>	Finansministeriet – österrikiska tullens revisorer. Deltagare från Belgien, Danmark, Spanien, Finland, Grekland, Italien, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket <b>Gosau</b>	Spårning av oegentligheter genom granskning av affärsdokument och samarbete
	Österrikes domarförbund, åklagare, tullkontrollanter och strukturfonderna. Deltagare från Tjeckien, Tyskland, Ungern, Polen och Slovenien <b>Baden</b>	Straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen
<b>Belgien (Bryssel)</b>	Allmänna åklagare från de fem nya tyska delstaterna	Organiserad ekonomisk brottslighet och rättsliga påföljder
	Zentrale Betrugsbekämpfungstelle- Ausfuhrerstaltung HZA Hamburg-Jonas	Förebyggande och bestraffning av bedrägerier
	Danska tullens regionchefer	Gemenskapsbedrägerier och samarbete
	Tre kortseminarier: Algemene Inspectiedienst, AID (nederländska avdelningen)	Förebyggande och spårning av oegentligheter avseende jordbruksutgifter
<b>Tyskland</b>	Bundeskriminalamt, BKA - Polis som utreder ekonomisk brottslighet <b>Wiesbaden</b>	Gemenskapsbedrägerier och samarbete
	Zollkriminalamt ZKA och alla specialiserade utredningsenheter från övriga medlemsstater <b>Schliersee</b>	Gemenskapsbedrägerier och samarbete
	Zollkriminalamt ZKA och enheter från andra medlemsstater (Belgien, Frankrike, Förenade kungariket, Nederländerna) <b>Wiehl</b>	Bedrägerikontroller inom marknadsorganisationer
	Bundesministerium der Finanzen – för granskare av jordbruksavgifterna från flera medlemsstater och från Polen, Tjeckien, Slovenien och Ungern <b>Cottbus</b>	Granskningsmetoder för att spåra oegentligheter samt samarbete
	Polis och särskilda åklagare <b>Stuttgart</b>	Kampen mot organiserad ekonomisk brottslighet
	<b>Spanien</b>	Guardia Civil, med deltagare från Frankrike, Italien, Portugal och Förenade kungariket <b>Alicante</b>
Rikspolisens, med deltagare från Frankrike, Italien och Portugal <b>Segovia</b>		Samarbete i kampen mot gemenskapsbedrägerier

<b>Land</b>	<b>Myndighet</b>	<b>Ämne</b>
<b>Frankrike</b>	Den franska kriminalpolisen, med deltagande av tysk och spansk specialpolis <b>Montpellier</b>	Falskmyntning och skyddet av euron
	Ministeriet för sysselsättning och fortbildning. Tjänstemän med kontrolluppgifter <b>Paris</b>	Kampen mot oegentligheter och bedrägerier avseende ESF
<b>Förenade kungariket</b>	Crown Prosecution Police och tullen, med deltagare från Tyskland, Spanien, Italien, Ungern, Polen och Slovenien <b>Croydon</b>	Bekämpning av bedrägerier i gemenskapen, med betoning på strukturfonderna
<b>Grekland</b>	Centret för utbildning av tjänstemän inom finansministeriet (CFFMF), tjänstemän med kontrollfunktioner <b>Aten</b>	Risken för bedrägerier avseende EUGFJ-garanti
<b>Irland</b>	Jordbruksdepartementet, irländska jordbruksinspektörer, med deltagande från Tyskland, Frankrike och Förenade kungariket samt Tjeckien och Ungern <b>Kinsale</b>	Kampen mot bedrägerier på området för mjölkkvoter
<b>Italien</b>	Guardia di Finanza och Italiens allmänna åklagarmyndighet <b>Rom</b>	Samarbete mellan Guardia di Finanza och åklagarmyndigheten vid bedrägeriåtal
	Rikspolisens i Italien <b>Rom</b>	Fortbildning i åtal av ekonomisk brottslighet
	Universitetet i Catania, straffrättsexperter från flera medlemsstater <b>Catania</b>	Utveckling av ett straffrättsligt system för skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen
	Guardia di Finanza och delegationer med utbildningsansvariga från samtliga medlemsstater <b>Aquila</b>	Europaseminarium om skydd och samarbete i kampen mot gemenskapsbedrägerier
<b>Nederländerna</b>	Algemene Inspectiedienst, AID. Utredare från Nederländerna och samtliga medlemsstater <b>Maastricht</b>	Granskningsmetoder för att spåra oegentligheter samt samarbete
<b>Polen</b>	Polska myndigheter (polis, tull, domstolsväsende) med deltagande från Spanien, Frankrike och Portugal <b>Mragowo</b>	Kampen mot ekonomiska bedrägerier
<b>Portugal</b>	Gemensam åtgärd av finansministerierna och tullens utredare, med deltagare från Spanien, Grekland, Frankrike, Italien och Portugal <b>Porto</b>	Samarbete och bekämpning av bedrägerier inom textilsektorn
	Kriminalpolisen <b>Lissabon</b>	Kriminalpolisens uppgifter i kampen mot ekonomiska bedrägerier

