



Bryssel 11.10.2019
COM(2019) 444 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**30. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja
petostentorjunnasta (2018)**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

SISÄLLYSLUETTELO

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

30. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2018)

1. JOHDANTO	6
1.1. Ensimmäinen vuosikymmen (1989–1998): perustan laskeminen	6
1.2. Toinen vuosikymmen (1999–2008): laajentuminen, konsolidointi ja operatiiviset uudistukset	7
1.3. Kolmas vuosikymmen (2009–2018): uudistuksia ja uusi loikka eteenpäin	9
2. PETOSTENTORJUNNAN YHTENÄISTÄMINEN JA TEHOSTAMINEN EU:SSA: MONIALAINEN PETOSTENTORJUNTAPOLITIikka, TOIMENPITEET JA TULOKSET VUONNA 2018	11
2.1. EU:n toimielinten antamat säädökset	11
2.1.1. Asetus tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta EPPOn perustamisessa: nykytilanne	11
2.1.2. Koontiasetus	11
2.2. Tulevaisuuden hahmottelu: EU:n toimielinten lainsäädännölliset ja toimintapoliittiset aloitteet	11
2.2.1. Komission ehdotus asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 tarkistamiseksi	11
2.2.2. Komission ehdotus asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita	12
2.2.3. EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevat monialaiset säännökset (PIF-säännökset) komission kaikissa monivuotista rahoituskehystä koskevilla ehdotuksissa	12
2.2.4. Korruption torjuminen EU:ssa	12
2.2.5. Kansainvälinen yhteistyö	12
2.2.6. Komission petostentorjuntastrategia ja uusi hallintopaketti	13
2.2.7. Herkules-ohjelman täytäntöönpano	13
2.3. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö	13
2.3.1. Sigma Orionis v. komissio	13
2.3.2. Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmään liittyvä oikeuskäytäntö	14
2.4. Jäsenvaltioilta edellytetyt toimenpiteet	14
2.4.1. Yhteenvedo jäsenvaltioilta edellytetyistä toimenpiteistä	14
2.4.1.1. Kansalliset petostentorjuntastrategiat (NAFS)	14
2.4.1.2. Avoimuuden lisääminen ja korruption ja eturistiriitojen torjuminen julkisten hankintojen yhteydessä	14
2.4.1.3. Muut toimenpiteet	14
2.4.2. Vuoden 2017 suositusten täytäntöönpano	15
2.5. Havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevien tilastojen yhteenvedo	17
2.5.1. Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet	17
2.5.2. Havaitut, muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet	18
2.5.3. OLAFin tutkimukset	19
3. PETOSTENTORJUNTAPOLITIikka, TOIMENPITEET JA TULOKSET – TULOT ..	19
3.1. EU:n toimielinten tulopuolen petostentorjuntatoimet	19
3.1.1. Keskinäinen hallinnollinen avunanto	19
3.1.1.1. Petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS)	19

3.1.1.2.	Yhteiset tulliopeeraatiot	20
3.1.2.	Keskinäinen avunanto ja petostentorjuntaa koskevat määräykset kansainvälisissä sopimuksissa	21
3.1.3.	Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunta	21
3.1.4.	Petostentorjuntaan liittyvä yhteistyö Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) kanssa	21
3.1.5.	Arvonlisäveropetosten torjunta	22
3.2.	Jäsenvaltioiden tulopuolen petostentorjuntatoimet	24
3.3.	Havaittuja tulopuolen sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot	24
3.3.1.	Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet	25
3.3.2.	Havaitut muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet.....	25
4.	ALAKOHTAISET PETOSTENTORJUNTAPOLITIIKAT, TOIMENPITEET JA TULOKSET – MENOT.....	25
4.1.	Jäsenvaltioiden alakohtaiset petostentorjuntapolitiikat ja useita menoaloja koskevat toimenpiteet	25
4.2.	Maatalous – alakohtaiset petostentorjuntapolitiikat, toimenpiteet ja tulokset.....	26
4.2.1.	Maatalous – jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimet.....	26
4.2.2.	Maatalous – havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot.....	26
4.2.2.1.	Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet	27
4.2.2.2.	Havaitut muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet.....	27
4.3.	Koheesiopolitiikka ja kalatalous – alakohtaiset petostentorjuntapolitiikat, toimenpiteet ja tulokset.....	28
4.3.1.	Koheesiopolitiikka ja kalatalous – jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimet	28
4.3.2.	Koheesiopolitiikka ja kalatalous – havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot	29
4.3.2.1.	Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet	29
4.3.2.2.	Havaitut muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet.....	30
4.4.	Välillinen hallinnointi (liittymisen valmistelu) – havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot	30
4.5.	Välitön hallinnointi – alakohtaiset petostentorjuntapolitiikat, toimenpiteet ja tulokset....	30
4.5.1.	Välitön hallinnointi – havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot.....	30
4.5.1.1.	Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet	30
4.5.1.2.	Havaitut muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet.....	30
5.	TAKAISINPERINTÄ JA MUUT ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	31
6.	YHTEISTYÖ JÄSENVALTIOIDEN KANSSA.....	31
7.	VARHAISHAVAINNAT- JA POISSULKEMISJÄRJESTELMÄ.....	31
8.	JATKOTOIMET EUROOPAN PARLAMENTIN ANTAMAAN PÄÄTÖSLAUSELMAAN VUOSIKERTOMUKSESTA 2017	33
9.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET.....	33
9.1.	Tulot.....	33

9.2. Menot	34
9.3. Katsaus tulevaan	34

Kaaviot

KAAVIO 1:	PETOKSIKSI ILMOITETUT SÄÄNTÖJENVASTAISUUDET VUONNA 2018.....	17
KAAVIO 2:	PETOKSIKSI ILMOITETUT SÄÄNTÖJENVASTAISUUDET JA NIIHIN LIITTYVÄT RAHAMÄÄRÄT VUOSINA 2014–2018	18
KAAVIO 3:	MUUT KUIN PETOKSIKSI ILMOITETUT SÄÄNTÖJENVASTAISUUDET VUONNA 2018	19
KAAVIO 4:	YHTEISET TULLIOPERAATIOT VUONNA 2018.....	20
KAAVIO 5:	PERINTEISET OMAT VARAT – KESKEISET TOSISEIKAT JA MALLIT	25
KAAVIO 6:	HAVAITSEMISASTEET YMP:N OSAN MUKAAN (FDR = PETOSTEN HAVAITSEMISASTE; IDR = SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIEN HAVAITSEMISASTE).....	27
KAAVIO 7:	MAATALOUSPOLITIIKKA – KESKEISET TOSISEIKAT JA LUVUT (FDR = PETOSTEN HAVAITSEMISASTE; IDR = SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIEN HAVAITSEMISASTE; FFL = PETOKSEN YLEISYYSTASO; FAL = PETOKSEN MÄÄRÄTASO)	27
KAAVIO 8:	MARKKINATOIMET, JOIHIN KOHDISTUU ENITEN SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIA (PETOKSIA JA MUITA SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIA)	28
KAAVIO 9:	JÄSENVALTIOIDEN KOHEESIOPOLITIIKAN ALALLA TOTEUTTAMAT TOIMENPITEET	28
KAAVIO 10:	KOHEESIOPOLITIIKKA JA KALATALOUS – KESKEISET TOSISEIKAT JA LUVUT	29
KAAVIO 11:	COCOLAFIN RAKENNE JA ALARYHMÄT	31

Tiivistelmä

EU:n taloudellisia etuja suojattu jo 30 vuotta

Tämä on komission 30. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta. Tämä 30 vuoden jakso voidaan jakaa kolmeen noin vuosikymmenen mittaiseen vaiheeseen.

Ensimmäisessä vaiheessa (1989–1998) laskettiin lainsäädännöllinen perusta petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjumiselle.

Toinen vuosikymmen (1999–2008) oli konsolidoinnin, operatiivisten uudistusten ja Euroopan unionin historian suurimman laajentumisen aikaa.

Kolmannella vuosikymmenellä (2009–2018) EU:n taloudellisten etujen suojaaminen sai uutta vauhtia. Unionin toimielimet sopivat useista uusista säädöksistä ja aloitteista petostentorjunnan vahvistamiseksi edelleen EU:n tasolla. Lisäksi luotiin edellytykset uuden toimijan – Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) – mukaantulolle.

Tärkeimmät vuonna 2018 hyväksytyt ja kehitetyt monialaiset aloitteet

Vuoden 2018 eli kolmannen vaiheen viimeisen vuoden aikana hyväksyttiin uusia varainhoitosääntöjä (*koontiasetuksessa*) EU:n varainkäytön yksinkertaistamiseksi ja järjeistämiseksi ja eturistiriitojen määrittelyä uudelleen kaikkien niiden talouden toimijoiden osalta, jotka toteuttavat EU:n talousarviota eri hallinnointitavoilla, myös kansallisella tasolla.

Kun toimielimet neuvottelevat vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen oikeudellisesta kehiksestä, rahoitusohjelmien petostentorjuntasäännöksiä tarkennetaan edelleen. Kaikkien EU:n varoja saavien henkilöiden ja yhteisöjen on tehtävä täysimääräistä yhteistyötä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa. Niiden on annettava komissiolle, OLAFille, EPPOLle ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle tarvittavat tiedonsaantioikeudet ja taattava, että kaikki EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvat kolmannet osapuolet toimivat samoin.

Kohokohtia tulopuolella

Tulopuolella komissio esitteli uuden toimintasuunnitelman tupakkatuotteiden laittoman kaupan tehokkaan torjumisen jatkamiseksi.

Kansainvälisten arvonlisäveropetosten hillitsemiseksi hyväksyttiin uusia sääntöjä. Jäsenvaltioiden keskinäinen hallinnollinen avunanto lisääntyi. Tähän vaikuttivat uusi mahdollisuus käynnistää yhteisiä hallinnollisia

tutkimuksia sekä petosriskin eri aloilla Eurofisc-verkoston puitteissa työskentelevien EU:n jäsenvaltioiden kansallisten analyttikkojen verkosto.

EU:n taloudellisten etujen suojaamista vuonna 2017 koskevassa komission kertomuksessa annettujen suositusten mukaisesti jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön uusia tietoteknisiä välineitä, riskilähtöisiä lähestymistapoja ja aloitteita niihin haasteisiin vastaamiseksi, joita aiheuttaa tavaroiden (etenkin jalkineiden ja tekstiilien) aliarvottaminen muun muassa nettikaupan kautta. Vaikka jäsenvaltiot havaitsivat tullin alalla (perinteiset omat varat) vähemmän sääntöjenvastaisuuksia kuin vuonna 2017, näiden sääntöjenvastaisuuksien taloudelliset kustannukset olivat suuremmat. Vastaavasti havaittujen petosten määrä pysyi vakaana, mutta niihin liittyvä taloudellinen vaikutus oli suurempi.

Perinteisten omien varojen alalla tässä kertomuksessa suositellaan lisätoimenpiteitä rajat ylittävään nettikauppaan liittyvien ongelmien, erityisesti arvoltaan vähäisten lähetysten mahdollisen väärinkäytön, ratkaisemiseksi.

Kohokohtia menopuolella

Menopuolella jäsenvaltiot ovat hyväksyneet useita operatiivisia toimenpiteitä vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen säännösten ja komission aiemmissa EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevissa kertomuksissa antamien suositusten mukaisesti. Erityisesti voidaan mainita tietoteknisten riskien pisteytysvälineiden (esimerkiksi ARACHNE) käyttöönotto, petosriskiarvioinnit ja koulutuskurssit yleisen petostietoisuuden lisäämiseksi.

Petosten ja sääntöjenvastaisuuksien havaitseminen menoaloilla noudattaa samankaltaista mallia kuin tulopuolella: joka vuosi havaitaan harvempia tapauksia, mutta niiden taloudelliset kustannukset ovat suuremmat.

Koska useiden rahoitusohjelmien sykli on monivuotinen, koheesiopolitiikan ohjelmakausia 2007–2013 ja 2014–2020 varten kehitettiin vertailuanalyysi. Se kertoo malleista, jotka saattavat olla tulosta toteutettujen petostentorjuntatoimien avulla käyttöön otetuista petosten havaitsemisen ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisen vahvistetuista voimavaroista. Komissio jatkaa näiden tulosten seurantaan arvioidakseen, johtuvatko ne todella tehokkaammista järjestelmistä eivätkä liian vähäisistä havainnoista ja ilmoituksista.

Analyysi vahvistaa EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevien aiempien kertomusten tulokset riskialttiiden alojen osalta ja tarpeen parantaa hallinto- ja oikeusviranomaisten välistä

koordinointia ja yhteistyötä. Näin ollen tässä kertomuksessa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta kehoitetaan jälleen jäsenvaltioita kehittämään petostentorjuntajärjestelmiään alan kansallisten strategioidensa puitteissa.

Junckerin komission saavutukset

Tämä kertomus on viimeinen Junckerin komission toimikaudella laadittu. Tämän toimikauden aikana petostentorjunta ja EU:n taloudellisten etujen suojaaminen saivat uutta vauhtia. Tärkeimpiä saavutuksia ovat direktiivi petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin ja asetus EPPOn perustamiseksi tiiviimmän yhteistyön kautta (molemmat hyväksyttiin vuonna 2017) sekä varainhoitoasetuksen tarkistaminen, minkä yhteydessä määriteltiin uudelleen eturistiriita kaikkien EU:n talousarviota toteuttavien talouden toimijoiden osalta. Komissio esitti vuonna 2018 myös OLAF-asetuksen (asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013) kohdennettua tarkistamista koskevan ehdotuksen. Tähän liittyvät kolmikantaneuvottelut käynnistetään todennäköisesti pian.

Komissio on kuitenkin tietoinen siitä, ettei se voi olla täysin tyytyväinen tällä alalla. Uusia haasteita tulee esiin jatkuvasti, ja kansalaisten luottamuksen ylläpitämiseksi EU:n ja kansallisten instituutioiden on osoitettava olevansa täysin sitoutuneita torjumaan tehottomuutta ja rikkomuksia.

Komissio hyväksyi 29. huhtikuuta 2019 uuden petostentorjuntastrategian vastatakseen useisiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2019 petosriskin hallinnasta antamiin suosituksiin. Komission petostentorjuntastrategian tarkoituksena on parantaa komission analyyttisiä valmiuksia, jotta se voi reagoida nopeasti alati muuttuviin haasteisiin esimerkiksi sisällyttämällä uusia teknologioita valvontaprosesseihin ja parantamalla yleistä sisäistä koordinointia, joka on ratkaiseva tekijä näin monimutkaisessa organisaatiossa.

1. JOHDANTO

Tämä on komission 30. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta. Ensimmäinen kertomus annettiin tammikuussa 1990. Maastrichtin sopimuksen tullessa voimaan 1. tammikuuta 1993 sopimuksen erityisessä artiklassa määrättiin nimenomaan silloisten yhteisöjen taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten torjumisesta.

Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan 1. toukokuuta 1999 vuotuinen raportointi Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi toteutetuista toimenpiteistä on katettu erityisellä säännöksellä (alun perin EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 5 kohta ja nyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklan 5 kohta).

EU ja jäsenvaltiot ovat yhdessä vastuussa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta. Jäsenvaltioiden viranomaiset hallinnoivat noin 74:ää prosenttia EU:n menoista ja keräävät perinteiset omat varat. Komissio valvoo toimintaa kummallakin alalla, asettaa vaatimuksia ja todentaa vaatimustenmukaisuuden. Komission ja jäsenvaltioiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä, jotta EU:n taloudellisia etuja suojataan tehokkaasti.

Tämän yhteistyön parantamiseksi sitä on arvioitu raportointivuodesta 1989 alkaen kertomuksessa Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta. Tässä tarkoituksessa kertomuksessa

- esitetään yhteenveto EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla toteutetuista toimista petosten torjumiseksi
- esitetään analyysi kansallisten ja unionin elinten merkittävimmistä saavutuksista EU:n menoihin ja tuloihin liittyvien petosten ja sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisessa. Analyysi perustuu erityisesti havaittuihin petoksiin ja sääntöjenvastaisuuksiin, jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet alakohtaisten asetusten mukaisesti.

Tässä 30. kertomuksessa annetaan yleiskuva 30 viime vuoden tärkeimmistä saavutuksista ja tietoa vuoden 2018 aloitteista. Jäljempänä 1.1, 1.2 ja 1.3 kohdassa tehdään yhteenveto kuluneista 30 vuodesta, joina on torjuttu petoksia ja suojattu EU:n talousarviota.

Kertomuksen lisäksi esitetään viisi komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa, jotka mainitaan liitteessä 3.¹

1.1. Ensimmäinen vuosikymmen (1989–1998): perustan laskeminen

Vuoden 1988 lopulla perustettiin petostentorjunnan koordinoituyksikkö (UCLAF) ohjaamaan ja valvomaan kaikkea komission petostentorjuntatoimintaa. Yksikön tavoitteiden panemiseksi täytäntöön laadittiin **45-kohtainen työohjelma**.

Tämän vuosikymmenen aikana hyväksyttiin joukko merkittäviä säädöksiä, jotka vaikuttivat merkittävästi petostentorjunnan tilanteeseen vuoteen 2017 saakka. Vuonna **1991** neuvosto hyväksyi **asetuksen (ETY) N:o 595/91**, joka koski sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamista yhteisessä maatalouspolitiikassa.

Maastrichtin sopimuksessa, joka tuli voimaan vuoden **1993** lopulla, vahvistettiin petostentorjunnan tavoitteet ja välineet korkeimmalla lainsäädäntötasolla ja määrättiin erityisessä artiklassa (209A) jäsenvaltioiden velvoitteesta kohdella yhteisön taloudellista etua petostentorjunnan osalta samalla tavalla kuin omaa etuaan eli käyttää tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia keinoja. Maastrichtin sopimuksen 4 osastossa määrättiin tiiviimmistä yhteistyöstä ja välineistä sen toteuttamiseksi.

Vuonna **1994** perustettiin **petostentorjunnan koordinoinnin neuvoo-antava komitea (COCOLAF)**². Lisäksi hyväksyttiin asetukset (EY) N:o 1681/94 ja 1831/94 epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisesta ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä rakenne- ja koheesiorahastojen alalla ja perustettiin jokaiseen jäsenvaltioon **ilmaispuhelupalvelu**, jotta kansalaiset voivat auttaa suojaamaan EU:n taloudellista etua.

Hallitustenvälisellä tasolla jäsenvaltiot allekirjoittivat **yleissopimuksen yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi rikoslainsäädännön puitteissa (1995)**.

¹ i) SEUT-sopimuksen 325 artiklan täytäntöönpano jäsenvaltioissa vuonna 2018
ii) Omiin varoihin, luonnonvaroihin, koheesipolitiikkaan, liittymistä valmistelevaan tukeen ja suoriin menoihin liittyvien ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien tilastollinen analyysi
iii) Suositusten jatkotoimet komission kertomukseen EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta – petostentorjunta – 2017
iv) Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä – varainhoitoasetuksen 108 artiklassa säädetty tutkintaelin
v) Vuosikatsaus sekä tiedot Herkules III-ohjelman tuloksista vuonna 2018.

