

EU's organer til bekæmpelse af svig

Organernes mandater er klare, men der er svagheder med hensyn til udvekslingen af oplysninger og Kommissionens tilsyn



Indhold

Punkt

01-15 | **Hovedbudskaber**

01-06 | Hvorfor dette område er vigtigt

07-15 | Hvad vi konstaterede og anbefaler

16-76 | **Et nærmere blik på vores bemærkninger**

16-28 | Organerne med ansvar for at undersøge svig har klare mandater, der ikke overlapper

29-60 | Procedurerne for indberetning og behandling af påstande om svig øger den administrative byrde og begrænser mulighederne for at træffe supplerende beskyttelsesforanstaltninger

32-38 | Kravene om indberetning af svig er uensartede og fører til dobbelt indberetning

39-47 | Det nuværende system sikrer ikke, at alle påstande om svig vurderes af EPPO

48-60 | EPPO's begrænsede deling af oplysninger med OLAF mindsker mulighederne for at træffe supplerende administrative foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet

61-76 | Kommissionen har ikke fuldt overblik over de beløb med indvirkning på EU-budgettet, der er omfattet af undersøgelser eller efterforskninger af svig

62-66 | Dataene om indberettet svig viser variationer, som ikke analyseres

67-71 | Dataene om resultaterne af EPPO-efterforskninger og OLAF-undersøgelser er ikke sammenlignelige

72-76 | Kommissionen mangler fuldstændige oplysninger om de beløb med indvirkning på EU-budgettet, der er omfattet af nationale retsafgørelser

Bilag

Bilag I - Om revisionen

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

01

Hovedbudskaber

Hvorfor dette område er vigtigt

- 01** EU og medlemsstaterne er forpligtet til at bekæmpe svig og andre ulovlige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser¹. EU's finansielle interesser omfatter alle dets indtægter, udgifter og aktiver². Enhver lovovertrædelse, som kan indvirke negativt på EU-budgettet, er en "uregelmæssighed". Strafbare handlinger rettet mod EU's finansielle interesser er bl.a. svig, aktiv og passiv korruption, misbrug af midler og hvidvaskning af penge ("BFI-forbrydelser"). Af forenklingssyn bruger vi i denne beretning samlebetegnelsen "svig" om både påståede ulovlige aktiviteter og bekræftede tilfælde af svig.

¹ Artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

² Artikel 2, stk. 1, i direktiv (EU) 2017/1371 (BFI-direktivet).

- 02** I EU-sammenhæng efterforskes formodede BFI-forbrydelser strafferetligt af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)³. EPPO's strafferetlige efterforskninger kan føre til retlige sanktioner pålagt af nationale domstole. Resultaterne af strafferetlige efterforskninger kan også føre til administrative foranstaltninger vedrørende erstatning til ofre. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)⁴ foretager administrative undersøgelser af svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter. Disse undersøgelser berører ikke anklagemyndighedernes beføjelser til at indlede og gennemføre straffesager, men giver de EU-organer eller nationale organer, der forvalter EU-budgetmidler, mulighed for at træffe ekstra foranstaltninger med henblik på at sikre erstatning for EU-budgettets eventuelle tab.
- 03** I EU's struktur for bekæmpelse af svig er OLAF ansvarligt for administrative undersøgelser, mens EPPO er ansvarlig for strafferetlige efterforskninger. OLAF og EPPO skal holde relevante oplysninger om deres undersøgelser og efterforskninger fortrolige. OLAF og EPPO kan støttes af Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust)⁵ og Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol)⁶. **Tabel 1** viser EPPO's, OLAF's, Eurojusts og Europols ansvarsområder.

³ TEUF, artikel 86, og Rådets forordning (EU) 2017/1939 (EPPO-forordningen), senest ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2020/2153.

⁴ Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 (OLAF-forordningen), ændret ved forordning (EU, Euratom) 2020/2223, og meddelelsen til Kommissionen "Governance in the European Commission" - afsnit 3.7.2 "Combating Fraud: The European Anti-Fraud Office (OLAF)".

⁵ TEUF, artikel 85, og forordning (EU) 2018/1727 (Eurojustforordningen), senest ændret ved forordning (EU) 2023/2131.

⁶ TEUF, artikel 88, og forordning (EU) 2016/794 (Europolfordningen), senest ændret ved forordning (EU) 2022/991.

Tabel 1 | EU-organerne i EU's struktur for bekæmpelse af svig - roller og ansvar

 DEN EUROPÆISKE ANKLAGEMYNDIGHED	 DET EUROPÆISKE KONTOR FOR BEKÆMPELSE AF SVIG		
Strafferetligt mandat	Administrativt mandat	Retligt samarbejde	Politisamarbejde
Ansvarlige for beskyttelse af EU's finansielle interesser (BFI)		Støtter bekæmpelse af grov kriminalitet*, herunder BFI-kriminalitet	
- Foretager strafferetlige efterforskninger (BFI-forbrydelser)**. - Foretager retsforfølgning ved domstole i EPPO-medlemsstater. - Underretter organer, der forvalter EU-udgifter og -indtægter, så de kan træffe administrative foranstaltninger.	- Foretager administrative undersøgelser, herunder supplerende undersøgelser af svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter (herunder uregelmæssigheder), der skader EU's finansielle interesser. - Fremsætter henstillinger til organer, der forvalter EU-udgifter og -indtægter, om foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet. - Kommissionens ledende tjeneste i udformningen og udviklingen af en europæisk politik for bekæmpelse af svig.	Støtter samarbejdet mellem nationale retlige myndigheder og/eller EPPO i efterforskningen og retsforfølgningen af grove lovovertrædelser (herunder lovovertrædelser rettet mod EU's finansielle interesser) og organiseret grov kriminalitet, der berører to eller flere EU-medlemsstater eller en EU-medlemsstat og et tredjeland.	Støtter og styrker medlemsstaternes kompetente myndigheders indsats for og indbyrdes samarbejde om at forebygge og bekæmpe grov kriminalitet (herunder kriminalitet rettet mod EU's finansielle interesser), der berører to eller flere medlemsstater, samt terrorisme og andre former for grov eller organiseret kriminalitet, der berører en fælles interesse, som er omfattet af en EU-politik.
- Rapporterer påstande om kriminalitet til nationale retlige myndigheder i tilfælde, hvor det ikke selv har kompetence. - Rapporterer påstande om ikkestrafferetlige forhold til OLAF med resultaterne af sine efterforskninger og information om mulighederne for at træffe administrative foranstaltninger.	- Rapporterer BFI-relaterede påstande om kriminalitet til EPPO. - Tilvejebringer oplysninger, udarbejder analyser (herunder kriminaltekniske) og yder ekspertise og operationel støtte til EPPO.	- Yder støtte vedrørende anmodninger om gensidig retshjælp vedrørende medlemsstater uden for EPPO-samarbejdet eller tredjelande, faciliterer oprettelse af fælles efterforskningshold med deltagelse af EPPO og yder støtte i den operationelle fase. - Faciliterer koordineringsmøder og opretter koordineringscentre med deltagelse af EPPO eller støtter EPPO's operationelle centre.	- Leverer analyser af kriminalefterretninger samt operationel og koordinerende støtte til EPPO-eftersforskninger. - Deler data vedrørende lovovertrædelser, der henhører under EPPO's, OLAF's eller Eurojusts kompetence, på EU-niveau. - Sikrer en platform for samarbejde på EU-niveau, herunder med private parter, der støtter kriminalitetsbekæmpelse.

*Kriminalitet, der skader EU's finansielle interesser, er én af de 30 former for grov kriminalitet, der er opført i bilag I til [Eurojustforordningen](#) og [Europolforordningen](#).

** [BFI-direktivet](#), artikel 3, 4 og 5.

Kilde: Revisionsretten, baseret på de relevante forordninger.

- 04** Ved vores revision undersøgte vi, om EU's struktur for bekæmpelse af svig klart fastlægger EPPO's, OLAF's, Eurojusts og Europols ansvar for at bekæmpe svig og yde støtte til hinanden. Vi vurderede navnlig, om EPPO's og OLAF's udveksling af oplysninger før og under deres respektive efterforskninger og undersøgelser af svig satte dem i stand til at udøve deres beføjelser effektivt. Vi så også på Kommissionens tilsynsrolle med hensyn til at sikre beskyttelse af EU's finansielle interesser, herunder ved inddrivelse af beløb forbundet med svig. Revisionen omfattede ikke aktiviteter til forebyggelse af svig.
- 05** Vi analyserede de lovgivningsmæssige rammer, der fastlægger de fire organers roller og ansvar, og vi interviewede personale i disse organer for at vurdere, om de indførte ordninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser er tilstrækkelige. Vi analyserede også data fra OLAF og EPPO om de forskellige faser i sager om svig.
- 06** I juli 2025 iværksatte Kommissionen en revision af EU's struktur for bekæmpelse af svig ved at offentliggøre en [hvidbog](#) med foreløbige retningslinjer og centrale spørgsmål, der skal fungere som rettesnor for revisionen. Vores beretning vil bidrage til denne revision. Flere baggrundsoplysninger og nærmere detaljer om revisionens omfang og revisionsmetoden kan findes i [bilag I](#).

Hvad vi konstaterede og anbefaler

- 07** Vi konkluderer samlet set, at OLAF's, EPPO's, Eurojusts og Europols mandater er klart defineret, men at der er svagheder med hensyn til udvekslingen af oplysninger og Kommissionens administrative tilsyn. Ifølge de data, som vi modtog fra organerne, varierer indberetningen af påstande om svig, men dette analyseres ikke af Kommissionen. Indberetningsforpligtelserne vedrørende svig kan føre til dobbelt indberetning af påstande, hvilket øger den administrative byrde. Den begrænsede udveksling af oplysninger påvirker antallet af undersøgelser og andre foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser. Vi konstaterede desuden, at Kommissionen ikke har fuldt overblik over de beløb, der skal betales til EU-budgettet eller faktisk er inddrevet efter undersøgelser eller efterforskninger af svig.

Organerne med ansvar for at undersøge svig har klare mandater, der ikke overlapper

- 08** OLAF, EPPO, Eurojust og Europol har specifikke, klare og komplementære roller og ansvarsområder, som potentielt kan sikre en effektiv beskyttelse mod svig rettet mod EU's finansielle interesser. Et vigtigt element i denne forbindelse er sondringen mellem OLAF's og EPPO's ansvar for henholdsvis administrative undersøgelser og strafferetlige efterforskninger (jf. punkt [16-25](#)).
- 09** Med hensyn til samarbejdet mellem organerne bemærkede vi, at antallet af støttesager har været forholdsvis lavt i de seneste år sammenlignet med antallet af indledte EPPO-efterskninger og OLAF-undersøgelser. Dette skyldes sandsynligvis, at EPPO's primære kilde til støtte er de nationale myndigheder, og at OLAF's administrative beføjelser adskiller sig væsentligt fra de tre andre EU-organers. Den støtte, der blev ydet i forbindelse med indbyrdes samarbejde, var dog meget værdsat (jf. punkt [26-28](#)).