<b>Land</b>	<b>Myndighet</b>	<b>Ämne</b>
<b>Sverige</b>	Svenska åklagare och poliser, med deltagare från Danmark <b>Sundbyholm</b>	Samarbete mot bedrägerier och korruption, särskilt avseende strukturfonderna
	Utredare från den svenska tullförvaltningen, deltagande från Tyskland, Danmark, Nederländerna, Finland, Norge och USA <b>Borås</b>	Internationellt samarbete mot bedrägerier inom textilsektorn

**Bedrägerier och andra oegentligheter som medlemsstaterna anmält i  
enlighet med förordning nr 1552/89**

**TRADITIONELLA EGNA MEDEL**

**1998**

<i>Medlemsstat</i>	<i>Antal fall</i>	<i>Berörda belopp * (i ecu)</i>
Belgique/België	345	18.153.679
Danemark	127	13.551.050
Deutschland	297	29.033.438
Ellas	2	312.760
Espana	83	4.133.323
France	211	18.636.719
Ireland	24	839.360
Italia	173	24.222.050
Luxembourg	0	0
Nederland	210	9.035.849
Oesterreich	146	6.545.544
Portugal	18	2.940.496
Suomi	42	1.682.245
Sverige	95	12.069.021
United Kingdom	499	108.053.530
<b>Totalt</b>	<b>2.272</b>	<b>249.209.064</b>

\* Avser både konstaterade och beräknade belopp

**Bedrägerier och oegentligheter som medlemsstaterna anmält i enlighet med  
förordning (EEG) nr 595/91**

**EUGFJ-garanti**

**1998**

<i>Medlemsstat</i>	<i>Antal fall</i>	<i>Berörda belopp (i ecu)</i>
Belgique/België	54	2.413.616
Danemark	42	837.350
Deutschland	501	39.623.402
Ellas	163	8.784.048
Espana	294	10.388.940
France	141	37.407.327
Ireland	80	3.466.418
Italia	443	150.391.572
Luxembourg	0	0
Nederland	78	9.220.515
Oesterreich	135	2.015.256
Portugal	55	3.144.002
Suomi	11	113.081
Sverige	87	794.358
United Kingdom	328	16.241.275
<b>TOTALT</b>	<b>2.412</b>	<b>284.841.160</b>



Tabell 3

**Bedrägerier och andra oegentligheter som medlemsstaterna anmält i  
enlighet med förordningarna nr 1681/94 och 1831/94**

**STRUKTURÅTGÄRDER**

**- Fördelning -**

**1998**

Belopp (i ecu)

Medlemsstat	ERUF		EUGFJ-utveckling		FFU		ESF		Sammanhållningsfonden	
	Antal fall	Belopp	Antal fall	Belopp	Antal fall	Belopp	Antal fall	Belopp	Antal fall	Belopp
Belgique België	1	148.736	0	0	0	0	1	17.353		
Danemark	2	226.259	1	19.634	0	0	11	317.075		
Deutschland	17	1.392.437	36	3.236.494	1	7.921	12	912.481		
Ellas	1	111.801	5	2.661.609	0	0	11	307.417	0	0
Espana	18	3.824.078	20	381.798	2	424.829	119	4.056.460	0	0
France	3	1.794.340	0	0	0	0	0	0		
Ireland	19	95.632	5	96.638	0	0	1	60.947	0	0
Italia	1	159.661	14	137.363	0	0	8	449.796		
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0		
Nederland	3	64.505	0	0	0	0	0	0		
Oesterreich	0	0	0	0	0	0	1	0		
Portugal	10	1.884.019	34	1.509.033	0	0	8	3.055.153	0	0
Suomi	1	30.819	0	0	1	37.541	2	1.766		
Sverige	1	57.968	2	11.748	0	0	5	124.857		
United Kingdom	15	3.235.629	0	0	0	0	15	11.984.220		
<b>Totalt</b>	<b>92</b>	<b>13.025.884</b>	<b>117</b>	<b>8.054.317</b>	<b>4</b>	<b>470.291</b>	<b>194</b>	<b>21.287.525</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Tabell 4