² Ks. kohta 6.

Yleissopimuksessa vahvistettiin yhteinen määritelmä petokselle ja muille vakaville rikkomuksille, jotka vahingoittavat yhteisön taloudellista etua, ja veloitettiin jäsenvaltiot kohtelemaan sitä erityisenä rikoksena ja määräämään siitä asianmukaiset rangaistukset. Vuoden lopulla neuvosto hyväksyi **asetuksen** (EY, Euratom) **N:o 2988/95**. Tätä puitesäädöstä sovelletaan kaikkiin menoihin ja perinteisiin omiin varoihin (ei arvonlisäveroon). Se loi perustan yhdenmukaisille hallinnollisille seuraamuksille, joilla oli sama oikeudellinen vaikutus kaikkialla Euroopan yhteisössä.

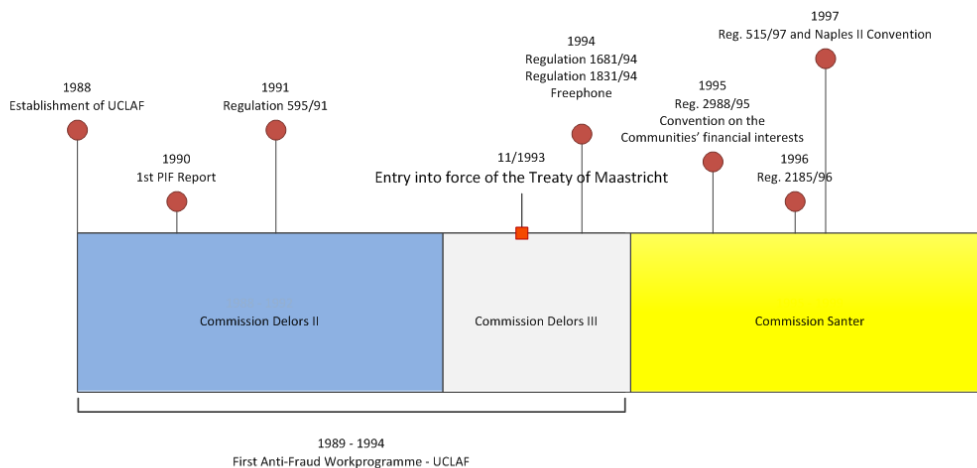
Asetus (EY) N:o 2185/96 komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi hyväksyttiin vuonna **1996**, samoin kuin vuoden 1995 yleissopimukseen liitetty **ensimmäinen pöytäkirja korruption torjumisesta**.

Vuonna **1997** hyväksyttiin asetus (EY) N:o 515/97 **keskinäisestä avunannosta tulli- ja maatalousaloilla**. Yleissopimus tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä

(Napoli II -yleissopimus) allekirjoitettiin Brysselissä 18. joulukuuta 1997 (ja tuli voimaan 23. kesäkuuta 2009). Tämä yleissopimus täydentää asetusta (EY) N:o 515/97 ja myös jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten välisestä keskinäisestä avunannosta annettua asetusta (EU) N:o 389/2012 (valmisteveroasiat) EU:n tullisäännösten rikkomuksia koskevan syytteenpanon ja niistä johtuvien rangaistusten osalta.

Samana vuonna jäsenvaltiot allekirjoittivat vuoden 1995 yleissopimukseen liitetyn **toisen pöytäkirjan (joka koskee rahanpesua ja oikeudellista yhteistyötä)**. Neuvosto käynnisti **FISCALIS**-ohjelman, jolla parannettiin viestintä- ja tiedonvaihtotyökaluja arvonlisävero- ja valmisteveropetosten ehkäisemiseksi. Komissio hyväksyi tiedonannon nimeltä **"Agenda 2000"**, jossa kuvailtiin laajoja näkymiä EU:n ja sen politiikkojen kehittymisestä uuden vuosisadan kynnyksellä, laajentumisen haasteita ja tulevaa rahoituskehystä.

Ensimmäisen vuosikymmenen loppua leimanneet tapahtumat kertoivat heikkouksista, jotka edellyttivät lisätoimia tietyillä aloilla.



1.2. Toinen vuosikymmen (1999–2008): laajentuminen, konsolidointi ja operatiiviset uudistukset

Huhtikuussa **1999** näyttämölle tuli uusi toimija. Komissio päätti perustaa operatiivista toimintaa varten riippumattoman **Euroopan petostentorjuntaviraston** (OLAF), joka otti hoitaakseen UCLAFin tehtävät. Uusi **lainsäädäntöpaketti** tuli voimaan 1. kesäkuuta 1999. Sen mukaan OLAFin tehtäviin kuuluvat kaikki toimet yhteisön etujen suojelemiseksi sellaisilta väärinkäytöksiltä, jotka

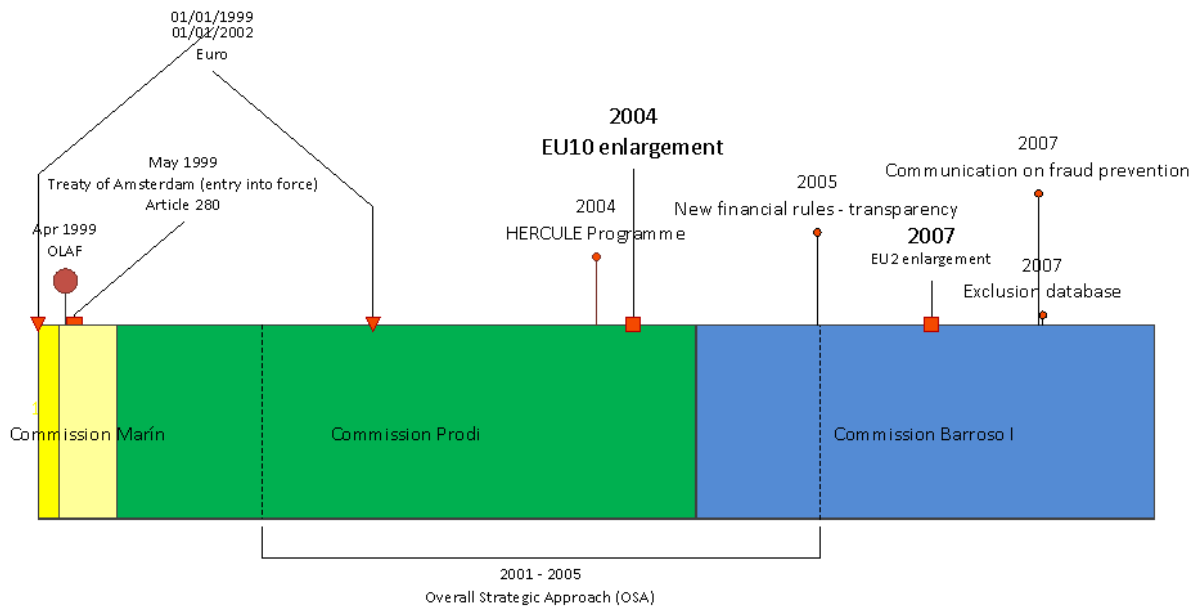
vaikuttavat taloudellisiin etuihin ja voivat johtaa hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin menettelyihin. Lisäksi lähes kaikki EU:n toimielimet alkoivat antaa jäsentensä ja henkilöstönsä vakavien väärinkäytösten tutkimisen OLAFin hoidettavaksi.

Tämä oli osa EU:n koko hallinnon erityisesti varainhoidon alalla toteutettua suurta uudistusta ja nykyaikaistamista, joka vahvisti komission hallinnointijärjestelmää ja johti selkeämpiin tilivelvollisuus- ja vastuulinjoihin. Osana vuonna **2000** käynnistettyä varainhoidon uudistusta komissio päätti tarkistaa sisäisiä

valvontarakenteitaan siten, että valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät olisivat kokonaan vastuussa toimintansa sisäisestä valvonnasta, petostentorjunta mukaan luettuna.

OLAF on EU:n ensimmäinen tutkintaelin, ja se keskittyy operatiiviseen toimintaan. Nyt kun operatiivinen asiantuntemus ja komission petostentorjuntaan liittyvien toimintapoliittisten aloitteiden koordinointi oli yhdistetty yhteen elimeen, toisella vuosikymmenellä nähtiin kuitenkin paljon myös **toimintapoliittisia ideoita ja hankkeita** petostentorjunnan **vahvistamiseksi edelleen**. Jotkin näistä aloitteista kantoivat hedelmää vasta kolmannella vuosikymmenellä, mutta ne oli jo hahmoteltu **kattavassa strategiassa (2001-2005)**³.

³ KOM(2000) 358 lopullinen.



Toukokuussa **1999** tuli voimaan **Amsterdamin sopimus**, jolla muutettiin ja laajennettiin petostentorjuntaa koskevia määräyksiä ja kirjattiin EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevan kertomuksen hyväksyminen uuden **280 artiklan** 5 kohtaan.

Kokonaisjärjestelmää vahvisti merkittävästi Euroopan parlamentin ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen roolien vahvistaminen.

Toista vuosikymmentä leimasivat euron käyttöönotto ja EU:n historian suurin laajentuminen, jonka yhteydessä EU:hun liittyi 12 uutta jäsenvaltiota (vuosina **2004** ja **2007**). Petostentorjunnan näkökulmasta tämä edellytti kansallisen petostentorjunnan koordinoituviraston (AFCOS) perustamista jokaiseen uuteen jäsenvaltioon ja komission valtavaa koulutusponnistusta kaikissa 12 maassa.

Kattavan strategian puitteissa perustettiin takaisinperintäryhmä EU:n varojen takaisinperinnän tehostamiseksi havaittujen petosten tai muiden sääntöjenvastaisuuksien yhteydessä.

Vuonna **2003** komissio ehdotti **Herkules-ohjelmaa** koulutustoimien, teknisen avun toimenpiteiden ja tiedonvaihdon tukemiseksi. Ohjelma käynnistyi vuonna **2004**, ja sitä jatkettiin vuosien **2007–2013** ja **2014–2020 monivuotisten rahoituskehysten** puitteissa.

Vuonna **2006** otettiin käyttöön **uusia varainhoitosääntöjä**, joiden mukaan kansallisten hallintojen oli otettava käyttöön tehokkaat sisäisen valvonnan järjestelmät ja suoritettava tarvittavat tarkastukset hallinnoimiensa EU:n varojen osalta.

OLAFin operatiivisen kokemuksen ja tulosten kasvaessa komissio hyväksyi vuonna **2007** tiedonannon **"Operatiivisiin tuloksiin perustuva petostentorjunta: dynaaminen lähestymistapa petosten ennaltaehkäisyyn"** yhdistääkseen OLAFin asiantuntemuksen sääntelyprosessiin. Tarkoituksena oli tunnistaa puutteita lainsäädäntöehdotuksissa, EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa ja hallinnointi- ja valvontajärjestelmissä.

1.3. Kolmas vuosikymmen (2009–2018): uudistuksia ja uusi loikka eteenpäin

Kolmannen vuosikymmenen aikana EU:n tasolla hyväksytyjen toimenpiteiden lukumäärä ja merkitys toivat uutta vauhtia petostentorjuntaan kaikilla EU:n talousarvioon liittyvillä aloilla.

Tällä vuosikymmenellä, jolla toiminta on perustunut edellisten 20 vuoden saavutuksiin, on viimeistely kunnianhimoisia aloitteita, jotka nostavat EU:n taloudellisten etujen suojaamisen tulevina vuosina uudelle tasolle.

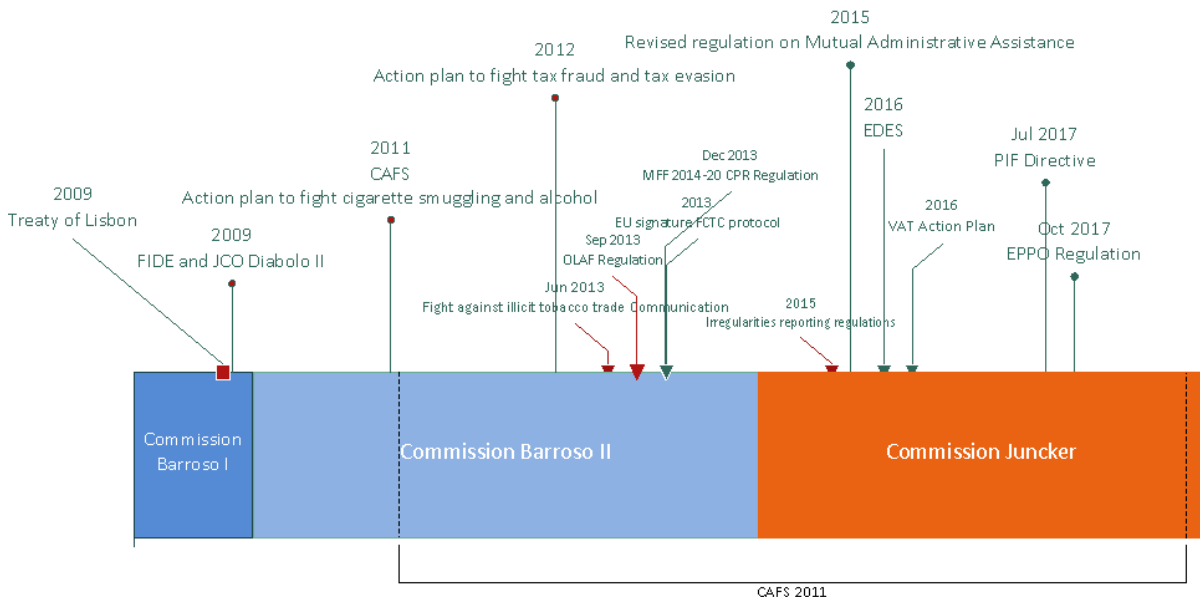
Vaikka merkittävimmät saavutukset ovat säädöksiä, myös operatiivisilla toimenpiteillä on saatu aikaan huomattavaa edistystä jäsenvaltioiden, komission ja OLAFin välisessä yhteistyössä EU:n perussopimuksen mukaisesti. Tällä vuosikymmenellä aikaansaatu jatkuvien parannusten tuloksena Euroopan tilintarkastustuomioistuin antoi varauksen sisältävän lausunnon EU:n vuosien 2016 ja 2017 talousarvioista.

Tullialalla otettiin vuonna **2009** käyttöön uusi tietokanta (**FIDE**) ja käynnistettiin **yhteinen tullioperaatio** Diabolo II, joka on erinomainen malli tulevaa operatiivista yhteistyötä varten. Kaikki ASEM-kumppanit (Aasia-Eurooppa-kokous)

olivat mukana, ja toimintaa koordinoi OLAF Europolin ja Interpolin tuella.

Vuoden lopussa tuli voimaan Lissabonin sopimus, johon sisältyi monia merkittäviä muutoksia. Sen avulla muun muassa vietiin päätökseen vapauden,

turvallisuuden ja oikeuden alueen (eli rikosasioissa tehtävän poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön) sisällyttäminen unionin järjestelmään ja mahdollistettiin Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustaminen.



Vuonna **2011** komissio hyväksyi kunnianhimoisen **petostentorjuntastrategian** ja toimintasuunnitelman savukkeiden ja alkoholin salakuljetuksen torjumiseksi EU:n itärajalla. Vuonna **2012** se esitteli suunnitelmansa **veropetoksiin ja verovilppiin puuttumiseksi**.

Vuonna **2013** EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa otettiin merkittäviä edistysaskelia. Petostentorjuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehiksen rahoitusohjelmissa otettiin käyttöön erityisiä petostentorjuntasäännöksiä, jotka edellyttivät hallintoviranomaisilta tehokkaiden ja oikeasuhteisten petostentorjuntatoimenpiteiden käyttöönottoa. Asetuksessa (EU) N:o 883/2013 määriteltiin uudelleen **OLAFin toteuttamat tutkimukset**, vahvistettiin asianomaisten prosessuaalisia takeita ja vaadittiin kaikkia jäsenvaltioita nimeämään petostentorjunnan koordinoituvirasto helpottamaan tehokasta yhteistyötä ja tiedonvaihtoa OLAFin kanssa. **Tupakoinnin torjuntaa koskevaan puitesopimukseen (FCTC)** liitetyn, tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntaa koskevan **pöytäkirjan** allekirjoitti 54 osapuolta, myös EU. Lisäksi komissio hyväksyi tiedonannon **tupakkatuotteiden salakuljetuksen torjumisesta** sekä toimintasuunnitelman.

Petostentorjuntastrategiassa tehtäväksi annettu lainsäädäntöpaketti saatiin valmiiksi vuonna **2014**, kun hyväksyttiin tarkistetut julkisia hankintoja koskeva direktiivi, erityisalojen hankintadirektiivi ja uusi käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi.

Kaikki petostentorjuntastrategian ensisijaiset toimet saatettiin päätökseen saman vuoden aikana.

Vauhti jatkui Junckerin komission aikana, ja vuosikymmenen lopulla hyväksyttiin vihdoinkin kaksi tärkeää ja kauan odotettua säädöstä EU:n talousarvion rikosoikeudellisen suojan vahvistamiseksi: direktiivi **unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin** (PIF-direktiivi)⁴ ja asetus tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta **EPPOn** perustamisesta⁵.

Vuonna 2017 komissio tarkisti sisäisen valvonnan kehystään⁶ varmistaakseen, että kaikki osatekijät petostentorjunta mukaan luettuna ovat läsnä ja vaikuttavia organisaation kaikilla tasoilla.

Kertomuksen seuraavissa luvuissa keskitytään vuonna 2018 aikaansaatuun edistykseen.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29–41).

⁵ Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta (EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1).

⁶ C(2017) 2373 final.

2. PETOSTENTORJUNNAN YHTENÄISTÄMINEN JA TEHOSTAMINEN EU:SSA: MONIALAINEN PETOSTENTORJUNTAPOLITIIKKA, TOIMENPITEET JA TULOKSET VUONNA 2018

2.1. EU:n toimielinten antamat säädökset

2.1.1. Asetus tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta EPPOn perustamisessa: nykytilanne

Kun EPPO-asetus oli hyväksytty elokuussa 2018, Alankomaat ja Malta vahvistivat EPPOn jäsenyytensä, minkä jälkeen osallistuvia jäsenvaltioita oli 22. EPPolla on toimivalta tutkia rikoksia, jotka vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin, nostaa syytteitä niiden johdosta ja viedä niitä tuomioistuimen käsiteltäväksi PIF-direktiivin mukaisesti.

EPPOn oletetaan olevan toimintavalmis vuoden 2020 loppuun mennessä EPPO-asetuksessa säädetyn vähintään kolmivuotisen perustamisvaiheen jälkeen. EPPOn perustaminen on yksi komission ensisijaisista tavoitteista, ja prosessi on edennyt hyvin.

Komissio nimitti vuonna 2018 väliaikaisen hallintojohtajan, joka vastaa hallinto- ja talousarvioasioista. Myös menettelyt Euroopan pääsyyttäjän ja Euroopan syyttäjien rekrytoimiseksi käynnistettiin. Komissio kehotti jäsenvaltioita nimeämään ehdokkaansa Euroopan syyttäjän toimeen maaliskuun 2019 loppuun mennessä.