Procedurerne for indberetning og behandling af påstande om svig øger den administrative byrde og begrænser mulighederne for at træffe supplerende beskyttelsesforanstaltninger

- 10** Kravene om indberetning af svig er uensartede og fører til dobbelt indberetning, idet nationale organer er retligt forpligtet til at indberette til EPPO, mens EU-organer er retligt forpligtet til at indberette til både EPPO og OLAF. Andre parter kan frivilligt indberette til EPPO eller OLAF eller begge.
- 11** Det nuværende system med dobbelt indberetning kræver, at både OLAF og EPPO vurderer alle de påstande om svig, som de modtager. Det sikrer dog ikke, at EPPO modtager samtlige påstande til vurdering af, om de vedrører strafbar adfærd. Systemet gør procedurerne for overførsel af sager fra OLAF til EPPO besværlige og imødegår ikke risikoen for, at OLAF indleder undersøgelser af sager uden at sikre sig, at de pågældende forhold ikke efterforskes af EPPO (jf. punkt [39-47](#)).
- 12** EPPO underretter administrative organer på EU- og medlemsstatsniveau, når efterforskninger indledes, indstilles og fører til tiltale, men sender kun OLAF begrænsede oplysninger om igangværende og indstillede efterforskninger samt om sager, der indbringes til retsforfølgning. OLAF har derfor kun undtagelsesvis mulighed for at foretage administrative undersøgelser som supplement til strafferetlige efterforskninger, hvilket begrænser potentialet for supplerende beskyttelsesforanstaltninger (jf. punkt [48-60](#)).



Anbefaling 1

Oprette et system til effektiv udveksling af oplysninger vedrørende påstande om og undersøgelser eller efterforskninger af svig

I forbindelse med den igangværende revision af EU's struktur for bekæmpelse af svig bør Kommissionen i samarbejde med EPPO oprette et interoperabelt system til bekæmpelse af svig, som fuldt ud sikrer overholdelse af de relevante retlige rammer, databeskyttelsesreglerne og bestemmelserne om fortrolighed i strafferetlige efterforskninger. Systemet bør klart angive, hvor påstande om svig skal indberettes, og fremme effektiv udveksling af oplysninger vedrørende påstande om og undersøgelser eller efterforskninger af svig. Det nye system bør bygge på følgende principper:

- Alle modtagne påstande opføres i et centralt register med henblik på fastlæggelse af en effektiv vurderingsproces.
- Påstande om svig fremsat af OLAF og igangværende OLAF-undersøgelser, der afdækker mistanke om strafbar adfærd, henvises uden unødigt forsinkelse til EPPO eller - hvis EPPO ikke har kompetence - til den kompetente nationale anklagemyndighed.
- Så snart EPPO under en efterforskning vurderer, at en påstand ikke vedrører et strafferetligt forhold, sender den med kopi til Kommissionen de centrale oplysninger til OLAF - eller i relevante tilfælde andre administrative organer – så det kan afgøres, om det vil være omkostningseffektivt at indlede en administrativ undersøgelse.
- Under sine efterforskninger vurderer EPPO regelmæssigt, hvornår relevante oplysninger kan stilles til rådighed dels for Kommissionen, så den kan fastlægge mulighederne for administrative foranstaltninger, dels for OLAF, så det kan afgøres, om det vil være omkostningseffektivt at foreslå en administrativ undersøgelse.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2028.

Kommissionen har ikke fuldt overblik over de beløb, der skyldes til EU-budgettet eller faktisk er inddrevet efter undersøgelser eller efterforskninger af svig

- 13** Dataene fra EPPO og OLAF giver ikke mulighed for at vurdere, om de organer, der er ansvarlige for at indberette svig, opdager tilstrækkelig mange tilfælde. Vi konstaterede, at en række medlemsstater indberetter betydelig færre tilfælde af svig, end det kunne forventes ud fra den andel af EU-budgettet, som de er ansvarlige for. Der er desuden betydelig variation i EU-organernes indberetning af påstande om svig til henholdsvis OLAF og EPPO, idet OLAF modtager ca. tre gange så mange påstande som EPPO. Kommissionen har ikke analyseret årsagerne til disse forskelle (jf. punkt [62-66](#)).



Anbefaling 2

Analysere den varierende indberetning af svig på tværs af EU

Kommissionen bør analysere den varierende indberetning af svig på tværs af EU og træffe passende foranstaltninger ved f.eks. at undersøge årsagerne til betydelig underrapportering og vejlede medlemsstaterne og EU-organerne om rapporteringspraksis. Analysen bør navnlig fokusere på:

- hvorfor det forholdsmæssige antal indberettede påstande om svig vedrørende både indtægter og udgifter varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat
- hvorfor der er betydelig forskel mellem EU-organernes forholdsmæssige antal indberetninger af påstande om svig til henholdsvis EPPO og OLAF.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2026.

- 14** Vi konstaterede, at resultaterne af EPPO's og OLAF's undersøgelser ikke er sammenlignelige med hensyn til de omfattede beløb. OLAF-undersøgelser vedrører udelukkende EU-budgettet. Derimod skal EPPO forholdsvis tidligt i en efterforskning anslå de samlede skader med henblik på at opbygge en straffesag. Typisk bliver dette beløb ændret undervejs, indtil sagen afsluttes med en dom. Skaderne for EU-budgettet er normalt kun en del af de samlede skader, fordi der også er andre ofre - herunder nationale budgetter (jf. punkt [61-71](#)).

- 15** Kommissionen skal sikre hurtig inddrivelse af alle beløb, der skyldes til EU-budgettet, uanset om inddrivelsen er baseret på en strafferetlig eller en administrativ procedure. OLAF følger regelmæssigt op på de henstillinger, som det fremsætter på grundlag af sine egne undersøgelser. Derimod har Kommissionen ingen mekanisme til at overvåge, om inddrivelse pålagt af domstole efter strafferetlige efterforskninger er blevet foretaget, og om der er sket fuld inddrivelse af de beløb, der skyldes til EU-budgettet (jf. punkt [72-76](#)).



Anbefaling 3

Forbedre tilsynet med opfølgningen på undersøgelser og efterforskninger af svig

For at føre tilsyn med, i hvilket omfang de beløb, der skyldes til EU-budgettet, er blevet tilbagebetalt, bør Kommissionen udvikle en metode til at måle den samlede finansielle effekt af EPPO-efterforskninger og OLAF-undersøgelser - inklusive tilbagebetalinger til EU-budgettet efter nationale domstolsafgørelser i straffesager - ud over at overvåge opfølgningen på henstillinger fremsat på grundlag af OLAF-undersøgelser.

Kommissionen bør anmode om regelmæssige opdateringer fra medlemsstaterne om konverterede aktiver og inddrevne beløb, og den bør vurdere, hvor stor en del af disse beløb der vedrører EU-budgettet.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2028.

02

Et nærmere blik på vores bemærkninger

Organerne med ansvar for at undersøge svig har klare mandater, der ikke overlapper

- 16** Vores forventning var, at OLAF's, EPPO's, Eurojusts og Europols mandater var klart fastlagt i lovgivningen med veldefinerede roller og ansvarsområder vedrørende undersøgelse af svig, som ikke overlappede, og at disse organer ud over at handle inden for deres respektive mandater samarbejdede om at sikre den bedst mulige beskyttelse af EU-budgettet.
- 17** I henhold til EU-lovgivningen har OLAF⁷, EPPO⁸, Eurojust⁹ og Europol¹⁰ specifikke, komplementære roller og ansvarsområder (*[tabel 1](#)*). Kommissionen er i gang med at evaluere forordningerne vedrørende disse fire organer.

⁷ Forordning (EU, Euratom) 2020/2223 og meddelelsen til Kommissionen "Governance in the European Commission" - afsnit 3.7.2 "Combating Fraud: The European Anti-Fraud Office (OLAF)".

⁸ TEUF, artikel 86, og EPPO-forordningen, senest ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2020/2153.

⁹ TEUF, artikel 85, og Eurojustforordningen, senest ændret ved forordning (EU) 2023/2131.

¹⁰ TEUF, artikel 88, og Europolforordningen, senest ændret ved forordning (EU) 2022/991.

- 18** I Kommissionen overvåger Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere (GD JUST) og Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender (GD HOME) bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet. GD JUST fører tilsyn med de retlige rammer for retligt samarbejde, fører sammen med OLAF tilsyn med gennemførelsen af BFI-direktivet¹¹ og overvåger gennemførelsen af EPPO-forordningen og Eurojustforordningen. GD HOME fører tilsyn med de retlige rammer for retshåndhævelsessamarbejde og overvåger i den forbindelse gennemførelsen af Europolforordningen. Kommissionen har ingen tilsynsbeføjelser vedrørende de operationelle aktiviteter, som EPPO, OLAF, Eurojust og Europol udfører hver for sig, som disse EU-organer udfører i fællesskab, eller som de udfører i samarbejde med de kompetente nationale retlige myndigheder (for EPPO's og Eurojusts vedkommende) eller de nationale retshåndhævende organer (for EPPO's og Europols vedkommende).
- 19** Kommissionen skal som endeligt ansvarlig for gennemførelsen af EU-budgettet under sin forvaltning træffe de nødvendige foranstaltninger til at give rimelig sikkerhed for, at uregelmæssigheder og strafbare handlinger forebygges, opdages og korrigeres¹². Organer, der forvalter EU-indtægter og -udgifter på EU-niveau og nationalt niveau (f.eks. toldmyndigheder, nationale myndigheder, der forvalter EU-midler, og EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer), skal sikre forsvarlig økonomisk forvaltning ved gennemførelsen af EU-budgettet. Dette kræver, at de har indført kontrolsystemer til at forebygge, opdage og korrigere svig og andre ulovlige aktiviteter. I relevante tilfælde kan de pålægge svindlere administrative sanktioner¹³.

¹¹ [BFI-direktivet](#) om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser.

¹² [Forordning \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) (finansforordningen) - artikel 36, stk. 2, litra d), og stk. 7, om de interne kontrolsystemer til forebyggelse, opdagelse og korrektion af samt opfølgning på svig.

¹³ [Finansforordningen](#) - artikel 137-147 om systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse.