**Bedrägerier och andra oegentligheter som medlemsstaterna anmält i  
enlighet med förordningarna nr 1681/94 och 1831/94**

**STRUKTURÅTGÄRDER**

**1998**

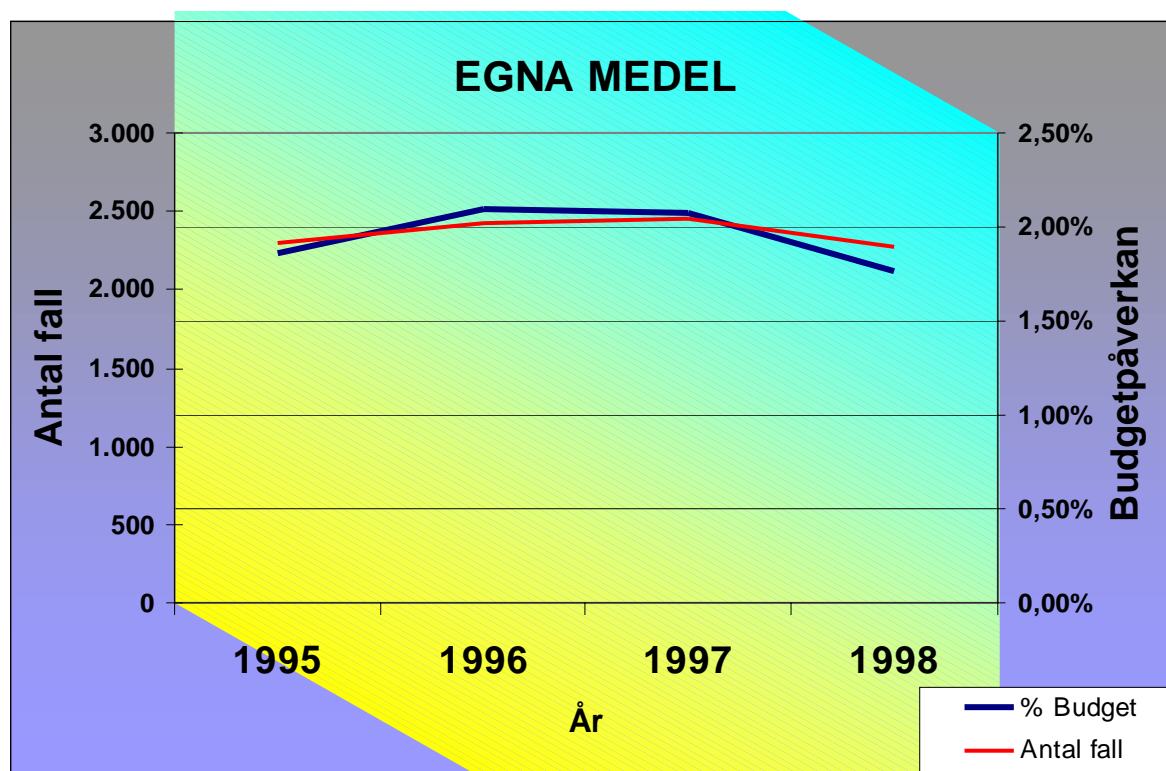
<i>Medlemsstat</i>	<i>Antal fall</i>	<i>Berörda belopp (i ecu)</i>
Belgique/België	2	166.089
Danemark	14	562.968
Deutschland	66	5.549.334
Ellas	17	3.080.826
Espana	159	8.687.166
France	3	1.794.340
Ireland	25	253.218
Italia	23	746.820
Luxembourg	0	0
Nederland	3	64.505
Oesterreich	1	0
Portugal	52	6.448.205
Suomi	4	70.126
Sverige	8	194.573
United Kingdom	30	15.219.850
<b>TOTALT</b>	<b>407</b>	<b>42.838.020</b>

## TRADITIONELLA EGNA MEDEL

Bedrägerier och andra oegentligheter som anmäls av medlemsstaterna

År	Antal fall	Belopp (x1000)	Andel av budget	Budget totalt (x1000)
1998	2.272	249.209	1,77%	14.110.700
1997	2.456	294.018	2,07%	14.172.300
1996	2.428	284.430	2,09%	13.583.700
1995	2.296	268.967	1,86%	14.453.200