Osallistuvia jäsenvaltioita kuulee koko prosessin ajan asiantuntijaryhmä, joka perustettiin EPPO-asetuksen mukaisesti.

2.1.2. Koontiasetus

Asetus (EU, Euratom) 2018/1046 (ns. koontiasetus) hyväksyttiin 18. heinäkuuta 2018. Koontiasetuksella muutetaan nykyistä varainhoitoasetusta, jossa vahvistetaan varainhoidon yleinen kehys, sekä joitakin säädöksiä, joilla säädellään EU:n monivuotisia ohjelmia eri aloilla, kuten koheesiopolitiikassa. Koontiasetuksella tarkistetaan siis EU:n varainhoitosääntöjä niiden yksinkertaistamiseksi ja tuloslähtöisyyden lisäämiseksi. Se sisältää tarkistuksia, joilla yksinkertaistetaan rahoitusvälineiden käyttöä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen puitteissa.

Varainhoitoasetuksen 61 artiklassa määritellään uudelleen eturistiriita kaikkien niiden talouden toimijoiden osalta, jotka toteuttavat EU:n talousarviota eri hallinnointitavoilla, myös kansallisella tasolla. Tämä lisää todennäköisesti talouden toimijoiden "etunäkökohtailmoituksia"

selvästi ja lisää avoimuutta ja kansalaisten luottamusta.

2.2. Tulevaisuuden hahmottelu: EU:n toimielinten lainsäädännölliset ja toimintapoliittiset aloitteet

Seuraavassa kohdassa esitetään yleiskatsaus tärkeimpiin komission toimintapoliittisiin ja lainsäädäntöaloitteita koskeviin tapahtumiin vuonna 2018.

2.2.1. Komission ehdotus asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 tarkistamiseksi

Komissio antoi 23. toukokuuta 2018 ehdotuksensa asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013⁷ eräiden säännösten tarkistamiseksi. Asetuksen tarkistamisen taustalla on ensisijaisesti tarve mukauttaa OLAFin toiminta tulevan EPPOn toimintaan. Tarkistuksen tarkoituksena on myös lisätä OLAFin tutkimustehtävän vaikuttavuutta erityisesti i) selvittämällä, missä määrin EU:n ja kansallista lainsäädäntöä sovelletaan paikan päällä suoritettaviin tarkastuksiin ja todentamisiin, ja kodifioimalla siten yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä; ii) parantamalla OLAFin keräämän todistusaineiston hyväksyttävyyttä jatkomenettelyissä ja iii) antamalla OLAFille selkeä oikeusperusta, jonka nojalla se voi saada käyttöön pankkitilitietoja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten avulla.

Tulevasta suhteesta EPPOon voidaan todeta, että komission ehdotuksessa asetetaan OLAFille raportointivelvoitteita tapauksissa, joissa tämä havaitsee mahdollisia EPPOn toimivaltaan kuuluvia petoksia. Ehdotuksessa myös selvitetään, miten OLAF voi tukea tai täydentää EPPOa sen pyynnöstä ja milloin OLAF voi omasta aloitteestaan käynnistää hallinnollisen tutkimuksen tai jatkaa sitä. Näin varmistetaan, että nämä kaksi elintä täydentävät toisiaan mahdollisimman suuressa määrin, ja taataan rikosoikeudellisten ja hallinnollisten välineiden oikea tasapaino EU:n talousarvion suojaamiseksi.

Komission ehdotus on OLAF-asetuksen kohdennettu tarkistus, jonka tarkoituksena on varmistaa, että muutokset ovat voimassa viimeistään siinä vaiheessa, kun EPPO on toimintavalmis vuoden 2020 loppuun mennessä. Kauaskantoisempaa tarkistusta OLAFin oikeudellisen kehityksen uudistamiseksi voitaisiin harkita myöhemmässä vaiheessa.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1).

Komission ehdotuksesta keskusteltiin vuonna 2018 Bulgarian ja Itävallan puheenjohtajakausilla neuvoston petostentorjuntatyöryhmässä. Puheenjohtajavaltio Suomella on valtuudet käynnistää epäviralliset neuvottelut parlamentin kanssa (kolmikantaneuvottelut) syksyllä 2019. Euroopan parlamentti hyväksyi mietintönsä komission ehdotuksesta 16. huhtikuuta 2019⁸.

2.2.2. Komission ehdotus asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita

Komissio esitti 2. toukokuuta 2018 ehdotuksen asetukseksi unionin talousarvion suojaamiseksi silloin kun oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita. Ehdotus perustuu siihen käsitykseen, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on olennainen edellytys moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattamiselle. Ehdotuksen mukaan EU voisi keskeyttää rahoituksen antamisen tai vähentää tai rajoittaa rahoituksen määrää oikeasuhteisesti. Päättäessään tämän menettelyn käynnistämistä komissio ottaa huomioon asiaan liittyvät tiedot, kuten Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset sekä asianomaisten kansainvälisten järjestöjen päätelmät. Kyseiselle jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus esittää kantansa ennen päätöksen tekemistä. Jäsenvaltioita sitoisivat edelleen nykyiset velvoitteet, jotka koskevat ohjelmien täytäntöönpanoa ja maksujen suorittamista lopullisille varojen saajille tai edunsaajille. Ehdotuksesta keskustellaan parhaillaan neuvostossa ja parlamentissa.

2.2.3. EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevat monialaiset säännökset (PIF-säännökset) komission kaikissa monivuotista rahoituskehystä koskevissa ehdotuksissa

Tiiviissä yhteistyössä tuloja ja menoja hyväksyvien yksikköjen ja komission keskeisten yksikköjen kanssa OLAF sisällytti EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevia vakiosäännöksiä kaikkiin komission lainsäädäntöehdotuksiin, jotka koskevat vuoden 2020 jälkeisiä, suoraan, välillisesti tai yhteistyössä hallinnoitavia rahoitusohjelmia. Näiden säännösten mukaan EU:n taloudellisia etuja on suojattava oikeasuhteisilla toimenpiteillä, joihin kuuluu sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäiseminen, havaitseminen, oikaiseminen ja tutkiminen. Lisäksi jokaisen EU:n varoja saavan henkilön tai yhteisön on tehtävä täysimääräistä yhteistyötä EU:n taloudellisten etujen

suojaamisessa, annettava komissiolle, OLAFille, EPPolle ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle tarvittavat tiedonsaantioikeudet ja taattava, että kaikki EU:n talousarvion toteuttamiseen osallistuvat kolmannet osapuolet antavat vastaavat oikeudet.

2.2.4. Korruption torjuminen EU:ssa

Korruptiontorjunta oli vuonna 2018 yksi talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksijakson painopisteistä. Neljäntoista maaraaporttiin⁹ sisältyi korruptiontorjunnan oikeudellisten, toimintapolitiittisten ja institutionaalisten näkymien arviointi, jossa käsiteltiin myös edistymistä ja jäljellä olevia haasteita.

Lisäksi kuusi jäsenvaltiota sai maakohtaisia suosituksia tehostaa korruptiontorjuntaa, puuttua julkisten hankintojen heikkouksiin, vahvistaa korruptiontorjunnan kehystä, ehkäistä ja torjua korruptiota tehokkaammin, ehkäistä eturistiriitoja ja lisätä tilivelvollisuutta syyttäjä- ja poliisitoiminnan tasolla.

Ehdotuspyynnön jälkeen korruptiontorjunnan alan toimia ehdottaneille hankkeille myönnettiin seitsemän avustusta, joiden kokonaisarvo oli 2,2 miljoonaa euroa.

Komissio ja OLAF osallistuivat vuonna 2018 aktiivisesti useisiin eurooppalaisiin ja kansainvälisiin korruptiontorjunnan foorumeihin, kuten korruption vastaiseen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukseen, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöön, G20-maiden korruptiontorjunnan työryhmään ja korruptiontorjunnan eurooppalaisiin kumppaneihin (EPAC) / Euroopan korruptiontorjuntaverkostoon (EACN).

2.2.5. Kansainvälinen yhteistyö

Torjuakseen aiempaa vaikuttavammin EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia EU:n ulkopuolella komissio jatkoi petostentorjuntaa koskevien määräysten sisällyttämistä kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin sekä kansainvälisten rahoituslaitosten ja muiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa tehtävien rahoitussopimusten malleihin.

OLAF järjesti kolmansien maiden tukemiseksi seuraavat kaksi erityistä tapahtumaa vuonna 2018:

- vuotuinen seminaari (Bosnia ja Hertsegovinassa kesäkuussa 2018) ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden kumppaniviranomaisille onnistuneita petostutkimuksia koskevasta parhaista toimintatavoista ja¹

⁸ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_FL.html?redirect

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en

- työpaja (heinäkuu 2018) kaikkien asiaankuuluvien Ukrainan petostentorjunnan yksiköiden kanssa EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimuksen puitteissa.

OLAF allekirjoitti myös hallinnollista yhteistyötä koskevat sopimukset Afrikan kehitys pankin ja Yhdysvaltain kansainvälisen kehitysviraston (USAID) päätarkastajan toimiston kanssa.

2.2.6. *Komission petostentorjuntastrategia ja uusi hallintopaketti*

Komissio laati vuonna 2018 uuden petostentorjuntastrategian korvaamaan 24. kesäkuuta 2011 hyväksytyin strategian¹⁰. Uuden strategian tavoitteena on parantaa petosten ehkäisemistä, havaitsemista ja tutkimista ja varmistaa, että komissio asettaa etusijalle asianmukaisten rangaistusten määräämisen, petoksella saatujen varojen takaisinperinnän ja pelotteiden luomisen.

Huhtikuun 29. päivänä 2019 hyväksytty uusi strategia perustuu yksityiskohtaiseen riskinarviointiin, jonka yhteydessä tärkeimmiksi parannettaviksi alueiksi määritettiin petoksia koskevien tietojen kerääminen ja analysoiminen, komission yksiköiden välinen yhteistyö ja petosasioita koskeva yhteinen valvonta komission sisällä. Nämä seikat on siis otettu uuden petostentorjuntastrategian painopisteiksi. Ne ovat myös yhdenmukaisia komission sisällä edellisestä strategiasta tehdyn arvion kanssa.

Hallintoparannuksia toteutettiin¹¹ vuoden 2018 loppuun mennessä, ja niiden yhteydessä vahvistettiin komission hallintoneuvoston roolia myös petostentorjunnan alalla.

2.2.7. *Herkules-ohjelman täytäntöönpano*

Herkules III -ohjelmassa¹² (2014–2020) tuetaan toimia, joilla torjutaan petoksia, lahjontaa ja muuta EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavaa laitonta toimintaa. Ohjelman täytäntöönpanon viidentenä vuonna eli vuonna 2018 sen talousarvio oli 15,35 miljoonaa euroa, ja määräraha¹³ oli tarkoitettu seuraaviin toimiin:

- toimet jäsenvaltioiden tullien ja poliisivoimien operatiivisten ja teknisten valmiuksien vahvistamiseksi sekä tietotekninen tuki (75 % ohjelman talousarviosta)
- koulutustoimet ja konferenssit, mm. digitaalinen rikostekninen koulutus jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden lainvalvontaviranomaisten työntekijöille (25 % ohjelman talousarviosta).

Herkules III -ohjelman avustusten saajat ilmoittivat saaneensa ohjelmasta rahoitettujen varusteiden ja koulutuksen avulla aikaan huomattavia tuloksia.¹⁴ Tällaisia olivat muun muassa

- salakuljetettujen ja väärennettyjen savukkeiden ja tupakan takavarikoinnit
- uusien petostapausten ja järjestäytyneiden rikollisryhmien havaitseminen
- EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuviin sääntöjenvastaisuuksiin ja lahjontaan liittyvät paremmat operaatiot ja nopeammat tutkimukset.

2.3. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

2.3.1. *Sigma Orionis v. komissio*

Yksi unionin yleisen tuomioistuimen vuonna 2018 antamista tuomioista vahvisti EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevaa oikeuskäytäntöä OLAFin paikan päällä suorittamien tarkastusten ja todentamisten osalta.

Asiassa Sigma Orionis v. komissio¹⁵ tuomioistuin selkeytti näiden paikan päällä tehtävien tarkastusten ja todentamisten aikana sovellettavaa lainsäädäntöä.

Koska talouden toimija ei esittänyt vastalauseita, tuomioistuin päätti, että OLAF suorittaa paikan päällä tehtävät tarkastukset ja todentamiset asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 ja asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/1996 perusteella ja OLAFin pääjohtajan kirjallisella valtuutuksella. EU:n oikeus syrjäyttää kansallisen oikeuden, kun asiasta säädetään asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013 tai asetuksessa (Euratom, EY) N:o 2185/1996. Lisäksi tuomioistuin totesi, että asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/1996 säännökset, jotka koskevat talouden toimijan mahdollista tarkastuksen vastustamista, eivät sisällä oikeutta vastustaa, vaan niissä ainoastaan säädetään siitä seurauksesta, että kyseisiä toimijoita koskeva tarkastus voidaan tehdä

¹⁰ KOM(2011) 376 lopullinen.

¹¹ Ks. tiedonanto komissiolle: Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission', C(2018) 7704 final, 21.11.2018.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 250/2014, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, ohjelman perustamisesta Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisen alalla toteutettavien toimien tukemiseksi (Herkules III -ohjelma) ja päätöksen N:o 804/2004/EY kumoamisesta (EUVL L 84, 20.3.2014, s. 6).

¹³ Komission päätös C(2018) 1763 final, 28.3.2018.

¹⁴ Ks. tarkemmat tiedot alaviitteen 1 alakohdassa v mainitusta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

¹⁵ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 3.5.2018, Sigma Orionis v. komissio, T-48/16, ECLI:EU:T:2018:24.

kansallisten viranomaisten avulla (kansallisen lainsäädännön mukaisesti). Prosessuaalisten takeiden osalta tuomioistuin muistutti, että OLAFin on noudatettava EU:n lainsäädännössä vahvistettuja perusoikeuksia, erityisesti perusoikeuskirjaa.

Komissio katsoo, että nämä tuomioistuimen tärkeät tarkennukset auttavat tehostamaan OLAFin tutkimuksia.

2.3.2. Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmään liittyvä oikeuskäytäntö

Unionin tuomioistuin on vahvistanut vuonna 2016 käyttöön otetun varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän¹⁶ pätevyyden sekä varhaishavaintaa (unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 24.10.2018, T-477/16, Epsilon International v. komissio) että poissulkemista (unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 8.11.2018, T-454/17, "Pro-NGO!" v. komissio) koskevan osan osalta.¹⁷

2.4. Jäsenvaltioilta edellytetyt toimenpiteet

2.4.1. Yhteenveto jäsenvaltioilta edellytetyistä toimenpiteistä

Yhteenvedossa arvioidaan jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä petosten torjumiseksi ja niiden painopisteitä, mutta se ei ole tyhjentävä. Jäsenvaltioita pyydettiin ilmoittamaan enintään kolme petostentorjuntatoimenpidettä, mutta osa niistä on voinut toteuttaa myös enemmän toimenpiteitä.¹⁸

Vuonna 2018 jäsenvaltiot ilmoittivat 71:stä EU:n taloudellisia etuja suojaavasta ja petoksia torjuvasta toimenpiteestä¹⁹. Toimenpiteet kattoivat koko petostentorjuntaketjun ja liittyivät pääosin yhteistyössä tapahtuvaan hallinnointiin ja julkisiin hankintoihin mutta myös eturistiriitoihin, korruptioon ja korruptiontorjuntastrategioihin, talousrikoksiin, tulleihin ja laittomaan kauppaan. Suurin osa toimenpiteistä liittyi ehkäisyyn ja havaitsemiseen. Noin kolmasosa ilmoitetuista toimenpiteistä koski myös tutkintaa ja syytteenpanoa sekä takaisinperintää ja rankaisemista.

¹⁶ Ks. 7 kohta.

¹⁷ Ks. tarkemmat tiedot unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä alaviitteen 1 alakohdassa v mainitusta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

¹⁸ Tarkempi selvitys ilmoitetuista toimenpiteistä on alaviitteen 1 alakohdassa i mainitussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

¹⁹ Osa toimenpiteistä kuului pakettiin, johon sisältyi samanaikaisesti hyväksytyjä esimerkiksi lainsäädännöllisiä, hallinnollisia, operatiivisia tai organisatorisia toimia, joita sovelletaan maan institutionaalisen rakenteen eri tasoilla. Näin ollen ilmoitettuja toimenpiteitä oli yhteensä 111.

Suurin osa toimenpiteistä (64 %) oli alakohtaisia pikemmin kuin monialaisia (36 %). Alakohtaisista toimenpiteistä 14 koski tuloja vero- ja tullipetosten aloilla ja 31 koski menoja, jotka kattoivat kaikki talousarvioalat. Alakohtaisia toimenpiteitä käsitellään eri talousarvioaloja koskevissa kohdissa, kun taas tässä kohdassa keskitytään monialaisiin toimenpiteisiin.

2.4.1.1. Kansalliset petostentorjuntastrategiat (NAFS)

Vuoden 2018 loppuun mennessä 11 jäsenvaltiota²⁰ oli hyväksynyt kansallisen petostentorjuntastrategian ja lähettänyt sen komissiolle. **Komissio kehottaa jälleen kerran muita jäsenvaltioita laatimaan tällaiset strategiat** Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessaan nro 06/2019 esittämien havaintojen mukaisesti.

2.4.1.2. Avoimuuden lisääminen ja korruption ja eturistiriitojen torjuminen julkisten hankintojen yhteydessä

Julkisiin hankintoihin liittyviä toimenpiteitä toteutettiin vuonna 2018 kolmetoista kappaletta kymmenessä jäsenvaltiossa²¹. Niiden tarkoitus on torjua korruptiota ja eturistiriitoja ja lisätä avoimuutta. Noin puoleen näistä toimenpiteistä liittyi säädöksiä olemassa olevien sääntöjen tarkentamiseksi tai konsolidoimiseksi tai kansallisten järjestelmien mukauttamiseksi EU:n lainsäädännön kehitykseen. Myös organisatorisista ja operatiivisista toimenpiteistä ilmoitettiin. Ne koskivat lähinnä koulutustoimia ja uusien tietoteknisten välineiden käyttöönottoa.

2.4.1.3. Muut toimenpiteet

Muut ilmoitetut monialaiset toimenpiteet liittyivät lähinnä talousrikollisuuteen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen²², erityisesti EPPOn perustamista silmällä pitäen²³. Latvia jatkoi kolmivuotista kansallista petostentorjuntakampanjaansa (#FraudOff!) lisätäkseen yleistä tietoisuutta petoksista ja edistääkseen nollatoleranssia petosten suhteen.

Kaksi jäsenvaltiota ilmoitti sisäisen valvonnan järjestelmiinsä liittyvistä toimenpiteistä.²⁴ Ruotsi ilmoitti Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisen neuvostonsa (SEFI) vuosiohjelmasta

²⁰ Bulgaria, Italia, Kroatia, Kreikka, Latvia, Malta, Ranska, Romania, Slovakia, Tšekki ja Unkari ovat ilmoittaneet kansallisesta petostentorjuntastrategiasta aiemmin, mutta strategiat ovat nyt vanhentuneita.