- 20** OLAF, som blev oprettet i 1999, er et generaldirektorat i Kommissionen med beføjelser til uafhængigt at foretage administrative undersøgelser af svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter (herunder uregelmæssigheder), der skader EU's finansielle interesser. OLAF leder Kommissionens arbejde med at udforme og udvikle EU's politik for bekæmpelse af svig, og det overvåger aktiviteter vedrørende forebyggelse, opdagelse og korrektion af svig. OLAF kan i henstillinger til de organer, der er ansvarlige for budgetgennemførelsen, såsom generaldirektorater og agenturer, foreslå administrative foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet. OLAF kan fremsætte finansielle, administrative, disciplinære og retlige henstillinger samt henstillinger vedrørende forebyggende foranstaltninger. OLAF skal uden unødigt forsinkelse rapportere til EPPO om enhver strafbar adfærd, der er omfattet af EPPO's beføjelser. Hvis OLAF i forbindelse med sine undersøgelser får mistanke om kriminel aktivitet til skade for EU's finansielle interesser, som ikke henhører under EPPO's kompetence, skal det sende resultaterne af disse undersøgelser til de nationale anklagemyndigheder og underrette Eurojust, hvis det er relevant¹⁴.
- 21** EPPO optog i juni 2021 sit virke som uafhængigt EU-organ. Dens rolle er at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser og forsøg på lovovertrædelser rettet mod EU's finansielle interesser, som er begået efter den 20. november 2017. Tidligere henhørte denne opgave under de nationale anklagemyndigheder. Samtlige medlemsstater undtagen Danmark, Ungarn og Irland deltager i EPPO-samarbejdet, hvilket betyder, at det i de fleste medlemsstater hovedsagelig er EPPO, der foretager efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser rettet mod EU's finansielle interesser.
- 22** EPPO skal indlede og foretage efterforskning, hvis der er rimelig grund til at antage, at der begås eller er begået en forsætlig lovovertrædelse, der skader EU's finansielle interesser¹⁵. Dette gælder også anstiftelse af, medvirken og tilskyndelse til samt forsøg på at begå en sådan lovovertrædelse¹⁶. Hvis EPPO bliver bekendt med formodet kriminalitet, der ikke henhører under dens kompetence, skal den underrette de relevante nationale myndigheder og sende dem bevismaterialet¹⁷.

¹⁴ OLAF-forordningen, artikel 1, stk. 1.

¹⁵ EPPO-forordningen, artikel 4 og 26.

¹⁶ BFI-direktivet, artikel 3, 4 og 5.

¹⁷ EPPO-forordningen, artikel 24, stk. 8.

- 23** EPPO har en decentral struktur. I de deltagende medlemsstater er der udpeget europæiske delegerede anklagere med beføjelser til at indlede og foretage EPPO-efterforskninger samt til at retsforfølge sager ved de nationale domstole. De nationale myndigheder (f.eks. politi, skatte- og toldmyndigheder eller forvaltningsmyndigheder med ansvar for EU-udgifter) skal aktivt bistå og støtte EPPO i dens efterforskninger i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde¹⁸. Dette samarbejde udgør den primære støtte til EPPO's efterforskninger. Støtten til EPPO fra andre EU-organer såsom Europol, Eurojust og OLAF er supplerende.
- 24** Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust¹⁹), som blev oprettet i 2002, støtter retlig koordinering og samarbejde mellem de nationale retlige myndigheder vedrørende bekæmpelse af 30 former for grov kriminalitet²⁰, hvis forbrydelserne berører to eller flere EU-medlemsstater eller en EU-medlemsstat og et tredjeland, eller hvis de berører én medlemsstat og har konsekvenser på EU-plan²¹. På anmodning af EPPO skal Eurojust støtte EPPO's opnåelse af gensidig retshjælp eller koordinering af strafferetligt efterforskningsarbejde med medlemsstater uden for EPPO-samarbejdet eller tredjelande²². Da OLAF er et administrativt og ikke et strafferetligt organ, kan det ikke anmode Eurojust om støtte. Eurojust kan dog på eget initiativ samarbejde med OLAF²³ om at hjælpe de nationale retlige myndigheder til at gennemføre retlige henstillinger.

¹⁸ EPPO-forordningen, artikel 5, stk. 6.

¹⁹ TEUF, artikel 85.

²⁰ Eurojustforordningen, senest ændret ved forordning (EU) 2023/2131, artikel 3, stk. 3, og bilag I. Eurojust kan også bistå vedrørende andre former for kriminalitet på anmodning fra en kompetent myndighed.

²¹ Eurojustforordningen, artikel 3, stk. 6.

²² EPPO-forordningen, artikel 100, og Eurojustforordningen, artikel 50.

²³ Eurojustforordningen, senest ændret ved forordning (EU) 2023/2131, artikel 2, stk. 1.

- 25** Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol²⁴), som blev oprettet i 1999, yder specialiseret støtte til medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder med henblik på at forebygge og bekæmpe grov og organiseret kriminalitet, terrorisme og de former for kriminalitet, der skader en fælles interesse, som er omfattet af en EU-politik. Denne støtte omfatter ofte analyser af kriminalefterretninger samt operationel støtte, der ydes fra hovedsædet og, efter anmodning, på stedet. Europol er vært for et netværk af forbindelsesofficerer fra 53 lande - herunder tredjelande, bl.a. USA - som kommunikerer via en fælles sikker IT-plattform²⁵ (SIENA). På anmodning kan Europol også yde direkte støtte til EPPO-efterforskninger²⁶ og samarbejde med OLAF²⁷.
- 26** *Tabel 2* viser omfanget af organernes støtte til hinanden i perioden 2022-2024. Over for os oplyste de fire organer, at den støtte, der blev ydet i forbindelse med indbyrdes samarbejde, generelt var meget værdsat.

Tabel 2 | Støtte til EPPO-efterforskninger og OLAF-undersøgelser, 2022-2024

	EPPO				OLAF			
Antal sager støttet af	2022	2023	2024	I alt	2022	2023	2024	I alt
Europol: analyser og operationel støtte til efterforskninger	28	47	83	158	8	3	1	12
Eurojust:								
gensidig retshjælp vedrørende medlemsstater uden for EPPO-samarbejdet og tredjelande	14	15	7	36	-	-	-	-
samarbejde om henvisning af OLAF-sager til nationale retlige myndigheder	-	-	-	-	1	2	4	7
OLAF: analyser (herunder kriminaltekniske), ekspertise og operationel støtte	13	4	4	21	-	-	-	-

Kilde: Revisionsretten, baseret på: Eurojust: Eurojusts årsberetninger for 2022-2024; Europol: statistikker fra Europol og EPPO's årsberetninger for 2022-2024; OLAF: tal sendt til Revisionsretten den 8. april 2025.

²⁴ TEUF, artikel 88.

²⁵ Europol - Partners & Collaboration.

²⁶ Europolforordningen, artikel 20a, og Eurojustforordningen, artikel 102.

²⁷ Europolforordningen, artikel 21, og OLAF-forordningen, artikel 13.

27 Det fremgår, at antallet af støttesager i den undersøgte treårige periode samlet set var lavt sammenlignet med antallet af indledte EPPO-efterforskninger og OLAF-undersøgelser, henholdsvis 3 277 og 564 - jf. [tabel 5](#) og [tabel 4](#). Bestemmelser om fortrolighed vedrørende de enkelte operationelle sager hæmmer vores evne til at vurdere, om mulighederne for gensidig støtte blev udnyttet maksimalt. Det forholdsvis lave antal støttesager skyldes dog sandsynligvis, at EPPO's primære kilde til støtte er de nationale myndigheder, og at OLAF's administrative beføjelser adskiller sig væsentligt fra de andre organers. Det største støtteelement er de analyser af kriminalefterretninger, som Europol leverede til begge organer, navnlig EPPO. Pr. 31. december 2024 havde EPPO 300 aktive sager, der involverede medlemsstater uden for EPPO-samarbejdet eller tredjelande, heriblandt 25 sager, hvor der var modtaget støtte fra Eurojust (8,3 %). Vedrørende de fleste af sagerne har EPPO selv etableret samarbejdsordninger med medlemsstater uden for EPPO-samarbejdet eller tredjelande. EPPO meddelte os, at den i forbindelse med de resterende 136 efterforskninger direkte anvendte nationale instrumenter eller EU-instrumenter vedrørende gensidig retshjælp²⁸. I 2024 blev der sendt 161 europæiske efterforskningskendelser eller anmodninger om gensidig retshjælp²⁹ til medlemsstater uden for EPPO-samarbejdet eller tredjelande.

28 Vi konkluderer, at OLAF's, EPPO's, Eurojusts og Europols mandater som fastsat i den relevante lovgivning er klare og komplementære og ikke overlapper hinanden i EU's samlede struktur for bekæmpelse af svig. I de følgende afsnit vurderer vi mulighederne for at forbedre den måde, organerne fungerer på.

Procedurerne for indberetning og behandling af påstande om svig øger den administrative byrde og begrænser mulighederne for at træffe supplerende beskyttelsesforanstaltninger

29 Efter vores opfattelse bør et forsvarligt system til indberetning af påstande om svig og udveksling af oplysninger herom minimere den administrative byrde, så alle påstande kan blive vurderet og undersøgt uden unødigt forsinkelse, og informationsstrømmene mellem EPPO og OLAF kan sikre, at alle sager bliver vurderet behørigt.

²⁸ EPPO-forordningen, artikel 104.

²⁹ EPPO's årsberetning for 2024, s. 109.

- 30** Det nuværende system gør det muligt at indberette påstande om svig til både EPPO og OLAF (jf. punkt 34). Derefter vurderer begge organer uafhængigt af hinanden, om påstandene henhører under EPPO's strafferetlige kompetence eller OLAF's administrative kompetence. Som følge af denne dobbelte indberetning af påstande er det et krav, at OLAF før indledningen af en undersøgelse anvender "hit/no hit"-proceduren, som OLAF og EPPO har udviklet for at minimere risikoen for overlappende undersøgelser ([tekstboks 1](#)). For EPPO er det frivilligt at anvende denne procedure.

Tekstboks 1

Ikkeoverlap af undersøgelser og efterforskninger - anvendelse af hit/no hit-proceduren og supplerende undersøgelser

Hvis OLAF afdækker mistanke om strafbar adfærd, skal det uden unødigt forsinkelse indgive en "EPPO Crime Report" (ECR) til EPPO.

Formålet med hit/no hit-proceduren er at sikre, at OLAF ikke indleder en undersøgelse, når EPPO allerede har indledt en efterforskning af de samme forhold, samt at afgøre kompetencespørgsmålet.

I overensstemmelse med de gældende samarbejdsordninger indledes hit/no hit-proceduren ved, at OLAF spørger EPPO, om denne efterforsker bestemte personer eller projekter. Hvis EPPO ikke efterforsker disse personer eller projekter, kan OLAF - hvis der ikke foreligger mistanke om strafbar adfærd - vælge at indlede en undersøgelse.