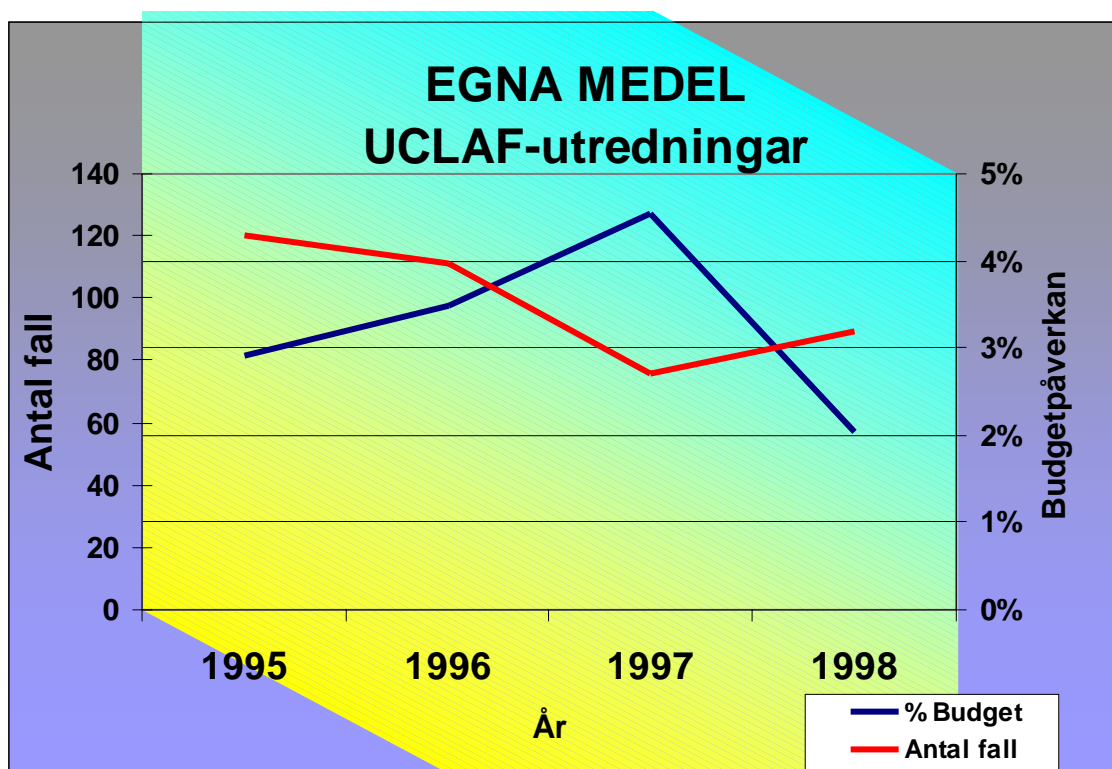
Anm.: Siffrorna för 1995-1997 har ändrats sedan medlemsstaterna lämnat nya uppgifter på elektronisk väg