²¹ Bulgaria, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Romania, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

²² Ruotsi ja Unkari.

²³ Kreikka, Romania ja Tšekki.

²⁴ Belgia ja Ruotsi.

ja Kroatia sääntöjenvastaisuuksien hallintaa käsitelleestä kansainvälisestä konferenssista.

Kolme jäsenvaltiota ilmoitti toimenpiteistä, joilla puututtiin tiettyjen alojen tuloihin ja menoihin²⁵:

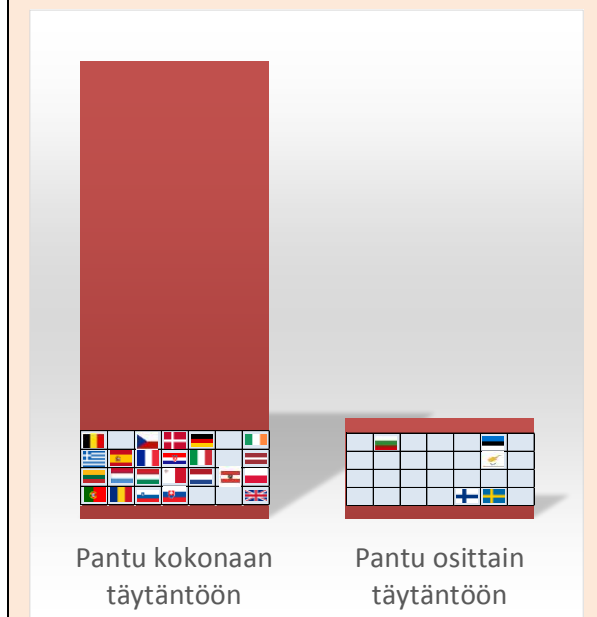
- Italian talous- ja rahoitusalan poliisi laati erityisiä toimintasuunnitelmia kavallusten, EU:n varoja koskevien asiattomien pyyntöjen ja/tai asiattoman saamisen sekä arvonlisäveropetosten torjumiseksi.
- Slovenia lisäsi EU:n taloudellisia etuja hallinnoivien sekä lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä.
- Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti toimenpiteistä, jonka tarkoituksena oli puuttua veropetoksiin ja suojata vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoa (FEAD).

2.4.2. Vuoden 2017 suositusten täytäntöönpano

Komissio antoi vuotta 2017 koskevassa vuosikertomuksessa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta jäsenvaltioille kahdenlaisia suosituksia. Yhdet koskivat tuloja ja toiset menoja.

Komissio oli suositellut, että jäsenvaltiot²⁶

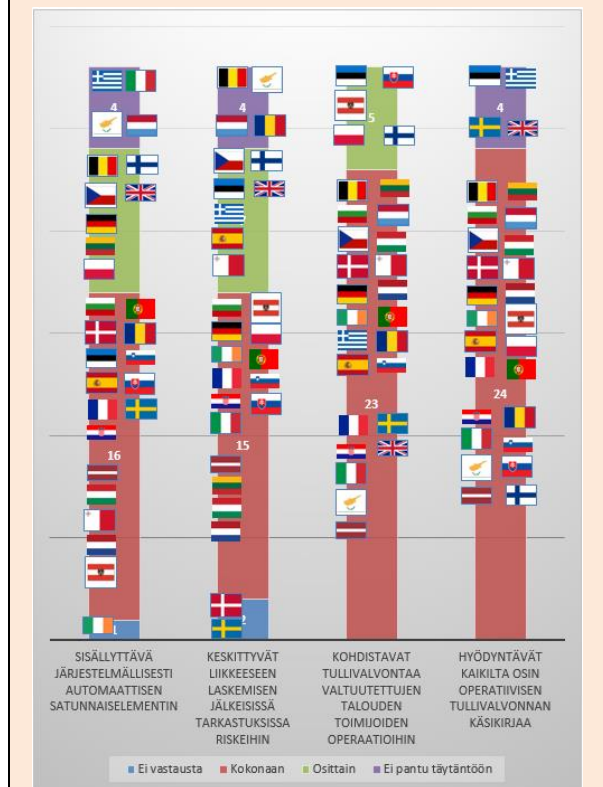
(1) pysyvät valppaina aliarvottamisen riskin suhteen



(2) tehostavat tullivalvontaa



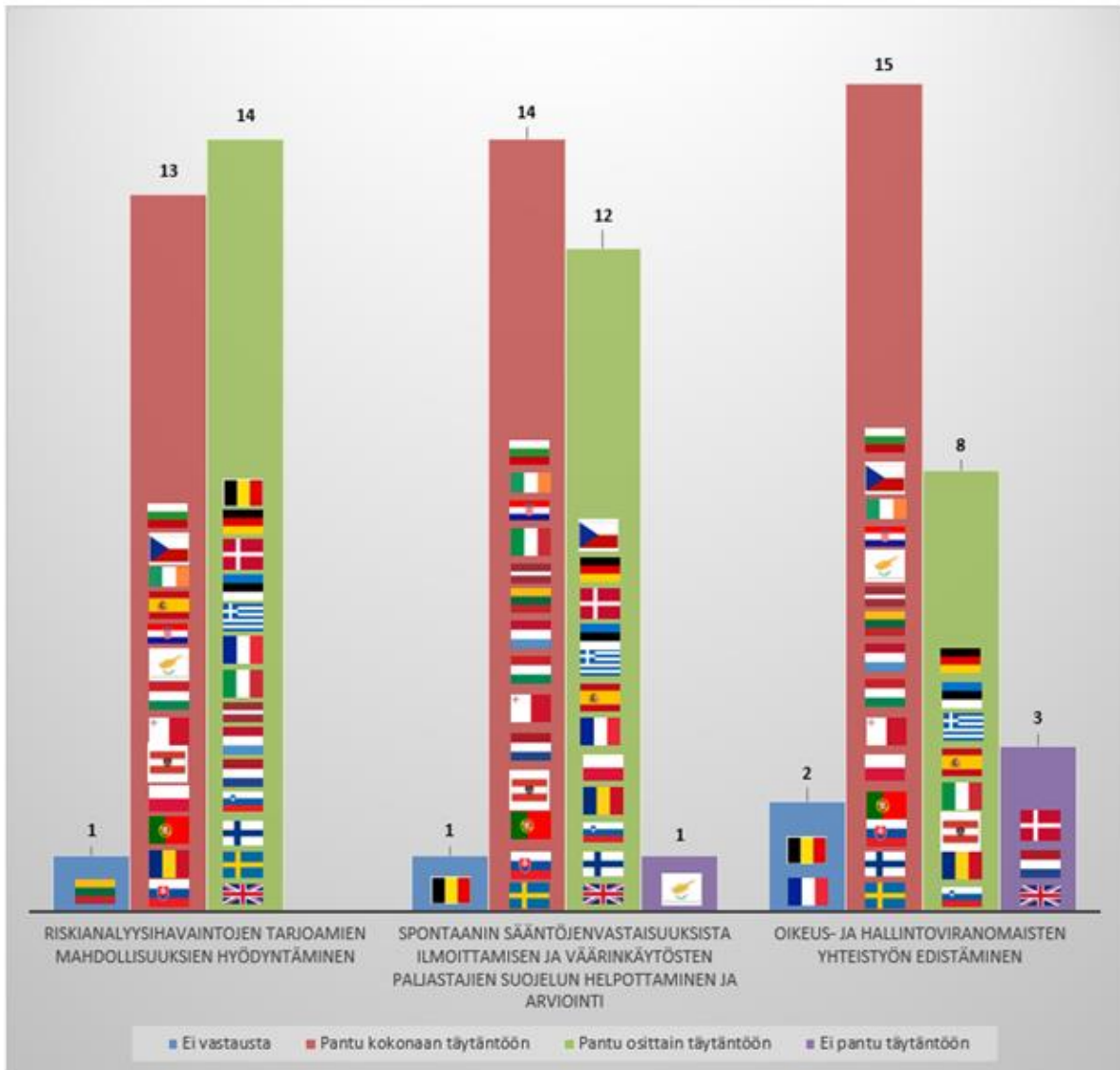
(3) toteuttavat muita toimenpiteitä tullin riskinhallinnan vahvistamiseksi.



²⁵ Vaikka jäsenvaltiot eivät nimenomaisesti määrittele näitä monialaisiksi toimenpiteiksi, ne sopivat parhaiten tähän kohtaan.

²⁶ Yksityiskohtainen analyysi vastauksista on alaviitteen **Error! Bookmark not defined.** alakohdassa iii mainitussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Menopuolella jäsenvaltioita kehoitettiin toteuttamaan seuraavat toimenpiteet:



Kaiken kaikkiaan suositusten seuranta osoitti, että useimmat jäsenvaltiot edistyivät toimissaan. Tulokset kertoivat vaikuttavista jatkotoimista talousarvion tulopuolella. Menopuolella on kuitenkin havaittavissa kasvavaa tarvetta lisätä yhteistyötä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa mukana olevien viranomaisten välillä.

Useimmat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön välineitä ja menettelyitä kootakseen vinkkejä väärinkäytösten paljastajilta ja taatakseen heidän anonymiteettinsa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että sääntöjä ja toimintatapoja ei useinkaan koordinoida tai yhdenmukaisteta keskitetysti edes kansallisella tasolla. Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi, josta lainsäädäntövallan käyttäjät sopivat huhtikuussa 2019²⁷, auttaa korjaamaan joitakin jäljellä olevista puutteista.

Toinen ala, jolla on parantamisen varaa, on hallintoviranomaisten ja lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välinen yhteistyö. Petostentorjunnan koordinoituvirastoilla voi olla merkittävä rooli tämän yhteistyön edistämässä ja kehittämisessä, myös EPPOn perustamista silmällä pitäen. Tätä korosti myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimien erityiskertomuksessaan nro 06/2019.

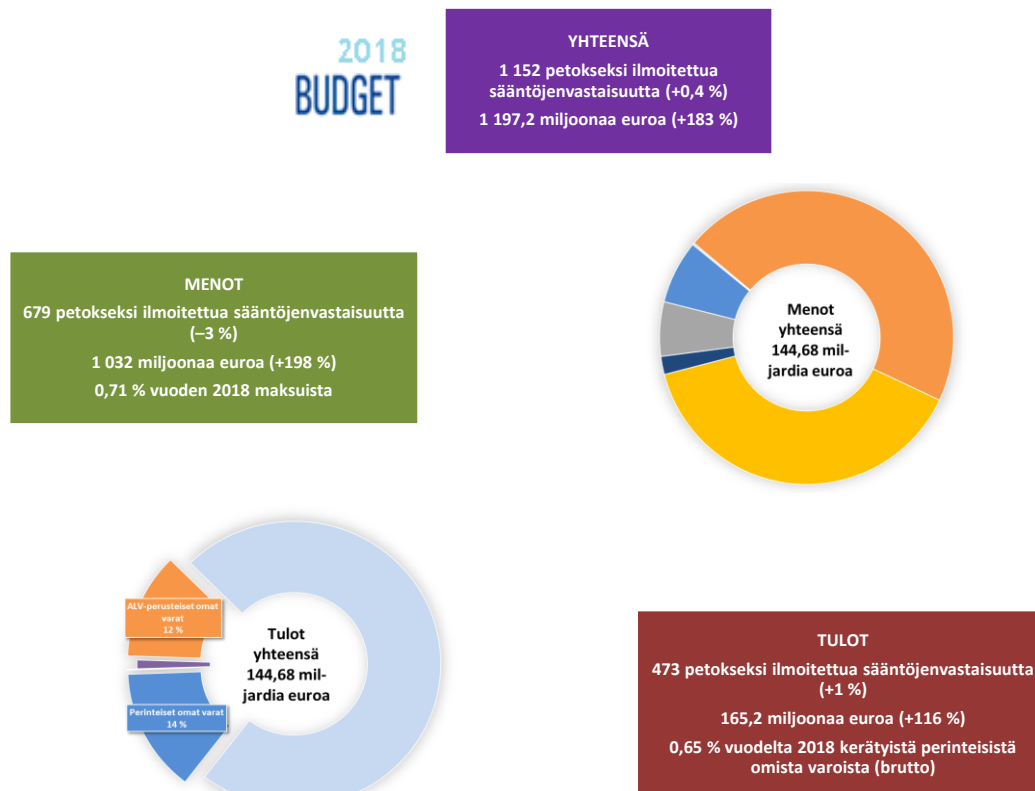
²⁷ Alustava hyväksytty teksti on saatavilla osoitteessa http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_FI.html

2.5. Havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevien tilastojen yhteenveto²⁸

Vuonna 2018 komissiolle ilmoitettiin 11 638 petosta ja muuta sääntöjenvastaisuutta, mikä on 25 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2017. Niihin liittyvät rahamäärät olivat yhteensä noin 2,5 miljardia euroa, mikä on suunnilleen yhtä paljon kuin edellisvuonna.

Sääntöjenvastaisuuden havaitseminen ja siitä ilmoittaminen tarkoittaa sitä, että korjaavia toimenpiteitä on toteutettu EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja että rikosoikeudellinen menettely on tarvittaessa aloitettu, mikäli epäillään petosta.

Kaavio 1: Petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vuonna 2018



2.5.1. Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä (johon sisältyvät sekä petosepäilyt että todetut petokset) ja niihin liittyvät rahamäärät eivät suoraan kuvaa EU:n talousarvioon vaikuttavien petosten yleisyyttä. Ne kertovat vain sen, kuinka monta mahdollista petostapausta jäsenvaltiot ja EU:n elimet havaitsevat ja ilmoittavat.

Vuonna 2018 ilmoitettiin petoksiksi 1 152 sääntöjenvastaisuustapausta (eli 10 % kaikista havaituista ja ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista)²⁹, joihin liittyvä rahamäärä oli yhteensä noin 1 197,2 miljoonaa euroa ja jotka koskivat sekä menoja että tuloja (eli 48 % kokonaisrahamäärästä, jota sääntöjenvastaisuudet koskivat)³⁰, kuten esitetään Kaavio 1.

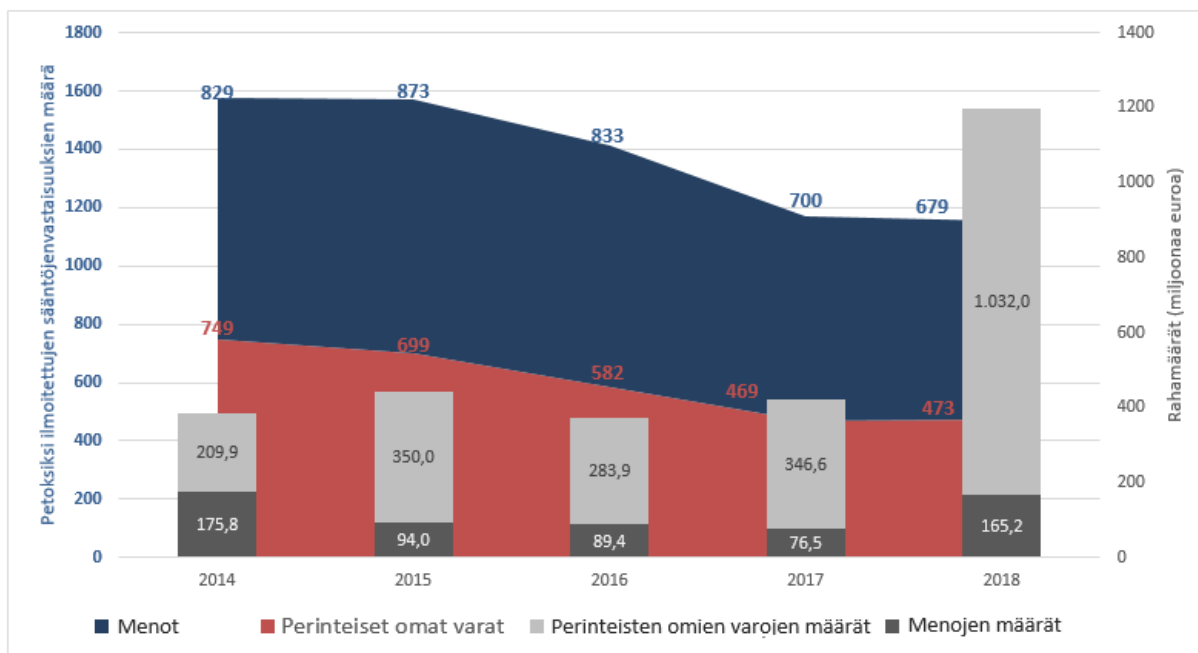
²⁸ Ks. yksityiskohtainen selvitys ilmoitetuista sääntöjenvastaisuustapauksista alaviitteen 1 alakohdassa ii mainitussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

²⁹ Tämä indikaattori on petoksen yleisyystaso (FFL). Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja "Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015" (Sääntöjenvastaisuuksien tilastollinen analyysi 2015) (SWD(2016) 237 final), 2.3.2 kohta.

³⁰ Tämä indikaattori on petoksen määrätaso (FAL). Ks. alaviitteessä **Error! Bookmark not defined.** mainitun asiakirjan 2.3.3 kohta.

Vuonna 2018 ilmoitettujen petostapausten lukumäärä pysyi vakaana suhteessa vuoteen 2017, kun taas tapauksiin liittyvät rahamäärät kasvoivat selvästi eli 183 prosenttia. Lukumäärä oli 16 prosenttia viiden vuoden (2014–2018) keskiarvoa pienempi ja 27 prosenttia pienempi kuin vuonna 2014. Taloudellinen vaikutus vaihtelee huomattavasti (ks. kaavio 4), sillä siihen voivat vaikuttaa yksittäiset tapaukset, joihin liittyy suuria rahamääriä. Vuonna 2018 tapahtuneen äkillisen kasvun syyt liittyvät koheesiopoliitikkaan, minkä vuoksi niitä käsitellään 4.3.2.1 kohdassa.