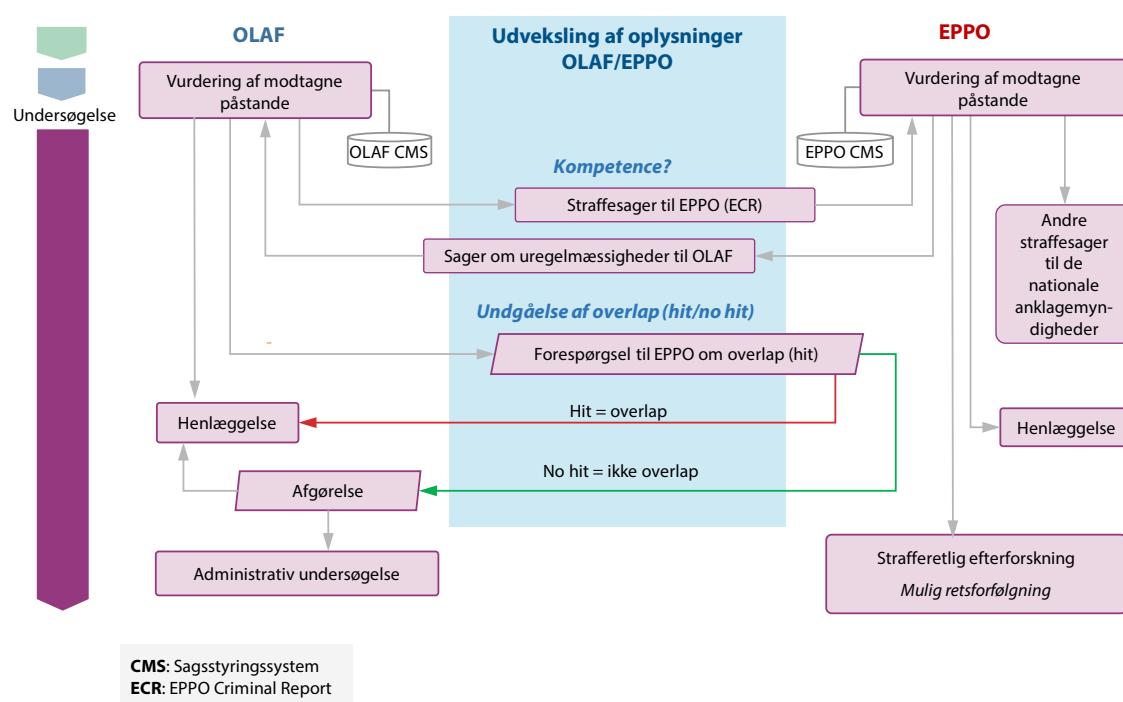
Hvis der er et hit, vil der følge en række høringer, hvor parterne forsøger at afgøre, om deres sager vedrører de samme forhold. Hvis EPPO fastslår, at sagerne ikke vedrører de samme forhold, kan OLAF indlede en undersøgelse.

Selv om der er et hit, kan OLAF med henblik på administrative foranstaltninger indlede en supplerende undersøgelse parallelt med EPPO's efterforskning, medmindre EPPO gør indsigelse mod OLAF's begrundede anmodning. Sådanne supplerende undersøgelser skal OLAF foretage i løbende samråd med EPPO.

Kilde: Revisionsretten, baseret på artikel 12d, artikel 12f, stk. 1, og artikel 12g, stk. 1, samt betragtning 9, 11 og 18 i [forordning 2020/2223](#) om ændring af [OLAF-forordning nr. 883/2013](#).

- 31** OLAF er forpligtet til at foretage indberetning til EPPO om enhver påstand, der kan vedrøre strafbar adfærd, som er omfattet af EPPO's beføjelser³⁰. EPPO kan på sin side vælge at give OLAF oplysninger om sager, som ikke efterforskes, eller som er blevet indstillet³¹. OLAF³² og EPPO skal fortsætte med at udveksle oplysninger under deres undersøgelser og efterforskninger, så snart nyt bevismateriale medfører, at sagen skifter karakter fra administrativ til strafferetlig eller omvendt. På grundlag af de relevante retlige krav undersøgte vi de procedurer, som OLAF og EPPO anvendte til at afgøre kompetencespørgsmålet, jf. *figur 1*.

Figur 1 | Vurdering af påstande og udøvelse af beføjelser i EPPO og OLAF



Kilde: Revisionsretten.

³⁰ OLAF-forordningen, artikel 5 og 12c.

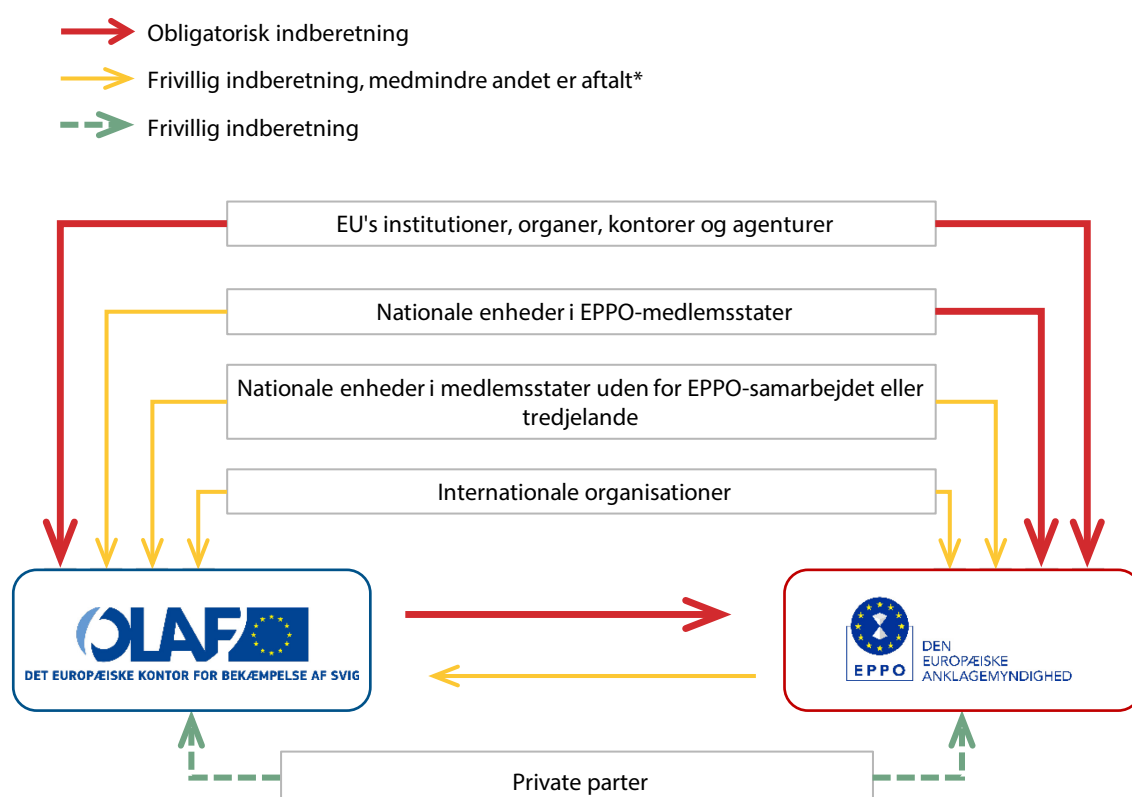
³¹ EPPO-forordningen, artikel 101, stk. 4, og OLAF-forordningen, artikel 8, stk. 4.

³² OLAF-forordningen, artikel 12g.

Kravene om indberetning af svig er uensartede og fører til dobbelt indberetning

- 32** Ansvaret for at opdage svig ligger primært hos de enheder, der er ansvarlige for interne kontrolsystemer vedrørende EU-udgifter og -indtægter (jf. punkt [4](#)) i [bilag I](#)). De er omfattet af uensartede krav om indberetning af formodet svig, idet de nationale organer er retligt forpligtet til at indberette til EPPO, mens EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer er retligt forpligtet til at indberette til både EPPO og OLAF. Andre organisationer og private parter kan indberette til EPPO eller OLAF eller begge (jf. [figur 2](#)).

Figur 2 | Indberetning af påstande om svig til EPPO og OLAF



* Undtagelsesvis kan der være indgået aftaler mellem OLAF og f.eks. toldmyndigheder, eller der kan være fastsat relevante bestemmelser i finansielle aftaler.

Kilde: Revisionsretten, baseret på artikel 24 i [EPPO-forordningen](#) og artikel 8, stk. 1, i [OLAF-forordningen](#).

- 33** Mellem 2022 og 2024 modtog EPPO og OLAF i alt 27 000 påstande om svig med en klar opadgående tendens for EPPO i løbet af perioden. En tredjedel af disse påstande skønnedes værd at undersøge og blev registreret i EPPO's og OLAF's sagsstyringssystemer (CMS'er): EPPO registrerede 40 % af sine indberetninger, og OLAF registrerede 26 % af sine (jf. [tabel 3](#)).

Tabel 3 | Påstande om svig modtaget og registreret af EPPO og OLAF, 2022-2024

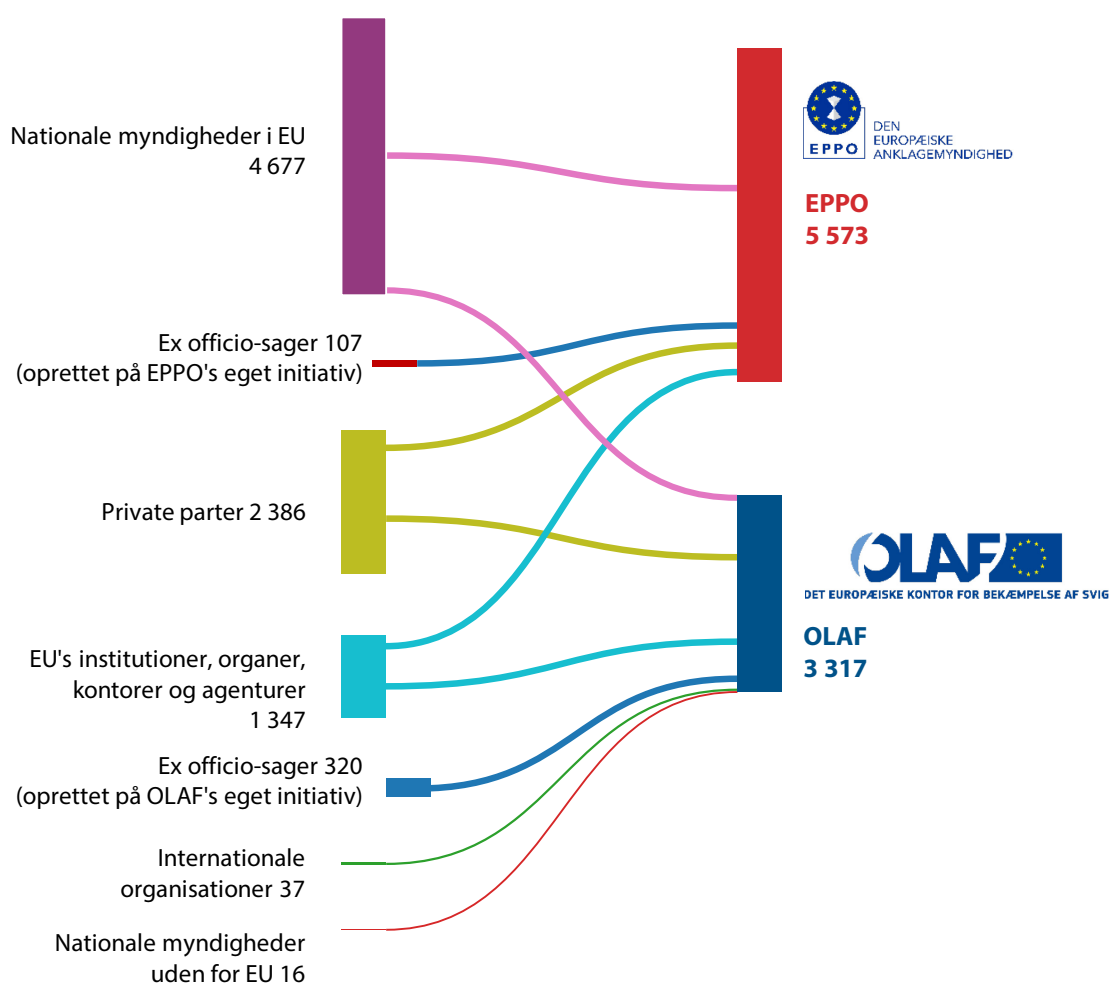
	Modtaget				Registreret i sagsstyringssystem (%)
	2022	2023	2024	I alt	
EPPO	3 318	4 187	6 547	14 052	5 573 (40 %)
OLAF	5 567	3 548	3 844	12 959	3 317 (26 %)
I alt	8 885	7 735	10 391	27 011	8 890 (33 %)