## TRADITIONELLA EGNA MEDEL

## UCLAF-utredningar

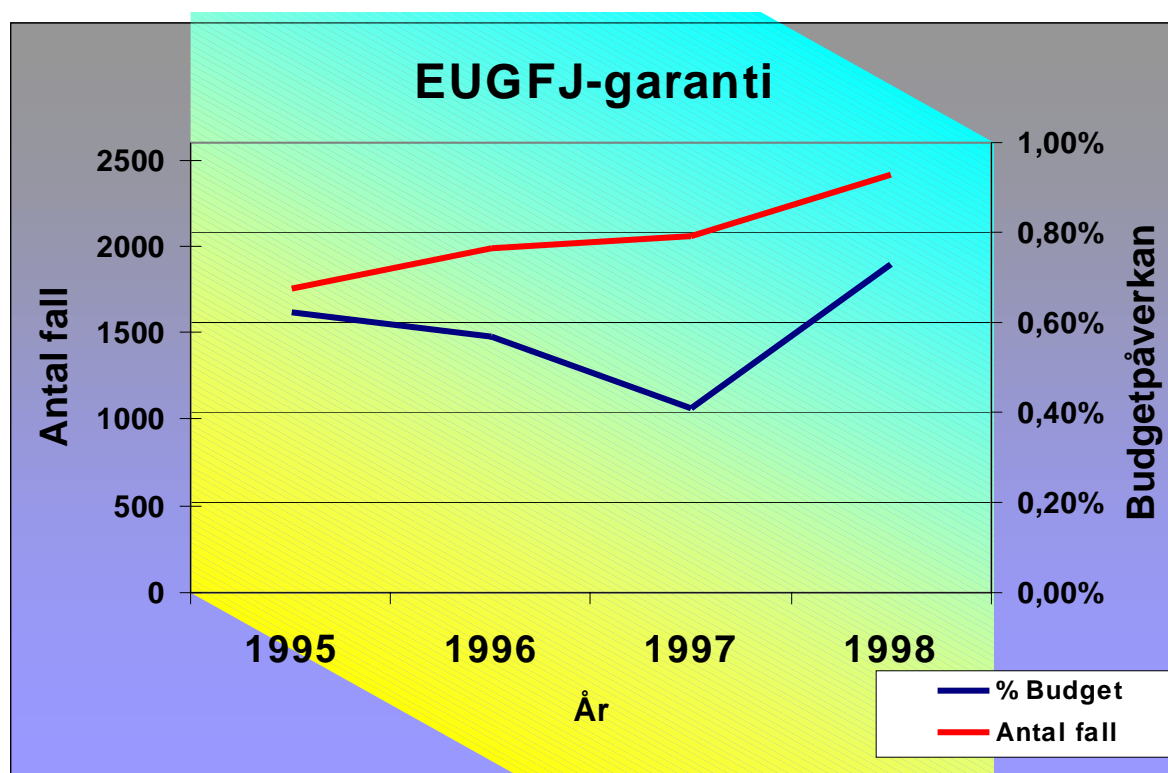
År	Antal fall	Belopp (x1000)	Andel av budgeten	Budget totalt (x1000)
1998	89	288.900	2,05%	14.110.700
1997	76	643.000	4,54%	14.172.300
1996	111	475.000	3,50%	13.583.700
1995	120	421.000	2,91%	14.453.200



## EUGFJ-garanti

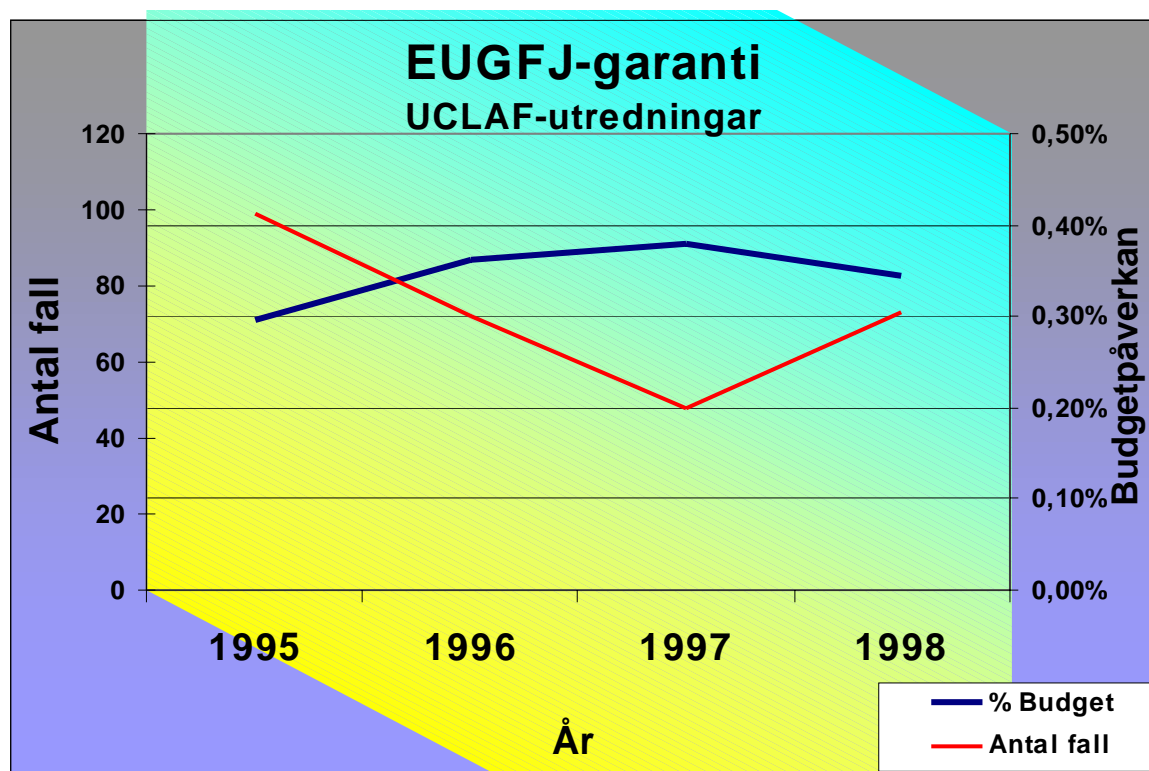
Bedrägerier och andra oegentligheter som anmäls av medlemsstaterna