Kaavio 2: Petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet ja niihin liittyvät rahamäärät vuosina 2014–2018



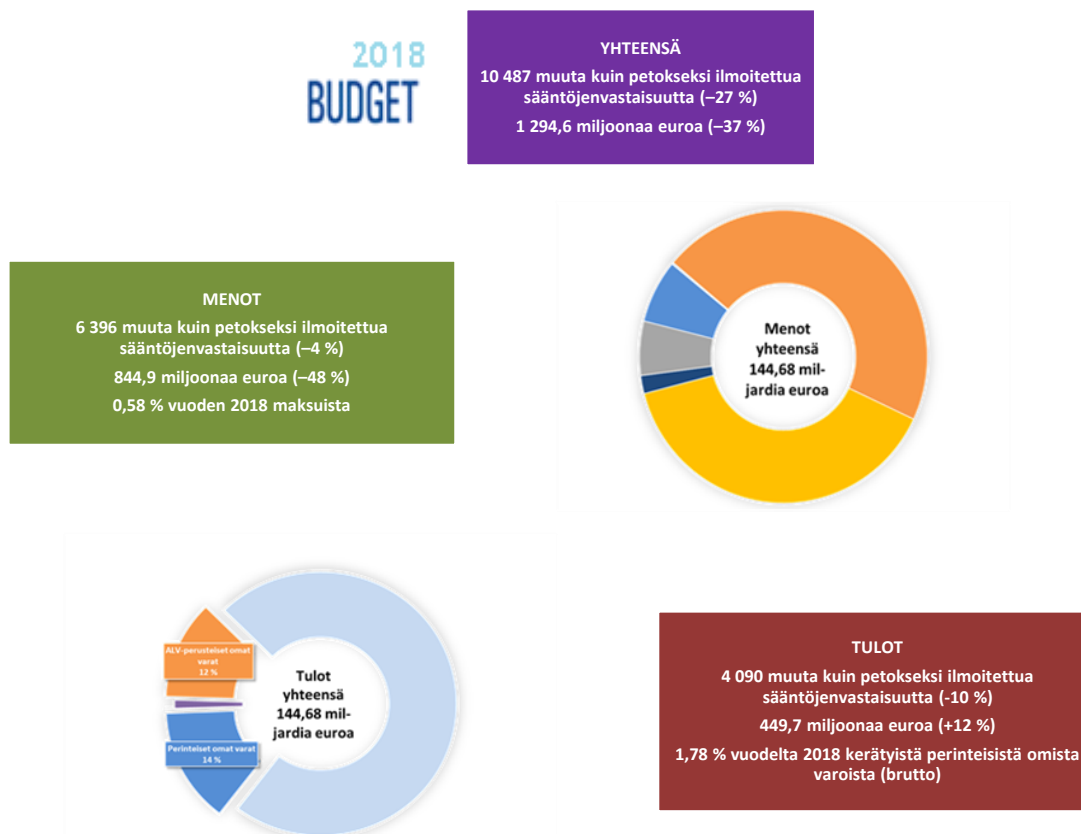
Liitteessä 1 esitetään vuonna 2018 petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet jäsenvaltioittain ja toimintalohkoittain.

2.5.2. Havaitut, muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Vuonna 2018 komissiolle ilmoitettiin 10 487 muuta kuin petokseksi ilmoitettua sääntöjenvastaisuutta (27 % vähemmän kuin vuonna 2017). Määrä väheni kaikilla aloilla liittymisen valmistelua lukuun ottamatta. Tapauksiin liittyvät rahamäärät pienenevät 37 prosenttia noin 1,3 miljardiin euroon, kuten näytetään Figure 3.

Liitteessä 2 esitetään vuonna 2018 muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet jäsenvaltioittain ja toimintalohkoittain.

Kaavio 3: Muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vuonna 2018



2.5.3. OLAFin tutkimukset

Vuonna 2018 OLAF aloitti 219 tutkimusta, sai valmiiksi 167 tutkimusta ja suositteli, että takaisin peritään yhteensä 371 miljoonaa euroa. Vuoden lopussa meneillään oli 414 tutkimusta.³¹

3. PETOSTENTORJUNTAPOLITIIKKA, TOIMENPITEET JA TULOKSET – TULOT

3.1. EU:n toimielinten tulopuolen petostentorjuntatoimet

3.1.1. Keskinäinen hallinnollinen avunanto

3.1.1.1. Petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS)

Petostentorjunnan tietojärjestelmä³² on yläkäsite joukolle Euroopan komission (OLAF) hallinnoimia, tietoteknisiä petostentorjuntasovelluksia. Niiden avulla luodaan yhteyksiä jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin ja varmistetaan

jäsenvaltioiden ja EU:n toimivaltaisten viranomaisten välinen nopea ja turvattu petoksiin liittyvä tietojenvaihto. AFIS-portaali on yksi yhteinen infrastruktuuri, jonka kautta tuotetaan alla mainittuja palveluja lähes 8 800 rekisteröidylle loppukäyttäjälle, jotka edustavat yli 1 900:aa jäsenvaltioiden toimivaltaista viranomaista, EU:n ulkopuolisia kumppanimaita, kansainvälisiä järjestöjä, komission yksiköitä sekä muita EU:n toimielimiä. AFIS-hanke käsittää kaksi pääaluetta: i) keskinäinen avunanto tulliasioissa; ii) sääntöjenvastaisuuksien hallinnointi (joka kattaa useita menoaloja).

AFIS tukee keskinäistä avunantoa tulliasioissa seuraavien välineiden avulla: yhteisissä tulliopeeraatioissa käytettävä turvallinen reaaliaikainen tiedonvaihtojärjestelmä VOCU (virtuaalioperaatioiden koordinoituyksikkö), suojattu selainsähköposti (AFIS-Mail), tietokannat, kuten CIS+ (tullitietojärjestelmä) ja FIDE (tullin tutkinta-asiakirjojen tunnistustietokanta), sekä analyysityökalut, kuten A-TIS (kauttakulikutietoja koskeva tietokanta).

Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä (IMS) on suojattu sähköinen työkalu, joka auttaa

³¹ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report-fi>

³² Sen oikeusperusta on asetus (EY) N:o 515/97, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2015/1525.

jäsenvaltioita täyttämään velvoitteensa ilmoittaa havaituista sääntöjenvastaisuuksista, jotka liittyvät maatalous-, rakenne-, koheesio- ja kalastusrahastoihin, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon (AMIF), poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen (ISF - poliisiyhteistyö) ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoon (FEAD) sekä liittymistä valmistelevaan tukeen. Se tukee sääntöjenvastaisuuksien hallinnointia ja analysointia.

3.1.1.2. Yhteiset tullioperaatiot

Tuloihin liittyviä petostapauksia koskevien tutkimustensa lisäksi OLAF koordinoi suuria yhteisiä tullioperaatioita, joissa on EU:n ohella mukana kansainvälisiä operatiivisia kumppaneita. Yhteiset tullioperaatiot ovat kestoltaan rajoitettuja kohdennettuja toimia, joiden tarkoituksena on torjua petoksia ja arkojen tuotteiden salakuljetusta erityisen riskialttiilla alueilla ja/tai tunnistetuilla kauppareiteillä.

OLAF tuki vuonna 2018 viittä yhteistä tullioperaatiota. Petostentorjunnan tietojärjestelmän VOCU-moduulia käytettiin suojattuun tiedonvaihtoon neljässä näistä operaatioista. Sen lisäksi, että OLAF tarjoaa osallistuville maille tarvittavan tuen koordinoitujen toimien toteuttamiseksi OLAFin pysyvän teknisen infrastruktuurin ja tietoteknisten ja viestintävälineiden avulla, se tarjoaa myös strategisia analyyseja sekä hallinnollista ja taloudellista tukea.

Näissä operaatioissa i) parannetaan tullipalvelujen tehokkuutta kohdennettujen tarkastusten suorittamisessa unionin tasolla; ii) määritetään, missä riskit ovat tietyillä kauppareiteillä; iii) suojataan kansalaisia ja laillisia yrityksiä estämällä laittomien tuotteiden pääsy EU:hun ja iv) suojataan EU:n julkisia varoja.

Figure 4 esitetään yhteenveto näistä operaatioista.

Kaavio 4: Yhteiset tullioperaatiot vuonna 2018

Operaatio	Osallistuvat maat	Soveltamisala	Tulokset
Yhteinen tullioperaatio Poseidon	Järjestäjänä Italian tulli yhteistyössä OLAFin kanssa	Tuloihin liittyvät petokset	Arviointi kesken
Yhteinen rajavalvontaoperaatio JANUS	Järjestäjinä Euroopan unionin rajavalvonnan avustusoperaatio Moldovassa ja Ukrainassa (EUBAM) ja OLAF	Tupakkatuotteiden salakuljetus EU:n itärajalla	Takavarikoitiin yli 7 miljoonaa savuketta
Alueellinen yhteinen tullioperaatio MARCO	Ranskan tullin koordinoima alueellinen merivalvontaoperaatio Atlantin alueella	Arkojen tuotteiden meritse tapahtuvan laittoman kaupan havaitseminen	Yli 200 ei-kaupallista alusta tarkastettiin
Yhteinen toiminta Hansa	Johtajana Yhdistyneen kuningaskunnan tulli yhteistyössä Europolin kanssa. OLAF antoi käytettäväksi AFIS-järjestelmän suojattua tiedonvaihtoa varten ja osallistui operaatioon.	Laittomien valmisteveron alaisten tuotteiden, pääosin savukkeiden, sisäinen liikkuvuus	Takavarikoitiin suuria määriä savukkeita ja muita tupakkatuotteita
Operaatio SILVER AXE III	Järjestäjänä Europol yhteistyössä OLAFin kanssa, mukana tulli-, poliisi- ja kasvintarkastusviranomaisia 27 maasta	Väärennettyjen ja laittomien kasvinuojelutuotteiden tuonti ja unionin sisäinen kauppa	Takavarikoitiin 360 tonnia laittomia tai väärennettyjä torjunta-aineita

3.1.2. *Keskinäinen avunanto ja petostentorjuntaa koskevat määräykset kansainvälisissä sopimuksissa*

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa tullilainsäädännön rikkomusten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja torjumiseksi perustuu keskinäistä hallinnollista avunantoa tulliasioissa koskeviin sopimuksiin. Tällä hetkellä on voimassa olevat sopimukset yli 80 maan kanssa. Niihin kuuluvat muun muassa EU:n tärkeimmät kauppakumppanit, kuten Yhdysvallat, Kiina ja Japani. Vuonna 2018 tuli voimaan Uuden-Seelannin kanssa keskinäisestä hallinnollisesta avunannosta laadittu pöytäkirja. Lisäksi vietiin päätökseen neuvottelut Etelän yhteismarkkinoiden eli Mercosurin (Argentiina, Brasilia, Paraguay ja Uruguay) ja Chilen kanssa, ja neuvotteluja käytiin Australian, Indonesian, Azerbaidžanin, Kirgisian, Uzbekistanin ja Andorran kanssa.

Vapaakauppasopimukset sisältävät yleensä petostentorjuntalausekkeen, joka mahdollistaa tietyn tuotteen tullietuuskohtelun väliaikaisen peruuttamisen tapauksissa, joissa havaitaan vakava tullipetos ja sen torjumista koskeva jatkuva asianmukaisen yhteistyön puute. OLAF osallistuu aktiivisesti tällaisia lausekkeitä koskeviin neuvotteluihin. Vuonna 2018 tällaisesta lausekkeesta sovittiin teknisellä tasolla Mercosurin ja Uuden-Seelannin kanssa. Lauseke otetaan mukaan myös uudistettuun vapaakauppasopimukseen Meksikon kanssa.

WTO:n kaupankäynnin helpottamista koskeva sopimus (Balin sopimus), jonka osapuoli EU on, on ollut voimassa vuodesta 2017. Tulliyhteistyötä koskeva 12 artikla tarjoaa lisämahdollisuuksia vaihtaa tietoa kolmansien maiden kanssa tuonti- tai vienti-ilmoituksen todentamiseksi tapauksissa, joissa on perusteltuja syitä epäillä ilmoituksen todenperäisyyttä tai täsmällisyyttä.

3.1.3. *Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunta*

Sen lisäksi, että OLAF osallistuu tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumisen täytäntöönpanoon, se auttaa vahvistamaan EU:n politiikkaa tällä alalla.

Toimintasuunnitelma. Euroopan komissio esitteli 7. joulukuuta 2018 uuden toimintasuunnitelman³³, jonka avulla Euroopan unioni voi edelleen torjua tupakkatuotteiden

laitonta kauppaa. Tämä ilmiö vie EU:lta ja sen jäsenvaltioilta joka vuosi noin 10 miljardin euron tulot. Toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia toimia, joiden avulla puututaan sekä laittomien tupakkatuotteiden tarjontaan että niiden kysyntään. Edeltäjänsä tavoin tässä toisessa toimintasuunnitelmassa esitetään sekä politiikkatoimia että operatiivisia lainvalvontatoimia, sillä ainoastaan näiden yhdistelmällä tupakkatuotteiden laitonta kauppaa saadaan pysyvästi vähennettyä. Uusi toimintasuunnitelma perustuu vuoden 2013 strategiassa tehtyyn analyysiin tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumisen tehostamiseksi. Siinä varmistetaan jatkuvuus painottamalla edelleen lisäpöytäkirjaa tupakkatuotteiden laittoman kaupan estämiseksi (FCTC-pöytäkirja) globaalilla tasolla ja tupakkatuotteiden uuden jäljitettävyyssjärjestelmän onnistunutta täytäntöönpanoa EU:ssa.

FCTC-pöytäkirja. Pöytäkirja auttaa hillitsemään laitonta kauppaa tehokkaasti vain, jos sen panevat täytäntöön myös kolmannet maat, joista laittomat tupakkatuotteet suurimmaksi osaksi ovat peräisin tai jotka ovat kauttakulkumaita salakuljetusreiteillä. Komissio tehostaa toimiaan tehdäkseen pöytäkirjaa tunnetuksi EU:n ulkopuolella ja avustaa samalla jäsenvaltioita saattamaan sisäiset ratifiointimenettelynsä nopeasti päätökseen. OLAF on mukana näissä keskusteluissa unionissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.

FCTC-pöytäkirja tuli voimaan 25. syyskuuta 2018. Euroopan komissio osallistui OLAFin johdolla ja tiiviissä yhteistyössä neuvoston puheenjohtajavaltion kanssa pöytäkirjan osapuolten ensimmäiseen tapaamiseen, joka järjestettiin 8.–10. lokakuuta 2018. Osapuolet päättivät keskittyä varmistamaan tupakkatuotteiden toimitusketjun ja kansainvälisen yhteistyön, ja OLAF osallistuu edelleen tähän työhön kansainvälisellä tasolla.

3.1.4. *Petostentorjuntaan liittyvä yhteistyö Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) kanssa*

Pyrkiessään petostentorjunnan tavoitteisiin tullialalla OLAF toimii tiiviissä yhteistyössä komission JRC:n kanssa etenkin seuraavissa suurissa hankkeissa:

Automaattinen seurantaväline (Automated monitoring tool, AMT) massadatan analysoimista varten. AMT laskee arviot EU:hun tuotujen tavaroiden perushinnoista jokaisen sellaisen yhdistelmän osalta, johon kuuluvat tuote, kolmas maa, josta tuote on peräisin, ja

³³ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-en>

kohdejäsenvaltio. Lisäksi se luo automaattiset hälytykset poikkeavista hinnoista kauppatiedoissa.

Data-analyysi tullin petostentorjuntaa varten (INTEL4CUSTAF). OLAF käynnisti Herkules III -ohjelmasta rahoitettavan hankkeen INTEL4CUSTAF vuonna 2018 jäsenvaltioiden pyynnöstä. Hankkeessa komission osastot ja jäsenvaltioiden tulliviranomaiset määrittävät yhdessä tapoja hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla uusia ja kehittyviä tietolähteitä ja analyysitekniikoita. Yleisesti ottaen hankkeessa parannetaan tullin petostentorjunnan EU:n laajuisia analyysivalmiuksia. Kahteen vuonna 2018 järjestettyyn työpajaan osallistui monenlaisia asiantuntijoita ja maita, jotka keskustelivat tarpeista ja käytössä olevista toimintatavoista. Vuoden loppuun mennessä yhteisöön kuului noin 100 asiantuntijaa. Työtä jatketaan vuonna 2019.

Konttien liikkeistä saadut tiedot ja tuonti-ilmoitusten analysointi. JRC:n tieteellinen ja teknologinen tuki oli tärkeässä roolissa, kun tarkistettiin, onko asetusta (EU) 2015/1525, jolla muutettiin asetusta (EY) N:o 515/97 konttien liikkeistä saatujen tietojen (CSM) ilmoittamisen osalta, noudatettu. Merialan toimijoiden ilmoittamien CSM-tietojen laadun ja täydellisyyden jatkuvaa seuraamista varten kehitettiin useita tilastollisia indikaattoreita. Lisäksi Contraffic-SAD-palvelujen puitteissa luotiin 191 petosviestiä tammikuun 2017 ja lokakuun 2018 välisenä aikana. Viesteihin liittyvän mahdollisen tullimaksujen kierron määrä oli yhteensä 1,9 miljoonaa euroa. Nämä petosviestit olivat tulosta JRC:n yli neljästä miljoonasta tuonti-ilmoituksesta tekemästä automaattisesta analyysistä.

Tupakkatuotteiden analyysi ja tiedonhallinta (TOBLAB). OLAF toteutti vuonna 2015 JRC-Geelin kanssa tupakkatuotteiden analysointia koskevan laboratorio- ja tiedonhallintajärjestelyn ”*Operating a laboratory facility and associated data management for the analysis of tobacco products*” (TOBLAB), joka rahoitetaan Herkules III -ohjelmasta. TOBLAB antaa tieteellistä ja teknistä tukea testitulosten tietojen hallintaan. Vuonna 2018 JRC:ssä tehtiin 103 analyysia tupakasta ja tupakkatuotteista.

3.1.5. Arvonlisäveropetosten torjunta³⁴

Hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttaminen

Arvonlisäveron alan hallinnollisen yhteistyön ja petostentorjunnan oikeudelliseen kehykseen (neuvoston asetusta (EU) N:o 904/2010) tehtiin muutoksia³⁵ lokakuussa 2018 tarkoituksena lisätä jäsenvaltioiden valmiuksia puuttua haitallisimpiin alv-petosjärjestelmiin ja pienentää alv-vajetta, joka oli yhteensä 147,1 miljardia euroa vuonna 2016. Ensimmäiset toimenpiteet ovat seuraavat:

- Yhteiset hallinnolliset tutkimukset

Hallinnollisten tutkimusten suorittaminen on olennainen osa arvonlisäveropetosten torjumista. Tämä uusi yhteistyöväline otettiin käyttöön, jotta voitaisiin parantaa veroviranomaisten valmiuksia tarkastaa rajat ylittäviä luovutuksia. Välineen avulla kahden tai useamman jäsenvaltion veroviranomaiset voivat muodostaa yhden ryhmän tutkiakseen yhden tai useamman toisiinsa liittyvän, rajat ylittävää toimintaa harjoittavan verovelvollisen rajat ylittäviä liiketoimia.

Jos vähintään kaksi jäsenvaltiota katsoo, että hallinnollinen tutkimus on tarpeen tehdä muualle kuin niiden alueelle sijoittautuneen verovelvollisen ilmoittamista määrästä, jotka verotetaan niiden alueella, verovelvollisen sijoittautumisjäsenvaltion olisi suoritettava kyseinen tutkimus ja pyynnön esittävien jäsenvaltioiden olisi avustettava sijoittautumisjäsenvaltiota osallistumalla aktiivisesti tutkimukseen. Tämä toimenpide on erityisen merkityksellinen petostentorjunnassa nettikaupan alalla.