Kilde: EPPO's årsberetninger for 2022-2024, OLAF's årsberetninger for 2022 og 2023 samt 2024-data fra OLAF leveret direkte til Revisionsretten.

- 34** Eftersom EPPO's og OLAF's sagsstyringssystemer ikke er forbundet og ikke anvender en fælles sagsidentifikator, er det ikke muligt at fastslå nøjagtigt, i hvilket omfang påstande om svig indberettes til både EPPO og OLAF. Når sager indberettes til begge organer, skaber det ekstra arbejde både for dem, der indberetter - fordi organerne anvender forskellige indberetningssystemer - og for EPPO og OLAF, som er nødt til at bruge ressourcer på at registrere og vurdere påstandene.
- 35** I sit sagsstyringssystem registrerer EPPO alle de påstande, som det modtager fra EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer og fra nationale myndigheder. Vedrørende sager modtaget fra private parter udarbejder et centralt team bestående af fem medarbejdere en foreløbig analyse, som efterfølgende valideres af en europæisk anklager. Kun de sager, som skønnes at have potentiale til en strafferetlig vurdering, registreres i sagsstyringssystemet. Alle de sager, der registreres i EPPO's sagsstyringssystem, underkastes derefter en strafferetlig vurdering foretaget af en europæisk delegeret anklager. OLAF har et team på fire medarbejdere, som foretager foreløbige vurderinger. I sit sagsstyringssystem registrerer det de sager, som skønnes potentielt værd at undersøge.

36 Vi konstaterede ved vores analyse af de sager, der blev registreret i sagsstyringssystemerne mellem 2022 og 2024, at i alt 2 386 påstande var indberettet af private parter, og at sådanne parter stod for henholdsvis 10 % og 55 % af de påstande, som EPPO og OLAF modtog. Fra enheder med retlig indberetningspligt - dvs. ikke private parter (jf. [figur 2](#)) - blev der modtaget 6 504 påstande om svig, hvoraf 5 004 blev registreret af EPPO og 1 500 af OLAF. 91 % af dem, der blev modtaget af EPPO, var indsendt af nationale myndigheder, mens 68 % af dem, der blev modtaget af OLAF, var indsendt af EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer (jf. [figur 3](#)).

Figur 3 | Påstande om svig fordelt på indberettende enheder, 2022-2024



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra EPPO og OLAF.

- 37** OLAF samarbejder med toldmyndigheder i tredjelande og støtter EU-medlemsstaternes toldmyndigheder i forbindelse med håndtering af formodede overtrædelser af toldlovgivningen³³, f.eks. ved at kortlægge unddragne importafgifter. Mellem 2022 og 2024 oprettede OLAF 320 ex officio-sager om svig vedrørende indtægter og udgifter baseret på sine dataanalyseaktiviteter og kontroller på stedet. I samme periode oprettede EPPO 107 ex officio-sager om BFI-forbrydelser baseret på offentligt tilgængelige oplysninger eller tidligere efterforskningsaktiviteter.
- 38** Ifølge EPPO er de retshåndhævende organer dens største kilde til påstande om BFI-forbrydelser. Ud fra EPPO's data er det ikke muligt at fastslå, om de indberettede påstande er opdaget af disse organer selv eller bygger på vurderinger af påstande modtaget fra andre. Sådanne detaljer ville gøre det muligt at få en bedre forståelse af forskellige aktørers involvering i opdagelsen af svig og forbedre indsatsen generelt.

Det nuværende system sikrer ikke, at alle påstande om svig vurderes af EPPO

- 39** OLAF har 26 ansatte, som vurderer de påstande om svig, der registreres i dets sagsstyringssystem. [Tabel 4](#) giver et overblik over vurderingerne af de 3 317 påstande om svig, der blev registreret i perioden 2022-2024. Ved udgangen af 2024 var 135 påstande stadig under vurdering, og de fleste af disse var modtaget i årets sidste kvartal.
- 40** Når OLAF overfører en sag til EPPO, skal det ligesom EU's andre institutioner, organer, kontorer og agenturer og de nationale myndigheder uden unødigt forsinkelse indgive en "EPPO Crime Report" (ECR)³⁴. EPPO har udviklet ECR som en standardmodel, der gør det muligt at vurdere, om en påstand vedrører et strafferetligt forhold. En ECR indeholder således f.eks. oplysninger om lovovertrædelsens art og sagens faktiske omstændigheder, en vurdering af den skade, der er forårsaget eller sandsynligvis vil blive forårsaget, og alle tilgængelige oplysninger om ofre, mistænkte eller andre involverede personer.

³³ Rådets forordning (EF) nr. 515/97 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.

³⁴ OLAF-forordningen, artikel 12c, og EPPO-forordningen, artikel 24.

Tabel 4 | OLAF's vurdering af registrerede påstande om svig, 2022-2024

	Vurderede påstande		EPPO Crime Report		Hit/no hit	
	Antal	Gennemsnitlig tid (dage)	Antal	Gennemsnitlig tid (dage)	Positiv	Negativ
Vurdering i gang	135	i.r.	i.r.	i.r.	3	2
Overførsel til EPPO	162	68	143	17	29	18
Henlæggelse	2 314	57	i.r.	i.r.	22	40
Administrativ undersøgelse	564	61	29	i.r.	26	224
Afsluttet	197	i.r.	2	i.r.	5	65
Indstillet	11	i.r.	9	i.r.	1	8
I gang	356	i.r.	18	i.r.	20	151
Koordinering eller gensidig bistand*	142	i.r.	i.r.	i.r.	i.r.	11
I alt	3 317	58	172	i.r.	80	295

* OLAF mente, at disse påstande bedre kunne undersøges af medlemsstaterne eller af andre EU-organer, og tilbød sin bistand.

Note: i.r. = ikke relevant.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra OLAF.

Det er nødvendigt at vurdere og overføre påstande til EPPO, fordi systemet ikke sikrer, at EPPO modtager alle påstande

- 41** OLAF vurderede, at 162 påstande vedrørte formodede lovovertrædelser, og overførte dem til EPPO. Det tog i gennemsnit OLAF 68 dage at afslutte sin vurdering af disse sager, men i halvdelen af tilfældene tog det mere end det maksimum på to måneder, der er fastsat i forordningen³⁵. I 19 tilfælde tog det over 100 dage at vurdere, om sagerne vedrørte strafbar adfærd, og den længste vurdering varede næsten ni måneder (256 dage).
- 42** OLAF indgav 143 ECR'er. Indgivelse af en ECR forlængede i gennemsnit processen med 17 dage, men i ét tilfælde var det 55 dage. Vedrørende 14 sager valgte OLAF at anvende hit/no hit-proceduren til at fastslå, om EPPO havde indledt en efterforskning af bestemte forhold, i stedet for at indgive en ECR. OLAF underrettede EPPO om fem henlagte sager uden at indgive en ECR eller anvende hit/no hit-formularen. EPPO valgte at efterforske de forhold, der var blevet indberettet til OLAF.

³⁵ OLAF-forordningen, artikel 12c, stk. 4.

De retlige rammer sikrer ikke EPPO viden om sager, som OLAF henlægger

- 43** OLAF vurderede vedrørende 2 314 påstande, at der ikke forelå tilstrækkeligt bevismateriale til, at der kunne indledes undersøgelse, og henlagde derfor sagerne. Denne vurdering tog i gennemsnit 57 dage, dvs. mindre end det maksimum på to måneder, der er fastsat i forordningen³⁶. Selv om OLAF vurderede, at disse sager skulle henlægges, foretog den hit/no hit-kontrol hos EPPO vedrørende 62 af dem. I 22 tilfælde svarede EPPO, at den også havde modtaget påstandene. OLAF indgav ingen ECR'er om de resterende 40 sager, som EPPO ikke var bekendt med, fordi OLAF vurderede, at de ikke vedrørte strafbar adfærd. EPPO havde derfor ingen viden om de pågældende påstande.
- 44** Efter vores mening skaber de varierende krav om indberetning af påstande om svig et komplekst system, som ikke sikrer, at alle påstande når frem til EPPO. Ud over de 62 sager, der blev kontrolleret ved anvendelse af hit/no hit-proceduren i overensstemmelse med de retlige rammer, henlagde OLAF 2 252 sager. Vi bemærker, at kun EPPO i sidste ende har kompetence til at vurdere, om en påstand vedrører strafbar adfærd. Det er ikke muligt at afgøre, om EPPO selv modtog disse påstande i fuldt omfang eller delvis, eftersom de to organers sagsstyringssystemer ikke er forbundet.