År	Antal fall	Belopp (x1000)	Andel av budget	Budget totalt (x1000)
1998	2.412	284.841	0,73%	39.132.500
1997	2.058	164.884	0,41%	40.423.000
1996	1.992	223.000	0,57%	39.324.200
1995	1.754	214.000	0,62%	34.490.400



**EUGFJ-garanti**  
**UCLAF-utredningar**

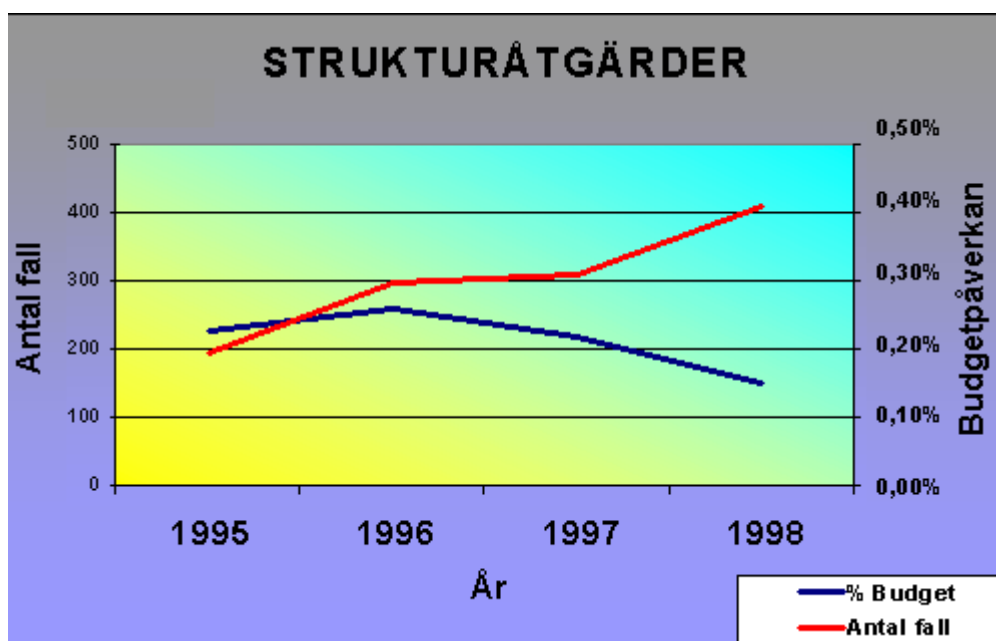
År	Antal fall	Belopp (x1000)	Andel av budget	Budget totalt (x1000)
1998	73	135.000	0,34%	39.132.500
1997	48	153.000	0,38%	40.423.000
1996	72	142.000	0,36%	39.324.200
1995	99	102.000	0,30%	34.490.400



## STRUKTURÅTGÄRDER

Bedrägerier och andra oegentligheter som anmälts av medlemsstaterna

År	Antal fall	Belopp (x1000)	Andel av budget	Budget totalt (x1000)
1998	407	42.838	0,15%	28.765.700
1997	309	57.070	0,22%	26.285.100
1996	297	63.877	0,26%	24.624.100
1995	194	43.573	0,23%	19.223.300