- Eurofisc

Eurofisc perustettiin nopeuttamaan kohdennetun tiedon vaihtamista jäsenvaltioiden välillä laajamittaisten tai uusien arvonlisäpetosmuotojen torjumiseksi. Tietojen yhteisen käsittelyn ja analysoinnin

³⁴ Euroopan komissio antoi 25. toukokuuta 2018 ehdotuksen COM(2018) 329 jäsenvaltioiden välisen kaupan verotuksessa sovellettavan lopullisen arvonlisäverojärjestelmän toimintaa koskevien yksityiskohtaisten teknisten toimenpiteiden käyttöönoton osalta. Ehdotuksen perustelujen mukaan toimenpide vähentäisi rajat ylittäviä arvonlisäveropetoksia 41 miljardilla eurolla vuodessa. Ehdotuksesta keskustellaan neuvostossa edelleen.

³⁵ Neuvoston asetusta (EU) 2018/1541, annettu 2 päivänä lokakuuta 2018, asetusten (EU) N:o 904/2010 ja (EU) 2017/2454 muuttamisesta hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron alalla tehostavien toimenpiteiden osalta (EUVL L 291, 16.10.2018, s. 1).

nopeuttamiseksi komissio on parhaillaan ottamassa käyttöön uutta ohjelmistoa nimeltä *Transaction Network Analysis* (TNA).

Jotta TNA:lla voitaisiin havaita EU:ssa sijaitsevat petosverkot mahdollisimman tehokkaasti, muutetussa asetuksessa (EU) N:o 904/2010 selkeytetään säännöstä Eurofiscin puitteissa tapahtuvasta yhteisestä tietojen käsittelystä ja analysoinnista. Tällaiseen käsittelyyn ja analysointiin osallistuminen on edelleen vapaaehtoista, mutta jäsenvaltioiden on annettava Eurofisc-virkamiehille pääsy alv-tietojen vaihtojärjestelmänsä (VIES) tietoihin EU:n sisäisistä liiketoimista TNA:n kautta, jotta voidaan tunnistaa mahdolliset petosverkot, myös ne, joissa on mukana toiminnan ulkopuolella oleviin jäsenvaltioihin sijoittautuneita kaupan alan toimijoita.

Vuonna 2018 tehtyjen muutosten pohjalta Eurofisc koordinoi riskianalyysiensä perusteella käynnistettyjä hallinnollisia tutkimuksia. Eurofisc-virkamiehet saavat usein ensimmäisinä tiedon uusista petosverkostoista, ja heillä on vankka asiantuntemus vakavista alv-petoksista. Sen vuoksi he soveltuvat parhaiten vastaavien hallinnollisten tutkimusten koordinoimiseen.

Asetus (EU) 2018/1541 antoi myös Eurofisc-virkamiehille mahdollisuuden toimittaa Europolille ja OLAFille alv-petosten suuntauksia, riskejä ja vakavia tapauksia koskevaa tietoa, jota nämä voivat verrata omiin asiakirjoihinsa. Tämä koskee erityisesti vahingollisimpia alv-petoksia, kuten missing trader -petoksia ja niin kutsutun tullimenettely 42:n³⁶ väärinkäyttöä. Näihin liittyy usein rikollisjärjestöjä, jotka hyödyntävät kansainvälisiä verkostojaan luodakseen kehittyneitä missing trader -järjestelyjä kiskoakseen rahaa kansallisista talousarvioista.

EU:n lainvalvontaviranomaisten kanssa tehtävä yhteistyö mahdollistaa Eurofisc-tietojen vertaamisen rikosrekisteriin, tietokantoihin ja muihin OLAFin ja Europolin hallussa oleviin tietoihin ja auttaa tunnistamaan todelliset petosten tekijät ja heidän verkostonsa. Erityisesti OLAF saa merkittäviä tietoja tullipetoksia koskevista tutkimuksistaan. Tullipetokset liittyvät läheisesti alv-petoksiin, kuten tullimenettelyä 42 koskeviin petoksiin.

- Vakavista alv-petostapauksista ilmoittaminen OLAFille ja EPPOLle silloin, kun niissä on osallisena vähintään kaksi jäsenvaltiota

³⁶ Tullimenettely 42 on järjestely, jonka avulla maahantuojat voivat tietyin edellytyksin saada vapautuksen tuontia koskevasta arvonlisäverosta, jos tuotavat tavarat kuljetetaan myöhemmin tuontijäsenvaltiosta toiseen EU:n jäsenvaltioon.

EPPOn osallistuvien jäsenvaltioiden olisi annettava virastolle tiedot kaikkein vakavimmista PIF-direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista alv-rikoksista. Nämä ovat tapauksia, joissa on osallisina vähintään kaksi jäsenvaltiota ja joista aiheutuva kokonaisvahinko on vähintään 10 miljoonaa euroa.

OLAF vastaa edelleen EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia koskevista hallinnollisista tutkimuksista. Siksi sen alv-petoksia koskeva toimeksianto ja toimivalta ylittävät 2 artiklan 2 kohdassa vakavimmiksi määritetyt tapaukset. Lisäksi koska kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu EPPOn, OLAF jatkaa entiseen tapaan hallinnollisten tutkimusten suorittamista niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät osallistu EPPOn.³⁷

OLAF voi myös helpottaa ja koordinoida alv-petoksia koskevia tutkimuksia monialaista lähestymistapaansa käyttäen sekä antaa analyysi- ja tiedusteluapua. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi annettava OLAFille tiedot alv-rikoksista, jos ne pitävät sitä aiheellisena OLAFin toimeksiannon harjoittamisen kannalta.

- Tullimenettelyä 42/63 koskevien tietojen jakaminen veroviranomaisten kanssa

Vuodesta 2020 alkaen tuojajäsenvaltion on jaettava asiakkaan jäsenvaltion veroviranomaisten kanssa tullimenettelyä 42 ja tullimenettelyä 63³⁸ koskevat asiaankuuluvat tiedot (esim. alv-tunnisteet, tuontitavaroiden arvo ja tavaroiden tyyppi), jotka on toimitettu sähköisesti tull ilmoituksen kanssa. Molempien maiden veroviranomaiset voivat näin ollen verrata näitä tietoja tietoihin, jotka tuoja on antanut yhteenvedoilloituksessaan ja alv-ilmoituksessaan ja jotka vastaanottaja on antanut alv-ilmoituksessaan. Näin voidaan tarkistaa välittömästi, onko tuoja kaapannut asiakkaan alv-numeron, vaikka se sinänsä olisikin käypä, ja veroviranomaiset voivat havaita aliarvottomistapaukset tuontitietokellä.

- Ajoneuvorekisteritietojen jakaminen veroviranomaisten kanssa

Vuonna 2018 tehdyillä muutoksilla otettiin käyttöön myös ajoneuvojen rekisteröintiä koskevien tietojen vaihtaminen. Eurofisc-virkamiehet käyttävät tätä mahdollisuutta puuttuakseen käytettyjen autojen myyntiin

³⁷ Ks. myös OLAFin ja EPPOn yhteistyötä koskeva 2.2.1 kohta.

³⁸ Tavaroiden, joihin sovelletaan edelleen luovutuksen yhteydessä nollaverokantaa, jälleentuonti ja samanaikainen luovutus vapaaseen liikkeeseen ja kulutukseen.

liittyviin rajat ylittäviin petoksiin ja tunnistaakseen nopeasti, kuka petolliset liiketoimet on tehnyt ja missä ne on tehty.

vuoden keskiarvoon verrattuna, mutta niihin liittyvät summat kasvoivat silti.

EU:n ja Norjan sopimus

EU:n ja Norjan sopimus hallinnollisesta yhteistyöstä ja perintää koskevasta avunannosta arvonlisäveron alalla tuli voimaan 1. syyskuuta 2018.

Sopimuksen tavoitteet ovat tehostettu yhteistyö, petostentorjunta ja avunanto saatavien perinnässä arvonlisäveron alalla. Sen ansiosta Norja voi osallistua jäsenvaltioiden nykyisiin yhteistyövälineisiin, joita ovat muun muassa tiedonvaihto ja hallinnolliset tutkimukset, hallinnollisia tiedoksiantopyyntöjä koskeva avunanto, läsnäolo hallintotoimistoissa ja osallistuminen hallinnollisiin tutkimuksiin, osallistuminen joihinkin Eurofiscin työskentelyaloista, samanaikaiset tarkastukset sekä avunanto saatavien perinnässä.

3.2. Jäsenvaltioiden tulopuolen petostentorjuntatoimet

Yksitoista jäsenvaltiota ilmoitti toteuttaneensa toimenpiteitä tulli- ja veropetosten torjumiseksi. Toimenpiteitä olivat muun muassa

- riski-indikaattoreiden tarkentaminen tuonti-ilmoitusten aliarvottamiseen puuttumiseksi³⁹
- nettikauppaan puuttuminen⁴⁰
- organisatoriset toimenpiteet osastojen/yksikköjen tiedonhankintavalmiuksien luomiseksi tai parantamiseksi⁴¹
- uusien tietoteknisten välineiden käyttöönotto⁴²
- jaettujen maksujen mekanismin käyttöönotto alv-petosten vähentämiseksi⁴³.

3.3. Havaittuja tulopuolen sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot

Figure 5 esitetään tärkeimmät tilastotiedot ja havainnot perinteisiin omiin varoihin liittyvistä havaituista ja ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista. Sekä petosten että muiden sääntöjenvastaisuuksien kohdalla ilmoitettujen tapausten määrä pieneni viiden

³⁹ Alankomaat, Portugali, Slovakia, Slovenia ja Viro.

⁴⁰ Alankomaat ja Viro.

⁴¹ Itävalta, Latvia, Malta ja Tšekki.

⁴² Suomi.

⁴³ Puola.

Kaavio 5: Perinteiset omat varat – keskeiset tosiseikat ja mallit



3.3.1. Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet⁴⁴

Vuonna 2018 petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä on 20 prosenttia pienempi kuin keskimäärin ajanjaksolla 2014–2018 (594 sääntöjenvastaisuutta). Tapauksiin liittyvien perinteisten omien varojen arvioitu ja todettu määrä (120 miljoonaa euroa) oli 37 prosenttia suurempi.

Edellisessä kertomuksessa kerrottiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa havaituista, perinteisistä omista varoista saataviin tuloihin vaikuttavista aliarvottamistapauksista. OLAFin tutkimusraportti, joka julkaistiin 1. maaliskuuta 2018, toi selvyttä Kiinasta Yhdistyneen kuningaskunnan kautta tuotuihin tekstiileihin ja kenkiin liittyvän aliarvottamispetoksen laajuuteen.

Tämän tutkimuksen sekä komission omien varojen hallinnan puitteissa suorittamien tutkimusten johdosta komissio päätti 8. maaliskuuta 2018 käynnistää virallisen rikkomusmenettelyn lähettämällä Yhdistyneelle kuningaskunnalle SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisen virallisen ilmoituksen. Asia siirrettiin lopulta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi 7. maaliskuuta 2019. Budjettiosaston pääjohtaja piti siten vuoden 2018 vuotuisessa

⁴⁴ Ks. lisätietoja sellaisten perinteisten omien varojen takaisinperinnästä, joihin kohdistuu petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia, alaviitteen 1 alakohdassa ii mainitusta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

toimintakertomuksessa voimassa varauksen, joka koskee Yhdistyneen kuningaskunnan EU:n talousarvioon siirtämien perinteisten omien varojen epätasallisuutta.

3.3.2. Havaitut muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Muiden kuin petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä vuonna 2018 oli 10 prosenttia viiden vuoden (2014–2018) keskiarvoa pienempi (4 545), kun taas tapauksiin liittyvä rahamäärä oli 17 prosenttia suurempi (384 miljoonaa euroa).

Muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet havaittiin ensisijaisesti liikkeeseen laskemisen jälkeen suoritettavissa tarkastuksissa. Tullitarkastukset ennen tavaroiden liikkeeseen laskemista tai sen yhteydessä ovat kuitenkin edelleen välttämättömiä aliarvottamiseen puuttumisen ja petosten tai sääntöjenvastaisuuksien uusien tyyppien tai muotojen havaitsemisen kannalta. Vapaaehtoinen tunnustaminen yleistyi selvästi tietolähteenä sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisessa.

4. ALAKOHTAISET PETOSTENTORJUNTAPOLITIIKAT, TOIMENPITEET JA TULOKSET – MENOT

4.1. Jäsenvaltioiden alakohtaiset petostentorjuntapolitiikat ja useita menoaloja koskevat toimenpiteet

Jäsenvaltiot ilmoittivat useita toimenpiteitä, joissa käytetään samanaikaisesti useita rahastoja, pääosin Euroopan rakenne- ja

investointirahastoja (ERI-rahastoja)⁴⁵. Osa toimenpiteistä ulottuu muihin yhteistyössä hallinnoitaviin rahastoihin, kuten turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon (AMIF), vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoon (FEAD) ja Euroopan globalisaattorahastoon (EGR). Toimenpiteet ovat luonteeltaan ja tarkoitukseltaan hyvin erilaisia ja vaihtelevat ennakkotarkastusten vahvistamisesta ja unionin rahastojen avulla tehtävistä julkisista hankinnoista⁴⁶ takaisinperintä- ja rahoitusoikaisujärjestelmän uudelleentarkasteluun⁴⁷ ja riskinarvioinneista, varoitusmerkeistä ja tietoteknisistä välineistä (esimerkiksi ARACHNE)⁴⁸ erityisiä monialaisia kysymyksiä käsitteleviin koulutuskursseihin^{49,50}

4.2. Maatalous – alakohtaiset petostentorjuntapolitiikat, toimenpiteet ja tulokset

4.2.1. Maatalous – jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimet

Viisi jäsenvaltiota ilmoitti toteuttaneensa erityisesti maataloutta koskevia petostentorjuntatoimia. Toimenpiteitä olivat

- toimintasuunnitelma maaseudun kehittämisen alan julkisten hankintojen hallinnon ja valvonnan parantamiseksi⁵¹
- maksajaviraston petostentorjuntarakenteen vahvistaminen⁵²
- hälytysjärjestelmän käyttöönotto petoksista tai petosyrityksistä kertovien tosiseikkojen havaitsemiseksi⁵³
- ennaltaehkäisyn vahvistaminen takaamalla maatalousmaan määrittämisen ja hallinnan välitön hallinnointi ja valvonta ja määrittämällä alueet, jotka voivat saada taloudellista tukea Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto)⁵⁴
- petosriskianalyysin kehittäminen luettelon laatimiseksi eri prosesseihin sisällyvistä

⁴⁵ ERI-rahastot kattavat laajalti maaseudun kehittämisen ja kalastus- ja koheesiopolitiikat.

⁴⁶ Espanja ja Slovakia.

⁴⁷ Kreikka.

⁴⁸ Espanja ja Romania.

⁴⁹ Yhdistynyt kuningaskunta.

⁵⁰ Ks. täydellinen yhteenveto alaviitteen 1 alakohdassa i mainitun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 6.1 kohdassa.

⁵¹ Itävalta.

⁵² Italia.

⁵³ Luxemburg.

⁵⁴ Slovakia.

petosriskeistä käyttämällä komission petosriskimallia⁵⁵.

Kaksi jäsenvaltiota ilmoitti toimenpiteistä, jotka koskivat sekä maataloutta että kalataloutta. Toimenpiteet liittyvät

- havaittujen rikkomusten perusteelliseen tutkimukseen ja menetelmän kehittämiseen niistä rankaisemiseksi⁵⁶
- koulutustoimiin, petostentorjunnan indikaattoreiden päivittämiseen ja maatalousmarkkinoiden ja maaseudun kehittämisen viraston työntekijöiden keinotekoisesti luotuihin edellytyksiin⁵⁷.

4.2.2. Maatalous – havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot

Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) koostuu kahdesta pääosasta (ks. Figure 7):

- suorasta tuesta eli suorista maksuista viljelijöille ja markkinatukitoimista, jotka rahoitetaan maataloustukirahastosta
- maaseudun kehittämisestä, joka rahoitetaan pääosin maaseuturahastosta.

Maataloustukirahastossa noudatetaan vuosittaista täytäntöönpanoa, kun taas maaseuturahastosta rahoitetaan monivuotisia ohjelmia.

Nämä erot vaikuttavat jäsenvaltioiden viiden viime vuoden aikana havaitsemien ja ilmoittamien sääntöjenvastaisuuksien suuntaukseen: suoran tuen suuntaus on ollut vakaa ja tasainen, kun taas maaseudun kehittämisen suuntaus muodostaa käyrän, jonka huippukohta oli vuonna 2015 ja joka on laskenut sen jälkeen. Jäsenvaltioiden havaitsemien sääntöjenvastaisuuksien analyysi vahvistaa, että markkinatukitoimiin ja maaseudun kehittämisinvestointeihin liittyy suurempi riski⁵⁸. Tulos on yhdenmukainen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastusten pääasiallisten havaintojen kanssa. Suoriin tukiin vaikuttavien sääntöjenvastaisuuksien vaikutus maksuihin on hyväksyttävän alhaisella tasolla, kun taas maaseudun kehittämisessä riskitaso on korkeampi. Suorien tukien sisällä

⁵⁵ Belgia.

⁵⁶ Liettua.

⁵⁷ Slovenia.

⁵⁸ Kaikki tässä kohdassa esitetyt arviot perustuvat alaviitteen 1 alakohdassa ii mainitun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 3 luvun sisältämiin yksityiskohtaisiin tuloksiin.

markkinatukitoimiin liittyy kuitenkin koko YMP:n korkein havaitsemisaste.

Kaavio 6: Havaitsemisasteet YMP:n osan mukaan (FDR = petosten havaitsemisaste; IDR = sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste)

Havaitsemisasteet YMP:n osan mukaan		
Suorat tuet: FDR: 0,01 % IDR: 0,07 % Yhteensä: 0,1 %	Markkinatuki- toimet: FDR: 1,07 % IDR: 1,37 % Yhteensä: 2,4 %	Maaseudun kehittäminen: FDR: 0,23 % IDR: 1,13 % Yhteensä: 1,4 %

4.2.2.1. Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien tärkeimmät suuntaukset pysyivät melko vakaina vuosina 2014–2018.