Det nuværende hit/no hit-system forsinker OLAF's indledning af undersøgelser og forhindrer ikke parallelle undersøgelser

- 45** OLAF vurderede, at 564 påstande berettigede en administrativ eller supplerende undersøgelse. Det tog i gennemsnit OLAF 61 dage at afslutte vurderingsprocessen vedrørende disse sager, svarende til det maksimum på to måneder, der er fastsat i forordningen³⁷. Før OLAF indleder en administrativ undersøgelse, skal det for at undgå at kompromittere en potentiel strafferetlig EPPO-efterforskning foretage en hit/no hit-kontrol hos EPPO (jf. [tekstboks 1](#)), hvilket gør processen mere kompleks og i gennemsnit forlænger den med mindst fire dage. Hvis EPPO er i gang med en strafferetlig efterforskning af de samme forhold, kan OLAF stille forslag om en supplerende administrativ undersøgelse³⁸. EPPO kan acceptere eller afvise dette forslag.

³⁶ OLAF-forordningen, artikel 12c, stk. 4.

³⁷ OLAF-forordningen, artikel 5, stk. 4.

³⁸ OLAF-forordningen, artikel 12f.

- 46** Som bemærket ovenfor er formålet med hit/no hit-kontrollen at forhindre, at der gennemføres parallelle undersøgelser, f.eks. som følge af muligheden for dobbelt indberetning. OLAF indledte undersøgelser af 564 påstande i 2022-2024, men foretog ingen hit/no hit-kontrol vedrørende 314 af dem (57 %). Af disse 314 påstande var 75 (24 %) blevet sendt til OLAF fra EPPO og krævede derfor ingen hit/no hit-kontrol. Ifølge oplysninger fra OLAF gjaldt det for 236 påstande, at OLAF enten vurderede, at de ikke henhørte under EPPO's kompetence, eller fra andre kilder vidste, at EPPO havde besluttet ikke at udøve sine beføjelser. Efter vores mening giver det nuværende hit/no hit-system ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at der ikke indledes parallelle undersøgelser af de samme forhold. Vedrørende de resterende tre påstande, som OLAF havde fremsat på grundlag af sine egne analytiske vurderinger, indledte det supplerende undersøgelser efter aftale med EPPO.
- 47** Vi konstaterede med hensyn til fire af de 250 sager, hvor der blev foretaget hit/no hit-kontrol, at OLAF indledte sin undersøgelse, før hit/no hit-kontrollen blev foretaget. I disse tilfælde sendte OLAF i gennemsnit hit/no hit-forespørgslen et år (357 dage) efter at have indledt sin undersøgelse. I fire andre tilfælde kunne OLAF ikke oplyse, hvornår hit/no hit-kontrollen blev foretaget, og vi kunne derfor ikke afgøre, om det skete før eller efter indledningen af undersøgelsen.

EPPO's begrænsede deling af oplysninger med OLAF mindsker mulighederne for at træffe supplerende administrative foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet

- 48** Alle de påstande om svig, der registreres i EPPO's sagsstyringssystem, vurderes af de europæiske delegerede anklagere. En europæisk delegeret anklager kan afgøre, at EPPO ikke har kompetence i en sag, men en af EPPO's permanente afdelinger kan revurdere denne afgørelse og fastslå, at EPPO har kompetence til at efterforske³⁹. EPPO overvåger kun varigheden af verifikationen i hver sag og ikke den faktiske tid, som dens 166 europæiske delegerede anklagere⁴⁰ og 15 permanente afdelinger bruger på at vurdere påstande.

³⁹ EPPO-forordningen, artikel 26, stk. 3.

⁴⁰ EPPO's årsberetning for 2024, s. 81.

49 Tabel 5 giver et overblik over EPPO's vurderinger af de 5 573 påstande om svig, der blev registreret i perioden 2022-2024. Ved udgangen af 2024 var 326 påstande (6 %) stadig under vurdering af EPPO. 112 (34 %) af disse påstande var modtaget mere end tre måneder tidligere. Vedrørende 68 af disse sager var EPPO ved at verificere oplysninger, og de resterende 44 påstande var under revurdering i de permanente afdelinger.

Tabel 5 | EPPO - Behandling af modtagne påstande, 2022-2024

EPPO	2022	2023	2024	I alt	I alt med opdelte sager*
Samlet med andre sager	0	7	14	21	
Under behandling	1	13	312	326	
Modtaget i 4. kvartal 2024			214	214	
Modtaget før 4. kvartal 2024	1	13	98	112	
Henlæggelse	652	637	660	1 949	
<i>Henvist til OLAF</i>	<i>1</i>	<i>29</i>	<i>26</i>	<i>56</i>	
Efterforskning indledt	861	1 220	1 196	3 277	3 491
I gang	320	660	905	1 885	1 966
Samlet med andre sager	136	195	145	476	501
Indstillet	247	279	139	665	722
<i>henvist til OLAF</i>	<i>17</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>31</i>	<i>33</i>
<i>henvist til de nationale myndigheder</i>	<i>95</i>	<i>146</i>	<i>116</i>	<i>357</i>	<i>377</i>
Indbragt for en domstol (retsforfølgning)	158	86	7	251	302
I alt	1 514	1 877	2 182	5 573	

* Opdelte sager opstår, når en påstand kan give anledning til mere end én undersøgelse.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra EPPO.

Henlagte sager bliver ikke altid henvist til OLAF, hvilket kan begrænse potentialet for administrative foranstaltninger

- 50** På grundlag af sine vurderinger konkluderede EPPO, at 1 949 påstande ikke henhørte under dens kompetence eller ikke var behørigt begrundet. Disse sager blev derfor henlagt. EPPO gav os ikke data om, hvor lang tid det tog at vurdere disse påstande. I henhold til lovgivningen⁴¹ skal påstande om lovovertrædelser, som ikke er omfattet af EPPO's kompetence, uden unødigt forsinkelse henvises til de nationale anklagemyndigheder, men de data, som vi modtog fra EPPO, viser ikke, hvor mange henlagte sager der var blevet sendt til de nationale myndigheder.
- 51** Fra oktober 2023 blev det i EPPO's sagsstyringssystem registreret, når sager blev overført til OLAF. Vedrørende de 56 sager, der blev overført til OLAF mellem oktober 2023 og udgangen af december 2024, gik der i gennemsnit 116 dage mellem modtagelsen hos EPPO og fremsendelsen til OLAF. EPPO's forretningsorden fastsætter en frist på to måneder for fremsendelse til OLAF, men denne frist kan forlænges af den europæiske chefanklager⁴². EPPO meddelte os, at der vedrørende disse sager var givet behørigt godkendte forlængelser af fristen.
- 52** Kommissionen og navnlig OLAF har ikke adgang til alle de påstande, der ikke efterforskes af EPPO, f.eks. de sager, der i overensstemmelse med EPPO-forordningen overføres til nationale anklagere eller nationale administrative myndigheder. Dette kan betyde, at OLAF som organ med ansvar for EU's politik for bekæmpelse af svig har begrænsede muligheder for at vurdere, om det kunne være relevant for Kommissionen at træffe supplerende administrative foranstaltninger med henblik på at beskytte EU-budgettet.

Mangel på oplysninger om status for igangværende efterforskninger forhindrer OLAF i at foreslå supplerende undersøgelser

- 53** EPPO besluttede at indlede 3 491 efterforskninger vedrørende 3 277 af de påstande, som den modtog i perioden 2022-2024. Vi konstaterede, at 88 % af efterforskningerne som krævet i EPPO's forretningsorden blev indledt inden for 60 dage efter den første modtagelse, og at 54 % blev indledt inden for fem dage. Vedrørende de sidste 12 % af sagerne, hvor vurderingen tog mere end 60 dage, var der givet godkendte forlængelser af fristen⁴³.

⁴¹ EPPO-forordningen, artikel 24, stk. 8.

⁴² EPPO's forretningsorden, artikel 40, stk. 4-5, og artikel 42, stk. 4.

⁴³ EPPO's forretningsorden, artikel 39, stk. 5-7.

- 54** Når en påstand efterforskes, er EPPO forpligtet til at begrænse adgangen til oplysninger om den og kun videregive sådanne på et strengt "need-to-know"-grundlag. Dette er nødvendigt for at sikre overholdelse af den strafferetlige efterforsknings fortrolighed og princippet om uskyldsformodning samt for at beskytte bevismaterialet mod at blive tilintetgjort af den påståede bedrager. De europæiske delegerede anklagere afgør ud fra en faglig vurdering, om og hvornår oplysninger kan stilles til rådighed for et andet organ, herunder OLAF, med henblik på at muliggøre en eventuel supplerende undersøgelse.
- 55** Supplerende OLAF-undersøgelser kan effektivt styrke beskyttelsen af EU-budgettet, hvis de så tidligt som muligt i processen fører til henstillinger om vedtagelse af administrative foranstaltninger såsom udelukkelse af enheder fra EU-finansiering (sortlistning) og tidlig opdagelse. Dette forudsætter, at EPPO på det rette tidspunkt giver OLAF de nødvendige oplysninger til at kunne afgøre, om det vil være omkostningseffektivt at indlede en supplerende undersøgelse. Der er den ulempe ved at udsætte delingen af oplysninger om en straffesag indtil dens afslutning, at det kan tage flere år at gennemføre en strafferetlig efterforskning.
- 56** Vi konstaterede, at OLAF havde indledt 67 supplerende undersøgelser vedrørende påstande modtaget i perioden 2022-2024, svarende til ca. 2 % af de efterforskninger, som EPPO havde indledt. 49 af disse undersøgelser blev indledt på EPPO's anmodning og 18 på OLAF's eget initiativ. I december 2024 var der afsluttet 17 supplerende undersøgelser, som resulterede i henstillinger om at inddrive 42 millioner euro og træffe forebyggende foranstaltninger til en værdi af 240 000 euro. Vedrørende de resterende EPPO-eftersforskninger havde OLAF ikke de nødvendige oplysninger til at vurdere den potentielle værdi af at foreslå en supplerende undersøgelse. Desuden havde OLAF i december 2024 afsluttet 47 undersøgelser af påstande modtaget før 2022 vedrørende i alt 610 milliarder euro.

Mangel på oplysninger om indstillede efterforskninger forhindrer OLAF i at indlede administrative undersøgelser

- 57** Af de efterforskninger, som EPPO indledte - fraregnet 41 momssager, hvor kompetencen ligger hos medlemsstaterne og ikke hos Kommissionen/OLAF - blev 681 efterfølgende indstillet. OLAF underrettes ikke automatisk om indstillede sager. Vi konstaterede, at EPPO kun havde underrettet OLAF om 33 (5 %) af disse sager. Vedrørende de resterende 648 sager (95 %) havde OLAF ikke mulighed for at overveje, om det ville være omkostningseffektivt at indlede en administrativ undersøgelse, som kunne sætte Kommissionen i stand til at vedtage passende beskyttelsesforanstaltninger.