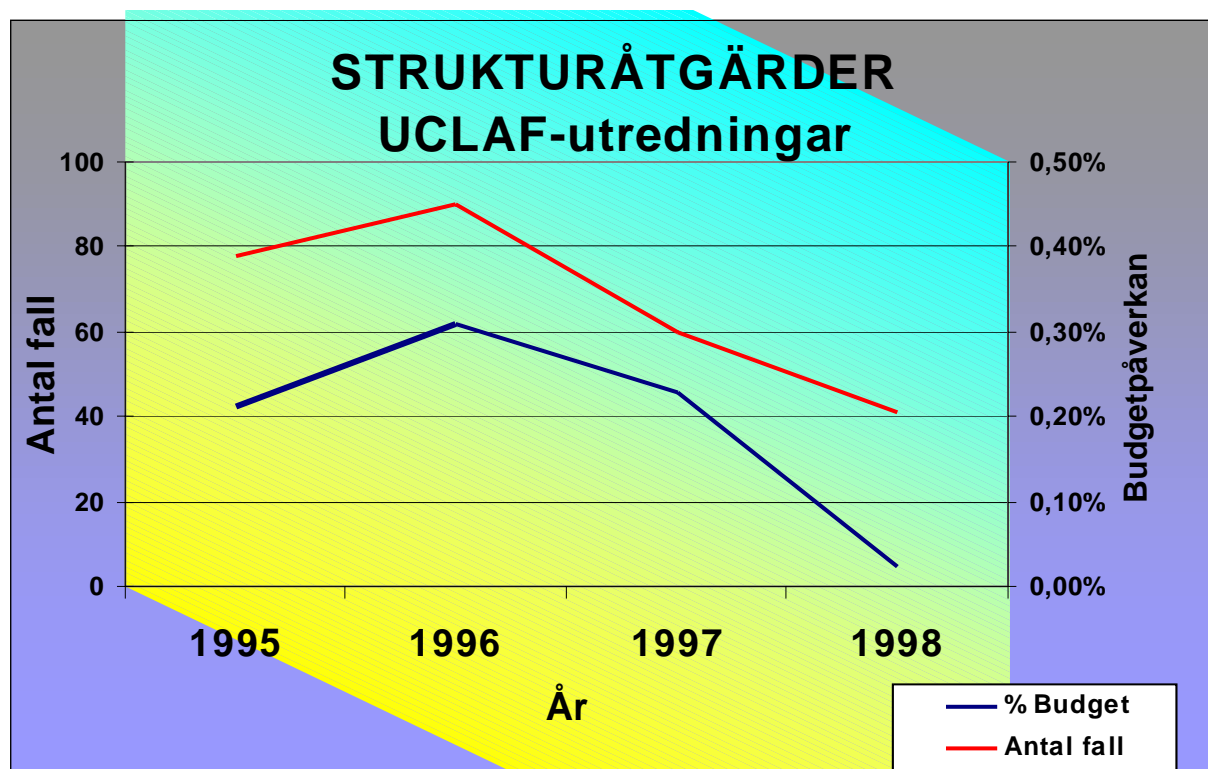


## STRUKTURÅTGÄRDER

### UCLAF-utredningar

År	Antal fall	Belopp (x1000)	Andel av budget	Budget totalt (x1000)
1998	41	7.096	0,02%	28.765.700
1997	60	60.365	0,23%	26.285.100
1996	90	76.225	0,31%	24.624.100
1995	78	40.708	0,21%	19.223.300

Anm.: Beloppen för 1995-1997 har ändrats efter vad som framkommit vid utredningarna.