Absoluuttisina lukuina suurin osa havaituista mahdollisista petoksista kohdistui maaseudun kehittämiseen. Tämä johtoasema näkyy selvemmin, jos otetaan huomioon, että vain noin 20 prosenttia YMP:n varoista kuluu maaseudun kehittämiseen. Vaikka markkinatukitoimiin liittyy muutama tapaus, joissa oli kyse erittäin suurista rahamääristä, markkinatukitoimia

Kaavio 7: Maatalouspolitiikka – keskeiset tosiseikat ja luvut (FDR = petosten havaitsemisaste; IDR = sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste; FFL = petoksen yleisyystaso; FAL = petoksen määrätaso)

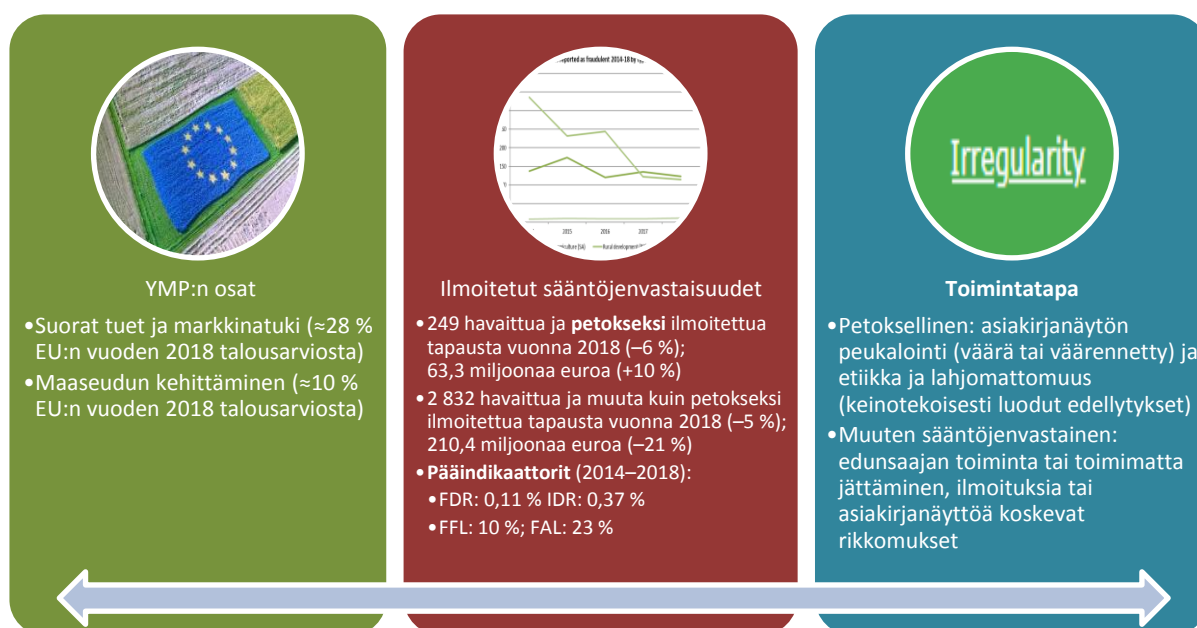
koskeviin mahdollisiin petoksiin liittyvä keskimääräinen rahamäärä ja petoksiin liittyvät indikaattorit olivat kuitenkin kaikkein suurimmat (ks. Figure 6).

Tämän vuoden analyysissa, joka koskee jäsenvaltioiden tekemien havaintojen ja ilmoitusten⁵⁹ keskittymistä suhteessa saatuihin maksuihin, korostuu se, että muutamat maat ilmoittavat huomattavan osan petostapauksista, mikä ei ole suhteessa maksujen jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken. Suorien tukien kohdalla tämä näyttäisi liittyvän erityisiin ongelmiin maissa, joissa havaitsemisaste on korkein, kun taas markkinatuen ja maaseudun kehittämisen kohdalla selityksen saattavat tarjota erilaiset lähestymistavat rikosoikeuden käyttöön EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa.

Tätä viimeistä päätelmää näyttäisi vahvistavan myös analyysi niiden tapausten osuudesta, joita ei oteta käsiteltäväksi⁶⁰. Osuus vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä ja on suurempi maatalouden kuin koheesiopolitiikan alalla. Oikeusviranomaiset vaikuttavat olevan vähemmän halukkaita nostamaan syytteen maatalousalan väitetyistä rikoksista.

4.2.2.2. Havaitut muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Kohdassa 4.2.2 kuvattuja malleja voidaan soveltaa yleisesti myös muihin kuin petoksiksi ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin. Maaseudun kehittämiseen liittyvät sääntöjenvastaisuudet ovat vallitsevia sekä lukumäärällisesti että yhteenlaskettujen rahamäärien osalta. Keskimääräinen rahamäärä on kuitenkin suurempi suoraan tukeen liittyvissä tapauksissa. Myös



⁵⁹ Ks. edellinen alaviite, 3.4.3 kohta.

⁶⁰ Ks. edellinen alaviite, 3.4.4 kohta.

sääntöjenvastaisuuksien osalta muutamat markkinatoimia koskevat tapaukset, joihin liittyi suuria rahamääriä, nostivat keskiarvoa. Markkinatoimia koskeviin muihin sääntöjenvastaisuuksiin kuin petoksiin liittyvä keskimääräinen rahamäärä oli vuosina 2014–2018 kuitenkin maaseudun kehittämiseen liittyviä tapauksia suurempi, vaikka näitä poikkeuksellisia tapauksia ei otettaisi huomioon. Suoria maksuja koskeviin muihin sääntöjenvastaisuuksiin kuin petoksiin liittyvä keskimääräinen rahamäärä oli pienin.

Useimmin toistuvia havaittuja, muita kuin petoksiksi ilmoitettuja sääntöjenvastaisuuksia ovat tuetun toimen täytäntöönpanoon, maksupyyntöihin tai asiakirjanäyttöön liittyvät rikkomukset.

Myös sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste oli korkein markkinatoimien kohdalla, ja

seuraavana oli maaseudun kehittäminen. Myös tässä tapauksessa lukuihin vaikuttavat muutamat tapaukset, joihin liittyi suuria rahamääriä.

Kaavio 8: Markkinatoimet, joihin kohdistuu eniten sääntöjenvastaisuuksia (petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia)




Markkinatoimet		
Viininviljelyalan tuotteet	Hedelmät ja vihannekset	Sianliha, kananmunat ja siipikarja, mehiläishoito ja muut eläintuotteet

4.3. Koheesiopolitiikka ja kalatalous – alakohtaiset petostentorjuntapolitiikat, toimenpiteet ja tulokset

4.3.1. Koheesiopolitiikka ja kalatalous – jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimet

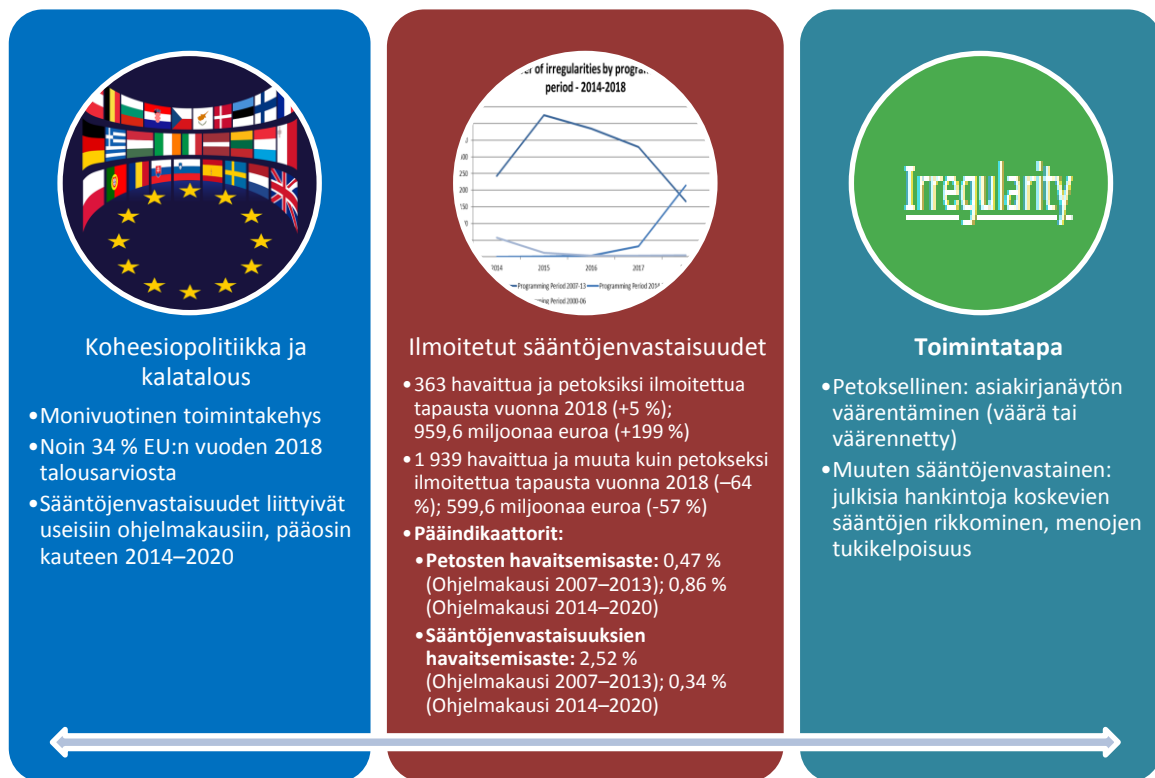
Neljätoista maata ilmoitti hyväksyneensä koheesiopolitiikan toimenpiteitä. Tällä alalla hyväksyttiin suurin määrä aloitteita, jotka olivat lähinnä operatiivisia.

Kaavio 9: Jäsenvaltioiden koheesiopolitiikan alalla toteuttamat toimenpiteet

Arachne, uudet tietotekniset välineet tai käyttöoikeuksien laajentaminen	Alakohtaiset tai alueelliset strategiat, kansallinen koordinaatio	Muut toimenpiteet
 <p>Riskien pisteytysväline Arachnen käyttöönotto: BE, HU, IE</p> <p>Menetelmän kehittäminen Arachne-signaalien käyttämiseksi: NL</p> <p>Muut tietotekniset välineet: FI, HU, LU</p> <p>Työkalu väärinkäytösten paljastajille: PT</p>	 <p>Alueelliset strategiat: DE (3)</p> <p>Alakohtainen strategia: PT</p> <p>Kansallisten viranomaisten välinen yhteisymmärryspöytäkirja (korruptiontorjunta): IT</p>	 <p>Pankkitakuiden todentamismekanismi: PL</p> <p>Koulutus tarkastusvalmiuksien parantamiseksi: EL</p>

Tanska ilmoitti yhdestä kalatalouteen kohdistetusta toimenpiteestä.

Kaavio 10: Koheesiopolitiikka ja kalatalous – keskeiset tosiseikat ja luvut



4.3.2. Koheesiopolitiikka ja kalatalous – havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot

Verrattuna muihin toimintaloikiin koheesiopolitiikan analysointi on monimutkaisempaa, koska saadut tiedot (ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet) liittyvät eri ohjelmakausiin ja osin erilaisiin sääntöihin.

Lisäksi ohjelmakaudet ovat monivuotisia, mikä vaikuttaa merkittävästi suuntauksiin. Hallinnoinnin samankaltaisuuden vuoksi kalataloutta ja koheesiopolitiikkaa analysoidaan yhdessä.

Ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä saavutti huippunsa vuonna 2015, ja sen jälkeinen vaihtelu noudattelee pitkälti täytöntöönpanosykliä myös tapauksiin liittyvien rahamäärien osalta. Rahamäärien suuntaukseen vaikuttavat kuitenkin merkittävästi muutamat tapaukset, joihin liittyy poikkeuksellisen suuria rahamääriä.

Vuonna 2018 ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet koskevat neljää eri ohjelmakautta. Ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 osuudet ovat lähes yhtä suuret. Ilmoitetut

rahamäärät ovat huomattavasti suuremmat kuin edellisvuonna. Tämä kasvu johtuu suurelta osin kahdesta Slovakian havaitsemasta petostapauksesta, joihin liittyy erittäin suuria rahamääriä.⁶¹

Nykyinen ohjelmakausi alkoi vuonna 2014, mutta sääntöjenvastaisuuksista ilmoittaminen käynnistyi vuonna 2016 ja lisääntyi vuosina 2017 ja 2018. Tämä suuntaus näkyy oikeissa mittasuhteissa, jos sitä verrataan ohjelmakauden 2007–2013 ensimmäisinä viitena vuotena ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin⁶².

4.3.2.1. Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Yleisesti ottaen petostapausten keskimääräiset rahamäärät olivat kaikkien rahastojen ja

⁶¹ Komissio korostaa jälleen, että muutamalla poikkeuksellisella tapauksella voi olla huomattava vaikutus rahamääriin liittyviin suuntauksiin. Alaviitteen **Error! Bookmark not defined.** alakohdassa ii mainitun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan sisältämä keskimääräisten rahamäärien analyysi on tarkoitettu nimenomaan rajoittamaan näitä vääristäviä vaikutuksia.

⁶² Kaikki tässä kohdassa esitetyt arviot perustuvat alaviitteen 1 alakohdassa ii mainitun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4 luvun sisältämiin yksityiskohtaisiin tuloksiin.

ohjelmakausien kohdalla selvästi suuremmat kuin muiden kuin petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien keskimääräiset rahamäärät. Tämä korostaa petosten aiheuttamaa uhkaa ja oikeusviranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä.

Ohjelmakauden 2007–2013 ensimmäisinä viitena vuotena ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin verrattuna ohjelmakaudella 2014–2020 petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä ja niihin liittyvät rahamäärät olivat suuremmat.

Virheellisiin/puuttuviin tai vääriin asiakirjoihin, julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen sekä etiikkaan ja lahjomattomuuteen liittyvien tapausten lukumäärä kasvoi huomattavasti. Merkittävimmin vähenivät menojen tai toimenpiteiden tukikelpoisuuteen/oikeutukseen ja sopimusmääräysten tai -sääntöjen rikkomiseen liittyvät rikkomukset.

Painopistealat, joihin tapaukset vaikuttivat eniten, olivat ”Tutkimus ja teknologinen kehittäminen”, ”Työntekijöiden sekä yritysten ja yrittäjien sopeutumiskyvyn parantaminen” sekä ”Työelämään pääsyn ja kestävyuden parantaminen”. Painopistealat ”Matkailu” ja ”Kaupunkien ja maaseudun elvyttäminen” nousivat esiin petosten havaitsemisasteen osalta.

Todettujen petosten osuus oli suurempi ja tapausten, joita ei otettu käsiteltäväksi, osuus oli pienempi koheesiopolitiikan kuin maatalouspolitiikan alalla.

4.3.2.2. Havaitut muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Nykyisen ohjelmakauden täytäntöönpanon ensimmäisten viiden vuoden aikana muiden kuin petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä oli noin 60 prosenttia pienempi kuin kaudella 2014–2020.

4.4. Välillinen hallinnointi (liittymisen valmistelu) – havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot

Välilliseen hallinnointiin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien analyysi keskittyy liittymistä valmisteleviin välineisiin.⁶³

Ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet koskevat kolmea ohjelmakautta (2000–2006, 2007–2013 ja 2014–2020), ja niistä suurin osa liittyy kauteen 2007–2013 (IPA I).

Kuten edellisinäkin vuosina, petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet vaikuttivat eniten maaseudun kehittämiseen osoitettuun tukeen.

4.5. Välitön hallinnointi – alakohtaiset petostentorjuntapolitiikat, toimenpiteet ja tulokset

4.5.1. Välitön hallinnointi – havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia koskevat tilastot

Välittömän hallinnoinnin tilastot perustuvat komission yksiköiden perintämääräyksiin, jotka kirjataan komission suoriteperusteiseen kirjanpitojärjestelmään.

4.5.1.1. Havaitut petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Vuonna 2018 suoriteperusteiseen kirjanpitojärjestelmään kirjattiin 44 perintäkohdetta, jotka luokiteltiin petoksiksi,⁶⁴ ja niiden yhteenlaskettu rahamäärä oli 6,17 miljoonaa euroa. Kun tätä määrää verrataan todellisuudessa maksettujen varojen kokonaismäärään, havaitsemisaste oli 0,03 prosenttia eli viiden vuoden keskiarvon tuntumassa.

4.5.1.2. Havaitut muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet

Muiden kuin petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien osalta vuonna 2018 kirjattiin 1 585 perintäkohdetta, joiden arvo oli yhteensä 67,6 miljoonaa euroa. Viiden vuoden aikana sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisaste laski hieman eli noin 0,46 prosenttia.

⁶³ Ks. alaviitteen 1 alakohdassa ii mainitun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 5 luku.

⁶⁴ Järjestelmässä näihin viitataan OLAFin ilmoittamina tapauksina.

5. TAKAISINPERINTÄ JA MUUT ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

Takaisinperintää, rahoitusoikaisuja ja muita ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä (maksujen keskeyttämiset ja lykkäämiset) koskevat yksityiskohtaiset tiedot julkaistaan vuosittaisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa⁶⁵.

EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevassa vuosikertomuksessa tarkoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin, jotka on havaittu ja joista on ilmoitettu, kohdistetaan korjaavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, ettei EU:n varoja käytetä sääntöjenvastaisten tai petollisten hankkeiden rahoittamiseen. Tarvittaessa kansalliset viranomaiset ottavat käyttöön ja noudattavat takaisinperintämenettelyitä kansallisten sääntelykehyksen mukaisesti.

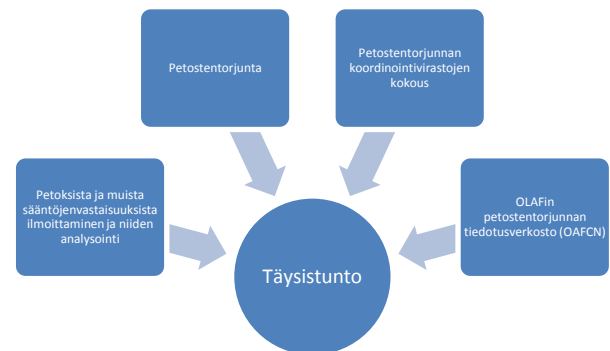
6. YHTEISTYÖ JÄSENVALTIOIDEN KANSSA

Petollisen menettelyn torjunnan yhteensovittamista käsittelevä neuvoo-antava komitea (COCOLAF) kokoaa yhteen komission (OLAF) ja jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Se on foorumi, jolla keskustellaan petostentorjunnan keskeisistä tapahtumista ja SEUT-sopimuksen 325 artiklan 5 kohdan mukaisesti tämän kertomuksen valmistelusta. Komitea tekee työtään neljässä työryhmässä ja täysistunnossa (ks. Figure 11).

Komitean ilmoittamis- ja analysointialaryhmä tarjosi ihanteellisen foorumin keskustelulle komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitellyistä sääntöjenvastaisuuksien tilastollisista analyyseista ja niiden tarkentamiselle.

Petostentorjunta-alaryhmässä käynnistettiin työ maakohtaisiin profiileihin liittyvän menetelmän kehittämiseksi. Menetelmässä on tarkoitus kuvailla jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmiä. Työkalun kehittämistä jatketaan tulevina vuosina.

Kaavio 11: COCOLAFin rakenne ja alaryhmät



Petostentorjunnan koordinointivirastot (AFCOS) tapaavat vuosittain OLAFin toimiessa kokouksen puheenjohtajana. Vuonna 2018 tapaaminen järjestettiin 16. lokakuuta. Sen aikana keskusteltiin OLAFin tutkintayhteistyöstä petostentorjunnan koordinointivirastojen kanssa - erityisesti paikan päällä tehtävien tarkastusten yhteydessä - ja tiedonvaihdoista. Muita aiheita asialistalla olivat OLAFin loppukertomusten luottamuksellisuus, kattava yhteistyö petostentorjunnan koordinointivirastojen kanssa ja Herkules-ohjelman vuotuinen työohjelma vuodelle 2019.