- 58** Med hensyn til de 33 indstillede efterforskninger, som EPPO havde underrettet om, vurderede Kommissionen ikke, at de fremsendte oplysninger var tilstrækkelig detaljerede til, at dens tjenestegrene kunne træffe passende foranstaltninger eller anmode OLAF om at indlede en administrativ undersøgelse. I henhold til de eksisterende samarbejdsordninger havde Kommissionen mulighed for at anmode om yderligere oplysninger. I november 2024 nåede EPPO og Kommissionen til enighed om en ny underretningsmodel, som skal sikre mere detaljerede oplysninger om hver indstillet sag. Da vores skæringsdato var den 31. december 2024, havde vi ikke mulighed for at vurdere effekten af den nye underretningsmodel i forbindelse med denne revision.
- 59** EPPO henviste 377 indstillede efterforskninger til de nationale myndigheder, eftersom den ansvarlige europæiske delegerede anklager vurderede, at disse myndigheder var bedst i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger. De nationale myndigheder har indberetningsforpligtelser over for OLAF eller Kommissionen, men det har EPPO ikke, hvilket betyder, at overvågningsprocessen ikke er fuldt effektiv.

Oplysningerne om antallet af sager, der indbringes til retsforfølgning, er ufuldstændige og giver ikke Kommissionen mulighed for at sikre fuld anvendelse af administrative foranstaltninger

- 60** Hvis det er nødvendigt af hensyn til inddrivelse af midler, administrativ opfølgning eller overvågning, skal EPPO underrette de kompetente nationale myndigheder, de berørte personer og EU's relevante institutioner, organer, kontorer og agenturer om sin afgørelse om at retsforfølge⁴⁴. Af de 302 efterforskninger, der førte til retsforfølgning, blev Kommissionen underrettet om ca. to tredjedele (202), mens den vedrørende de resterende sager ikke fik oplyst, om de berørte administrative myndigheder befandt sig uden for Kommissionen, om de var blevet behørigt underrettet, eller om de traf de nødvendige administrative foranstaltninger. Uden oplysninger om alle sådanne sager er Kommissionen ikke i stand til at sikre, at alle de nødvendige administrative foranstaltninger anvendes.

⁴⁴ EPPO-forordningen, artikel 36, stk. 6.

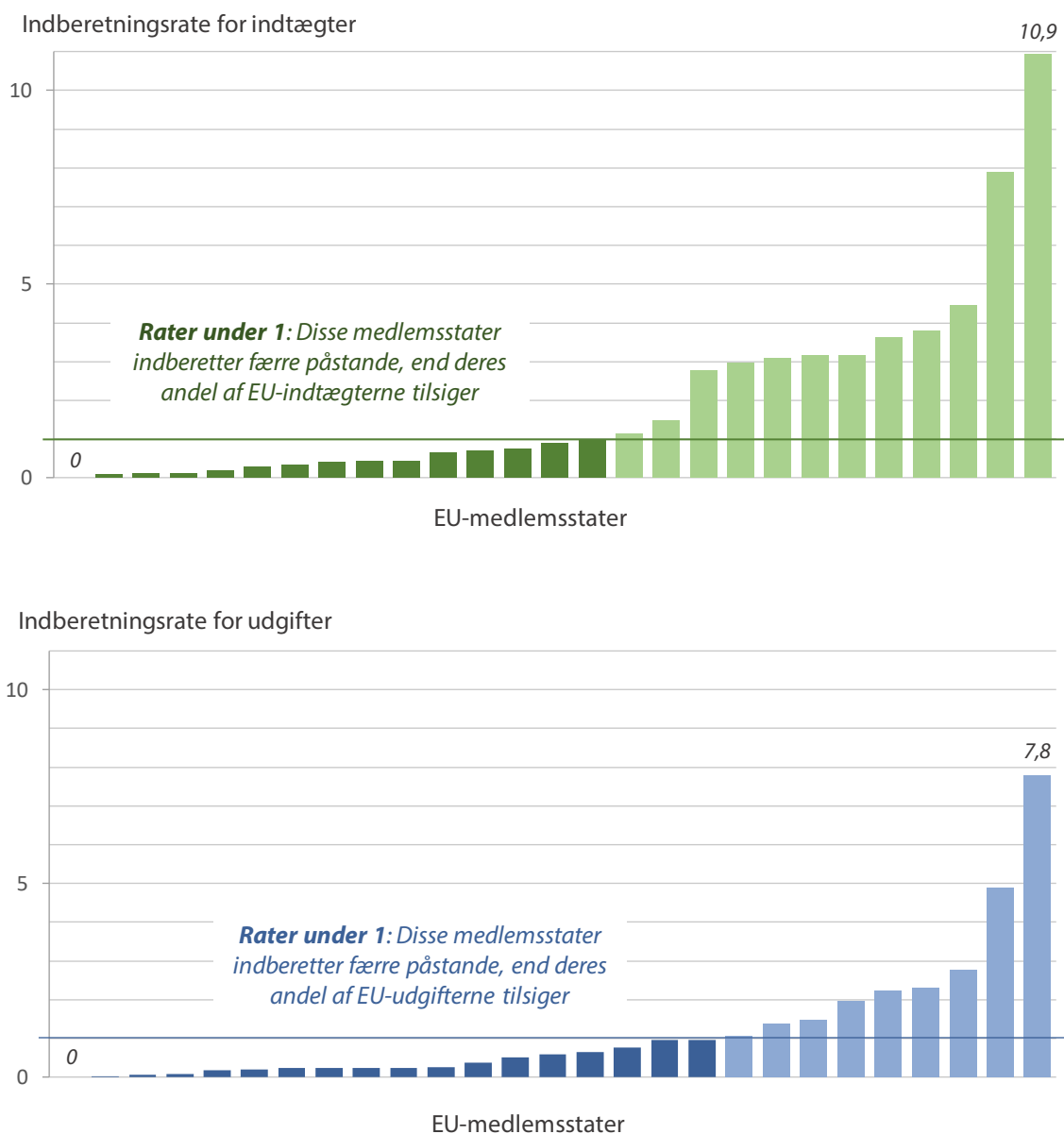
Kommissionen har ikke fuldt overblik over de beløb med indvirkning på EU-budgettet, der er omfattet af undersøgelser eller efterforskninger af svig

- 61** Det endelige mål med EPPO's og de nationale anklagemyndigheders strafferetlige efterforskninger og OLAF's administrative undersøgelser er at beskytte EU's finansielle interesser. Dette kan opnås ved at straffe dømte kriminelle og træffe passende administrative foranstaltninger, f.eks. inddrivelse af midler, suspension af igangværende kontrakter eller udelukkelse fra fremtidig finansiering. Vores forventning var, at Kommissionen som endelig ansvarlig for gennemførelsen af EU-budgettet havde et overblik over, i hvilket omfang resultaterne af strafferetlige efterforskninger og administrative undersøgelser bidrager til at beskytte EU's finansielle interesser. Det var også vores forventning, at Kommissionen fulgte op på resultaterne af undersøgelser af svig for at sikre behørig inddrivelse af alle de beløb, der skulle betales til EU-budgettet.

Dataene om indberettet svig viser variationer, som ikke analyseres

- 62** Vi analyserede, om der var en korrelation mellem antallet af registrerede påstande om svig i EPPO's og OLAF's sagsstyringssystemer, som var indberettet af medlemsstaternes organer, og omfanget af de EU-budgetmidler, som disse organer var ansvarlige for.
- 63** For hver enkelt medlemsstat beregnede vi "indberetningsrater" vedrørende EU-budgettets indtægter og udgifter, idet vi sammenholdt den andel af de samlede indtægter (traditionelle egne indtægter plus momsbidrag) og den andel af de samlede udgifter, som medlemsstaten forvaltede, med dens andel af de samlede påstande om formodet svig, som de nationale myndigheder og EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer havde sendt til EPPO og OLAF. En indberetningsrate på over 1 betyder, at den pågældende medlemsstat indberetter forholdsmeæssigt flere påstande om formodet svig, end det kunne forventes ud fra de indtægter eller udgifter, som den er ansvarlig for. [Figur 4](#) viser, at indberetningsraterne varierer betydeligt, idet nogle medlemsstater indberetter langt flere påstande om svig, end det kunne forventes ud fra de indtægter og udgifter, som de er ansvarlige for. Kommissionen har ikke analyseret disse variationer med henblik på at vurdere, om de f.eks. kan skyldes svagheder med hensyn til opdagelse eller styrker med hensyn til forebyggelse.

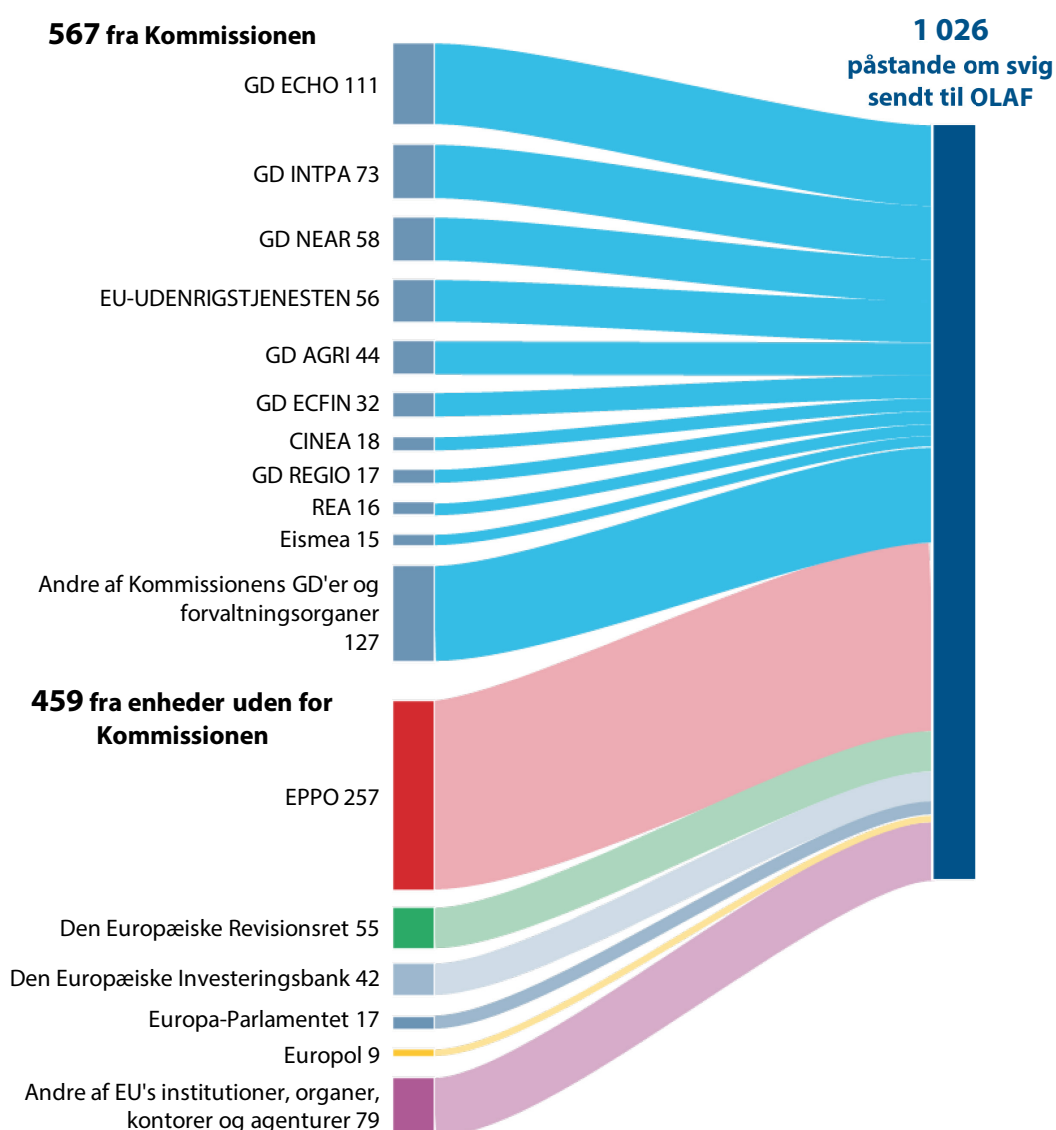
Figur 4 | 2022-2024: Medlemsstaternes rater for indberetning af påstande om svig i forhold til de forvaltede EU-indtægter og -udgifter



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra EPPO og OLAF om de registrerede påstande og data fra Kommissionen om [EU's udgifter og indtægter](#).