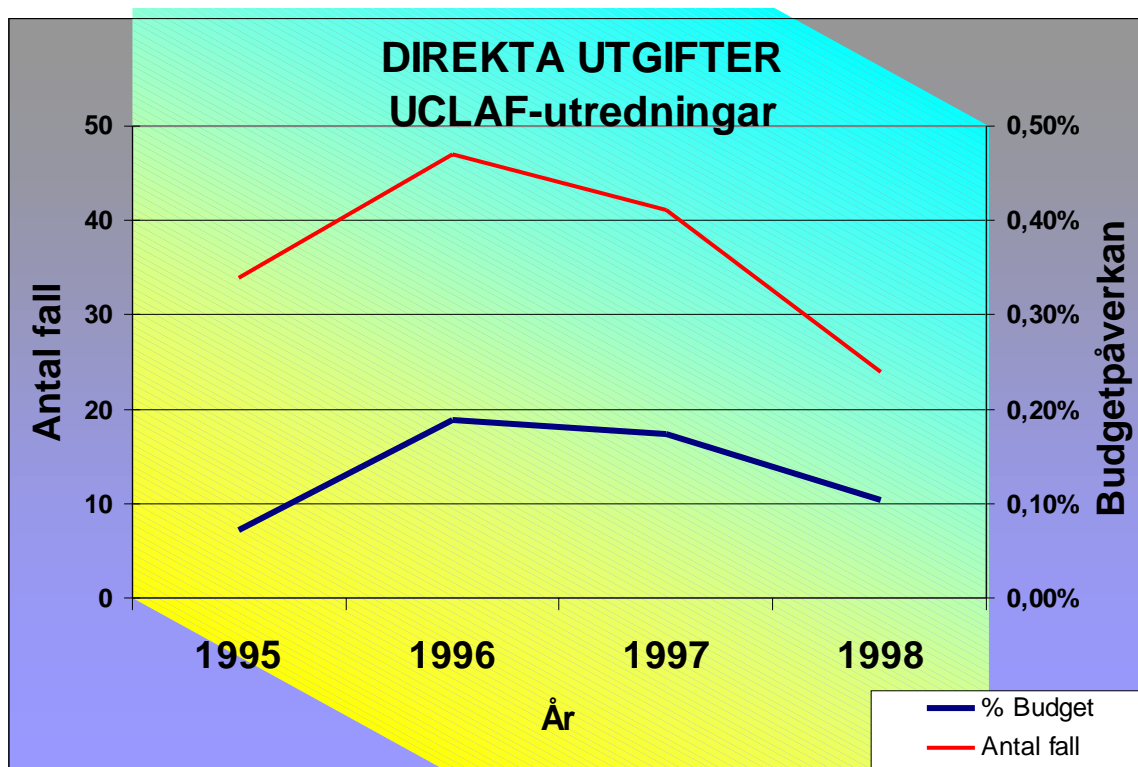
## DIREKTA UTGIFTER

## UCLAF-utredningar

År	Antal fall	Belopp (x1000)	Andel av budget	Budget totalt (x1000) *
1998	24	11.075	0,10%	10.707.800
1997	41	18.531	0,17%	10.681.600
1996	47	20.114	0,19%	10.645.400
1995	34	7.821	0,07%	10.824.600

\* Inklusive EUF- och EKSG-utgifter (dock inte förvaltningsutgifter)

Anm.: Beloppen för 1995-1997 har ändrats efter vad som framkommit vid utredningarna.



## ORDLISTA

<b>AFIS</b>	<i>Antifraud Information System</i>
<b>Agenda 2000 :</b>	Kommissionens meddelande om utvidgning av unionen inför år 2000
<b>APS:</b>	Allmänna preferenssystemet
<b>ASEAN:</b>	Sydostasiatiska nationers förbund
<b>Cocolaf:</b>	Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen
<b>CPCA :</b>	Ständiga kommittén för administrativt samarbete inom mervärdesskatteområdet. Kommittén arbetar med frågor som rör övergångsbestämmelser om mervärdesskatt inom gemenskapen och ordförandeposten innehas av kommissionens generaldirektorat XXI för tull och indirekt beskattning.
<b>ECHO</b>	Europeiska gemenskapens kontor för humanitärt bistånd
<b>EES</b>	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
<b>EFTA :</b>	Europeiska frihandelssammanslutningen (omfattar Island, Lichtenstein, Norge och Schweiz)
<b>EG :</b>	Europeiska gemenskapen (den benämning som används efter det att Fördraget om Europeiska unionen trädde i kraft)
<b>EGT:</b>	Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT serie L, EGT serie C)
<b>EMU:</b>	Ekonomiska och monetära unionen
<b>ERUF:</b>	Europeiska regionala utvecklingsfonden
<b>ESF:</b>	Europeiska socialfonden
<b>EUF:</b>	Europeiska utvecklingsfonden
<b>EUGFJ:</b>	Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (garantisektionen: EUGFJ-garanti, utvecklingssektionen: EUGFJ-utveckling)
<b>EWS :</b>	<i>Early Warning System</i> (ett system för förhandsinformation)
<b>FEU</b>	Fördraget om Europeiska unionen
<b>GJP:</b>	Gemensamma jordbrukspolitiken
<b>IRENE :</b>	Förkortningen står för <i>IRrégularités, ENquêtes, Exploitation</i> (en databas som kommissionens enhet för bedrägeribekämpning sköter)
<b>OECD:</b>	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
<b>OLAF</b>	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
<b>PECO</b>	Central- och östeuropeiska länder
<b>Phare:</b>	Gemenskapsprogram för stöd till ekonomisk strukturomvandling i länderna i Central- och Östeuropa

<b>SCAF :</b>	Utskott för bedrägeribekämpning (inom mervärdesskatteområdet). Utskottet lyder under Ständiga kommittén för administrativt samarbete inom mervärdesskatteområdet.
<b>SCENT :</b>	<i>System for a Customs Enforcement Network</i>
<b>SEM 2000 :</b>	Kommissionens kampanj för att med sikte på år 2000 förbättra förvaltningen av gemenskapens anslag ( <i>Sound and Efficient Management</i> - Sund och effektiv förvaltning)
<b>TIR :</b>	<i>Transport International Routier</i> (internationella vägtransporter)
<b>TIS:</b>	Tullinformationssystemet
<b>UCLAF :</b>	Enheten för samordning av bedrägeribekämpningen (se organisationsplanen för kommissionens generalsekretariat)
<b>WTO:</b>	Världshandelsorganisationen