OLAFin petostentorjunnan tiedotusverkosto (OAFCN) kokoaa yhteen OLAFin operatiivisten kumppaneiden tiedotuksesta vastaavat virkamiehet ja tiedottajat jäsenvaltioista. OLAF järjesti vuonna 2018 Ruotsin tullin kanssa yhteisen lehdistötilaisuuden teollisuustuotteiden vääräntämisen torjunnasta ja toteutti Latvian petostentorjunnan koordinointiviraston kanssa vieraspostauksen Twitterissä esitelläkseen viraston toista kertaa järjestämän menestyksekkään kampanjan, jossa rohkaistaan ihmisiä kieltäytymään petoksista.

Jäsenvaltiot ja komissio keskustelivat petostentorjunnan kysymyksistä neuvoston petostentorjuntatyöryhmän (GAF) kokouksissa Bulgarian ja Itävallan puheenjohtajakausion aikana.

7. VARHAISHAVAINNIN JA POISSULKEMISJÄRJESTELMÄ

Euroopan komissio hallinnoi varhaishavainnin ja poissulkemisjärjestelmää. Sen jälkeen, kun järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2016, se on kypsynyt ja osoittautunut vahvaksi välineeksi tehostettaessa EU:n taloudellisten etujen suojaamista epäluotettavilta talouden toimijoilta

⁶⁵ Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus on osa EU:n talousarviota koskevaa integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia (COM(2019) 299 final/2). Tietoja tulopuolen takaisinperinnästä esitetään myös alaviitteen 1 alakohdassa ii mainitussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

ja petosten tekijöiltä (rangaistuksiin kuuluu sulkeminen pois EU:n varojen saajien joukosta). Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä kattaa monenlaiset rangaistavat käytännöt. Se perustuu EU:n talousarvioon sovellettavaan varainhoitoasetukseen, jota tarkistettiin vuonna 2018⁶⁶ (135–145 artikla).

Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmällä varmistetaan erityisesti

- sellaisten talouden toimijoiden varhainen havaitseminen, jotka aiheuttavat riskin unionin taloudellisille eduille,
- epäluotettavien talouden toimijoiden poissulkeminen niin, etteivät ne voi saada unionin varoja, ja/tai taloudellisten seuraamusten määrääminen tällaisille toimijoille ja
- vakavimmissa tapauksissa poissulkemista ja/tai taloudellisia seuraamuksia koskevien tietojen julkistaminen komission verkkosivustolla⁶⁷.

Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä parantaa merkittävästi hallinnollisia seuraamuksia koskevien sääntöjen soveltamista asianomaisten talouden toimijoiden perusoikeuksien, riippumattomuuden ja avoimuuden osalta. Se on myös yksi vakiintuneista poissulkemisjärjestelmistä eri kansainvälisten järjestöjen ja monenvälisen kehityspankkien tarjoamien järjestelmien joukossa.

Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän erikoisuus ja vahvuus on Euroopan komissiolle tai muille EU:n toimielimille ja elimille⁶⁸ annettu toimivalta toimia, *jos lainvoimaista tuomiota ei ole annettu tai tapauksen mukaan lopullista hallinnollista päätöstä ei ole tehty*⁶⁹. Seuraamusten määrääminen voi perustua todettuihin tosiseikkoihin ja tuloksiin, jotka ovat peräisin toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän⁷⁰ vastuulla suoritetuista tarkastuksista tai valvonnasta, OLAFin

⁶⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1).

⁶⁷ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm

⁶⁸ Kunkin oman talousarvion toteuttamisen osalta.

⁶⁹ Sanamuotoa käytetty varainhoitoasetuksen 136 artiklassa.

⁷⁰ Hyväksyjät voivat olla EU:n toimielinten, virastojen, toimistojen tai elinten palveluksessa.

suorittamista tutkimuksista tai kansallisten viranomaisten tai kansainvälisten järjestöjen alustavista hallintopäätöksistä.

Päätös seuraamusten määräämisestä epäluotettaville talouden toimijoille voidaan tehdä vasta, kun on saatu suositus⁷¹ elintenväliseltä keskitetyltä tutkintaelimeltä, joka tekee alustavan oikeudellisen luokituksen, jos lainvoimaista tuomiota ei ole annettu tai lopullista hallinnollista päätöstä ei ole tehty.⁷² Tutkintaelimellä ei ole tutkintavaltuuksia. Tutkintaelin koostuu riippumattomasta pysyvistä korkea-arvoisesta puheenjohtajasta⁷³, kahdesta pysyvistä jäsenestä, jotka edustavat järjestelmästä vastaavaa komissiota, ja yhdestä tilapäisestä jäsenestä, joka edustaa suosituksen pyytävän osaston tulojen ja menojen hyväksyjää. Tutkintaelin on vastuussa oikeudesta puolustautua vuorovaikutuksessa kyseisen talouden toimijan kanssa, ja sen suositukset noudattavat suhteellisuusperiaatetta.⁷⁴

Vuonna 2018 eri hyväksyjät osoittivat tutkintaelimelle sen pysyvän sihteeristön kautta kuusi hyväksyttävää tapausta, jotka kaikki olivat peräisin Euroopan komissiolta. Näiden tutkintaelimen sihteeristölle vuonna 2018 osoitettujen kuuden tapauksen lisäksi tähän kertomukseen lisätään neljä vuonna 2017 osoitettua tapausta, koska ne esiteltiin tutkintaelimelle vuonna 2018.⁷⁵ Vuoden 2019 ensimmäisen puoliskon aikana tutkintaelimelle on osoitettu kahdeksan tapausta.

Komission on myös ilmoitettava tulojen ja menojen hyväksyjien⁷⁶ päätöksistä muun muassa seuraavissa asioissa:

- Toimijoita ei suljeta menettelyn ulkopuolelle, jos on välttämätöntä varmistaa palvelun jatkuvuus rajoitetun ajan ja kunnes asianomaiset talouden toimijat toteuttavat korjaavia toimenpiteitä.

⁷¹ Varainhoitoasetuksen 136 artiklan 1 kohdan c-h alakohdassa tarkoitettut tapaukset (eli ammatin harjoittamiseen liittyvä vakava virhe, petos, vakava sopimusvelvoitteiden rikkominen, sääntöjenvastaisuudet tai postilaatikkoyhtiöiden perustaminen).

⁷² Varainhoitoasetuksen 143 artiklassa tarkoitettu tutkintaelin.

⁷³ Puheenjohtajan lisäksi tutkintaelimellä on riippumaton pysyvä korkea-arvoinen varapuheenjohtaja.

⁷⁴ Lisätietoja tutkintaelimestä on annettu alaviitteen 1 alakohdassa v mainitussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

⁷⁵ Tutkintaelin on tähän mennessä antanut 52:sta sille osoitetusta tapauksesta 29 suositusta. Ks. yksityiskohtaiset tiedot alaviitteen 1 alakohdassa v mainitusta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta ja sen liitteistä.

⁷⁶ Tiedot alaviitteen 1 alakohdassa v mainitussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

- Komission internetsivuilla ei julkaista tietoja hallinnollisista seuraamuksista joko tutkinnan luottamuksellisuuden vuoksi tai suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi luonnollisen henkilön osalta.
- Tulojen ja menojen hyväksyjän päätös poikkeaa tutkintaelimen suosituksesta.

Tutkintaelimen aloitettua työnsä vuonna 2016 poikkeuksia sen suosituksista ei ole tehty, vaan toimivaltaiset tulojen ja menojen hyväksyjät ovat noudattaneet niitä täysimääräisesti.

Komission sisäinen tarkastus tarkasti varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän vuonna 2018 ja ilmaisi myönteisen näkemyksen käytössä olevasta järjestelmästä. Jatkotoimena komissio on tehostanut varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää koskevia tiedotustoimiaan sisäisten⁷⁷ ja ulkoisten sidosryhmien⁷⁸ parissa. Erityisesti se on

- julkaissut viestintäsuunnitelman ja sidosryhmäkyselyn,
- seurannut tiiviisti yhteistyössä OLAFin kanssa suositusten järjestelmällisiä jatkotoimia, ja
- sisällyttänyt varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän käytön komission pääosastojen petostentorjuntastrategioihin.

8. JATKOTOIMET EUROOPAN PARLAMENTIN ANTAMAAN PÄÄTÖSLAUSELMAAN VUOSIKERTOMUKSESTA 2017

Euroopan parlamentti antoi 31. tammikuuta 2019 päätöslauselman komission vuosikertomuksesta 2017 Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta – petostentorjunta.⁷⁹ Komissio suhtautui myönteisesti Euroopan parlamentin päätöslauselmaan ja pani merkille parlamentin hyväksynnän komission toimille petostentorjunnassa ja tuen sen aloitteille tällä alalla, erityisesti Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiselle ja komission ehdotukselle muuttaa OLAFin tutkimuksista annettua asetusta (EU, Euratom) N:o 883/2013. Komissio pystyy toteuttamaan jatkotoimia monien parlamentin esiin tuomien kysymysten kohdalla, etenkin mitä tulee tiiviimpään yhteistyöhön OLAFin ja EPPOn välillä. Komissio kannustaa myös jatkossa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä osallistu EPPOn toimintaan,

⁷⁷ Komission osastot, EU:n toimielimet ja elimet.

⁷⁸ Talousarvion välillisessä ja yhteistyöhön perustuvassa toteuttamisessa mukana olevat tahot.

⁷⁹ 2018/2152(INI).

liittymään siihen ja varmistaa, että EPPolla on riittävästi resursseja toimeksiantonsa toteuttamiseen. Komissio esittää parlamentin päätöslauselmasta yksityiskohtaisempia huomioita myöhemmin tänä vuonna toimitettavassa virallisessa vastauksessa⁸⁰.

9. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

9.1. Tulot

Aurinkopaneelit olivat vuonna 2018 vuosien 2017 ja 2016 tapaan tuote, johon petokset ja muut sääntöjenvastaisuudet vaikuttivat taloudellisesti eniten. Komissio suoritti vuonna 2018 useissa jäsenvaltioissa paikan päällä tarkastuksia, jotka koskivat aurinkopaneelien valvontastrategiaa. Tämä johtui asiaan liittyvistä riskeistä (polkumyyntitullien välttely suuressa mittakaavassa) ja useista OLAFin viime vuosina antamista keskinäiseen avunantoon liittyvistä tiedonannoista. Jäsenvaltioiden tietoisuus aurinkopaneelien tuonnin alttiudesta petoksille ja sääntöjenvastaisuuksille kasvoi, minkä vuoksi jäsenvaltiot suorittivat enemmän tarkastuksia vuonna 2018. Tämä korostaa OLAFin suorittamien tutkimusten merkitystä ja sen koordinoititehtävää tällä nimenomaisella alalla.

Tuloihin liittyvät petokset, joissa aliarvotetaan EU:hun tuotavia tavaroita, ovat tulevina vuosina uhka, johon on puututtava. Kiinasta tuotujen tekstiilien ja kenkien aliarvottamista koskevat OLAFin tutkimukset osoittivat, että petosten tekijät käyttävät kaikkia porsaanreikiä ja että laajamittainen petos voi kannattaa.

Maailmantalouden digitalisoituminen ja uudet taloudelliset mallit, kuten nettikauppa, ovat nopeasti siirtämässä rajat ylittävää kauppaa harvoista suurista ja tukkutoimituksista suureen määrään arvoltaan vähäisiä ja pieniä toimituksia.

Rajat ylittävä tavaroiden nettikauppa aiheuttaa EU:n taloudellisiin etuihin ja jäsenvaltioihin kohdistuvia riskejä. Erityinen riski on arvoltaan vähäisten tavaralähetysten tullivapautusten väärinkäyttö i) aliarvottamalla nettikaupassa myytäviä tavaroita; ii) jakamalla lähetyksiä niin, että ne jäävät vapautuskynnyksen (150 euroa) alle; iii) tuomalla lahjoiksi ilmoitettuja kaupallisia lähetyksiä, tai iv) tuomalla tavaroita, joihin ei voida soveltaa tullivapautusta.

Kasvava nettikauppa edellyttää, että jäsenvaltiot mukauttavat tullivalvontastrategiansa niin, että löydetään oikea tasapaino kaupankäynnin helpottamisen/yksinkertaistamisen ja EU:n taloudellisten etujen suojaamisen välillä.

⁸⁰ SP(2019)392.

Erilaisten tarkastusten joustava yhdistelmä onkin ratkaisevan tärkeä, jotta voidaan sulkea kaikki petosten tekijöiden hyödyntämät porsaanreiät ja jotta tulli voi onnistuneesti vastata erilaisiin teknologian avulla sovellettaviin taloudellisiin malleihin (kuten nettikauppaan) ja suojata tehokkaasti EU:n taloudellisia etuja mahdollistaen samalla kaupankäynnin helpottamisen ja yksinkertaistamisen.

Suositus 1

Jäsenvaltioita pyydetään tehostamaan ja vahvistamaan tullivalvontastrategioitaan rajat ylittävän nettikaupan kohdalla erityisesti kun on kyse arvoltaan vähäisten tavaralähetysten tullivapautusten mahdollisesta väärinkäytöstä, ja varmistamaan asianmukainen perinteisten omien varojen kerääminen.

Näin ollen jäsenvaltioita pyydetään varmistamaan, että

- sähköiset tulli-ilmoitusjärjestelmät eivät automaattisesti soveltaessa pyydettyä vapautusta tulleista tavaroihin, joiden ilmoitettu perusarvo on yli 150 euroa, lahjoiksi ilmoitettuihin kaupallisiin lähetyksiin ja tavaroihin, joihin vapautusta ei voida soveltaa.
- sähköiset tullijärjestelmät havaitsevat potentiaalisesti aliarvotetut tai virheellisesti ilmoitetut tavarat arvoltaan vähäisten tavaralähetysten tullivapautusmenettelyssä riskiprofiilien avulla tai satunnaisesti.
- käytössä on erityiset tarkastustoimenpiteet, jotta voidaan ehkäistä lähetysten keinotekoinen jakaminen, jolla pyritään hyötymään tullivapautuksesta,
- jälkitarkastuksissa varmennetaan, että kaupan alan toimijat noudattavat arvoltaan vähäisten tavaralähetysten tullivapautuksia ja että valtuutettuja talouden toimijoita ei jätetä tällaisten vaatimustenmukaisuustarkastusten ulkopuolelle.

9.2. Menot

Tämän kertomuksen sisältämän analyysin tärkeimmät havainnot vahvistavat edellisissä kertomuksissa esitetyt merkittävimmät mallit ja johtopäätökset.

Maatalousmenojen kohdalla riskeille alttiimmat toimenpiteet ovat markkinatoimet ja maaseudun kehittämiseen liittyvät investoinnit. Suorien tukien osalta erityisiä ongelmia saattaa esiintyä

paikallistasolla, ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on puututtava niihin asianmukaisesti ja pikaisesti.

Koheesiopolitiikan osalta on tapahtunut edistystä erityisesti nykyisellä ohjelmakaudella. Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 uudet petostentorjuntasäännökset ovat johtaneet lupaaviin tuloksiin, sillä petosten havaitseminen näyttää parantuvan ja muut kuin petoksiksi ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet näyttävät vähenevän. Komissio jatkaa näiden tulosten seuranta arvioidakseen, johtuvatko ne todella tehokkaammista järjestelmistä eivätkä liian vähäisistä havainnoista ja ilmoituksista (erityisesti muiden kuin petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien osalta).

Suositus 2

Komissio toistaa, että jäsenvaltioiden on syytä hyväksyä kansalliset petostentorjuntastrategiat, mikäli ne eivät ole jo tehneet sitä.

Strategiat olisi kehitettävä yhteistyössä kaikkien niiden elinten ja viranomaisten kanssa, joilla on erityinen tehtävä ja asiantuntemusta EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa, lainvalvonta- ja syyttäjäviranomaiset mukaan lukien.

Edellisten vuosien suositusten mukaisesti strategioissa olisi otettava huomioon

- tämän ja edellisten kertomusten sisältämät johtopäätökset riskianalyysistä,
- tarve jäsentää hallinnollisten ja rikosoikeudellisten tarkastusten ja tutkimusten välistä koordinaatiota,
- keinot yhdistää tiedotusvälineiltä ja väärinkäytösten paljastajilta saadut vihjeet valvontajärjestelmään ja
- mahdollisuus vahvistaa riskianalyysiin perustuvaa lähestymistapaa sääntöjenvastaisuuksien ja petosten havaitsemiseksi muun muassa tietoteknisten välineiden avulla (esimerkiksi ARACHNE).

9.3. Katsaus tulevaan

Komissio, lainsäädäntövallan käyttäjät ja jäsenvaltiot parantavat jatkuvasti sääntelykehystä, jonka avulla EU:n talousarviota suojataan. Tässä kertomuksessa on pyritty havainnollistamaan tätä jatkuvaa prosessia ja merkittäviä edistysaskelia, joita on otettu kolmen vuosikymmenen aikana tehdyssä yhteisessä työssä ja toiminnassa. Junckerin komission aikana tämä prosessi jopa vauhdittui. Tärkeitä aloitteita on viety päätökseen ja operatiivisia tuloksia on saatu aikaan, mikä

kertoo jatkuvasta ponnistelusta uusien haasteiden ja riskien torjumiseksi.

Tämä prosessi jatkuu vuonna 2019, kun lainsäädäntövallan käyttäjät vievät päätökseen muita tärkeitä lainsäädäntöaloitteita, jotka vahvistavat edelleen petostentorjunnan kehystä – direktiivit väärinkäytösten paljastajien suojelusta ja rahanpesun ehkäisemisestä.

EU:n taloudellisten etujen suojaaminen kentällä on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen mukaan parantunut huomattavasti viime vuosina, sillä joidenkin politiikan alojen virhetasot ovat jo olennaisuusrajan alapuolella. Tilintarkastustuomioistuin on kahtena peräkkäisenä vuotena (2016 ja 2017) antanut EU:n talousarviosta varauman sisältävän lausunnon.

Tämän prosessin on jatkuttava, ja lisäparannuksia voidaan saavuttaa ja on saavutettava. Kahdessa vuonna 2019 julkaistussa erityiskertomuksessa⁸¹ tilintarkastustuomioistuin on antanut tunnustusta näille edistysaskelille mutta myös määrittänyt aloja, joilla tarvitaan parannuksia. Useimpia niistä tukevat EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevissa kertomuksissa esitetyt johtopäätökset, kun taas osa antaa aihetta uusille toimenpiteille. Uudessa petostentorjuntastrategiassa, jonka komissio hyväksyi 29. huhtikuuta 2019, käsitellään useimpia tilintarkastustuomioistuimen huolenaiheista ja pyritään vahvistamaan komission analyysivalmiuksia ja sisäistä koordinoitikehystä, jotta voidaan vastata jatkuvasti muuttuvan ympäristön asettamiin uusiin haasteisiin.

⁸¹ Erityiskertomus nro 01/2019 "EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan"; ja erityiskertomus nro 06/2019 "EU:n koheesiomenoihin kohdistuvien petosten torjunta: hallintoviranomaisten on kehitettävä havaitsemista, reagointia ja koordinoitua".