- 64** EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer er retligt forpligtet til at indberette påstande om svig til både EPPO og OLAF (jf. punkt 32). Mellem 2022 og 2024 modtog OLAF 567 påstande fremsat af Kommissionens tjenestegrene. I samme periode modtog OLAF 459 påstande fra EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer uden for Kommissionen. EPPO, Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Revisionsretten stod for over 77 % af disse indberetninger (jf. figur 5).

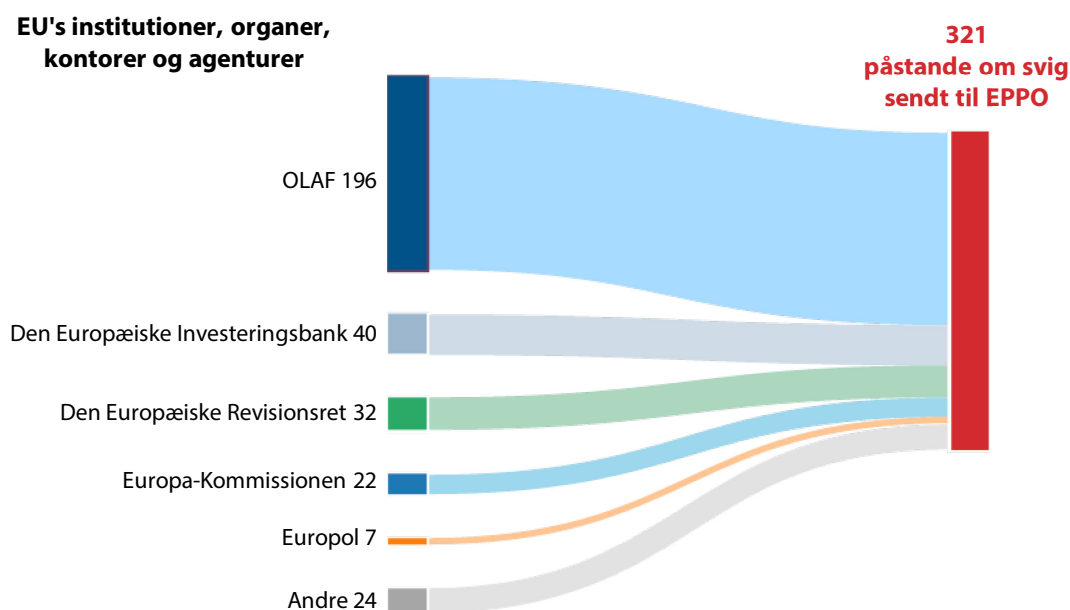
Figur 5 | 2022-2024: Påstande om svig sendt til OLAF af Kommissionen og dens agenturer samt af EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer uden for Kommissionen



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra OLAF.

- 65** Mellem 2022 og 2024 indberettede EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer 321 påstande om svig til EPPO. OLAF indberettede flest (196 påstande), efterfulgt af EIB og Revisionsretten (jf. [figur 6](#)).

Figur 6 | 2022-2024: Påstande om svig sendt til EPPO af EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra EPPO.

- 66** Kommissionen har ikke analyseret, hvorfor EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer sender OLAF ca. tre gange så mange påstande som EPPO. En delvis forklaring kunne være, at EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer er forpligtet til uden unødigt forsinkelse at sende EPPO påstande om BFI-forbrydelser⁴⁵, men også kan anmode OLAF om at foretage en foreløbig vurdering af deres påstande om svig⁴⁶. En anden forklaring kunne være, at påstande om svig sendes til OLAF, hvis de vedrører medlemsstater uden for EPPO-samarbejdet eller interne forhold i EU-institutionerne, f.eks. ikkestrafferetlige forseelser begået af ansatte. Disse mulige forklaringer kan ligge bag en del af forskellen i antallet af indberetninger fra EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer, men forskellen er ikke desto mindre betydelig.

⁴⁵ EPPO-forordningen, artikel 24, stk. 1.

⁴⁶ OLAF-forordningen, artikel 12c, stk. 6, og EPPO-forordningen, betragtning 51.

Dataene om resultaterne af EPPO-efterforskninger og OLAF-undersøgelser er ikke sammenlignelige

- 67** Formålet med EPPO's strafferetlige efterforskninger er at straffe kriminelle, herunder ved at inddrive udbytte fra strafbare forhold. Under sine efterforskninger kan EPPO identificere aktiver, der skal indefrys for at sikre betaling, hvis der opnås domfældelse. I sådanne tilfælde - når den økonomiske skade er blevet fastlagt af nationale domstole - er det medlemsstaternes myndigheder, der er ansvarlige for at inddrive udbyttet fra de strafbare forhold. Dette udbytte vil typisk blive beregnet som den samlede skade forårsaget af den kriminelle aktivitet, inklusive skyldige beløb til det nationale budget eller EU-budgettet og til eventuelle andre ofre for forbrydelsen. Endelig skal indefrosne aktiver og alle andre aktiver konfiskeres og konverteres til kontanter. EPPO skal underrette sagernes ofre, uanset om det er nationale myndigheder eller EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer. Disse myndigheder kan til enhver tid træffe passende administrative foranstaltninger, så længe de ikke forstyrrer straffesagerne⁴⁷.
- 68** OLAF-undersøgelser resulterer i henstillinger til EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer og nationale myndigheder (såsom toldmyndigheder og forvaltningsmyndigheder med ansvar for EU-midler). Henstillingerne omhandler foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet mod tidligere eller fremtidige forseelser, f.eks. identificering af beløb, der skal inddrives til EU-budgettet, udelukkelse af enheder fra EU-finansiering, tidlig opdagelse, suspension af EU-betalinger vedrørende igangværende kontrakter eller - vedrørende EU's indtægter - foranstaltninger, der skal træffes af toldmyndighederne. OLAF har ikke beføjelser til selv at træffe disse foranstaltninger. På udgiftssiden er det organerne med ansvar for at forvalte EU-udgifter, der skal gennemføre OLAF's henstillinger⁴⁸. På indtægtssiden er OLAF's henstillinger rettet til medlemsstaterne, og Kommissionens rolle er at sikre, at de gennemføres.
- 69** **Tabel 6** viser resultaterne pr. 31. december 2024 vedrørende EPPO-efterforskninger og OLAF-undersøgelser af sager registreret mellem 2022 og 2024. EPPO's og OLAF's resultater er ikke direkte sammenlignelige: Alle henstillinger baseret på OLAF-undersøgelser er direkte relateret til EU-budgettet, mens EPPO-efterforskninger også omhandler beløb relateret til nationale budgetter og andre ofre. Resultaterne af EPPO's efterforskninger og OLAF's undersøgelser kan derfor dårligt give et konsolideret overblik over det beløb, der påvirker EU-budgettet.

⁴⁷ [BFI-direktivet](#), artikel 13, kombineret med de forpligtelser, der er fastsat i [EU's finansforordning](#) og den gældende sektorlovgivning.

⁴⁸ [EU's finansforordning](#), artikel 98 og 100.

Tabel 6 | Resultater af EPPO's strafferetlige efterforskninger og OLAF's administrative undersøgelser af registrerede påstande, 2022-2024

EPPO's strafferetlige efterforskninger		
Alle ofre omfattet		
Antal efterforskninger med indefrysning af aktiver	347	
med endelige retsafgørelser	32*	
	Godkendt	Udført
Værdi af indefrysninger godkendt af EPPO (millioner euro)	3 007,4	764,1*
Værdi af de nationale domstoles endelige indtægtsordrer (millioner euro)	231,7*	
OLAF's administrative undersøgelser		
Kun EU-budgettet omfattet		
Antal efterforskninger med forslag til henstillinger	163	
med gennemførte finansielle henstillinger (inddrivelser)	16	
Antal undersøgelser med hver type foreslået henstilling:		
Finansielle henstillinger	90	
Forebyggende foranstaltninger	78	
Administrative henstillinger (sortlistning**)	26	
Retlige henstillinger	16	
	Foreslået	Gennemført
Værdi af forslag til inddrivelse (millioner euro)	615,3	23,1
Værdi af forslag til forebyggelse (millioner euro)	52,4	9,7

* Omfatter kun endelige retskendelser afsagt i 2024 vedrørende efterforskninger indledt i 2022-2024. Først i 2024 var EPPO i stand til at afsætte de nødvendige ressourcer til at indsamle og registrere disse oplysninger fra de nationale retlige myndigheder.

** Udelukkelse under systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra EPPO og OLAF.

- 70** I perioden 2022-2024 foretog EPPO (enten direkte eller ved opnåelse af retskendelser) indefrysning af aktiver til en samlet værdi af 3 milliarder euro i forbindelse med 347 efterforskninger. I løbet af 2024 førte 32 af disse efterforskninger til endelige retsafgørelser, hvor domstolene fastslog samlede skader på 232 millioner euro og pålagde de nationale myndigheder at inddrive udbyttet fra de strafbare forhold, herunder ved konfiskation af indefrosne aktiver. Der blev afsagt endelige retsafgørelser vedrørende andre sager i 2022 og 2023, men EPPO har ingen data om domstolenes fastslåelse af skader i forbindelse med disse sager. Beløbet på 232 millioner euro gælder de samlede skader - ikke kun den del, der påvirker EU-budgettet. Desuden kan der først ske tilbagebetaling, når de konfiskerede aktiver er konverteret til kontanter. Kommissionen har ikke modtaget oplysninger, som sætter den i stand til at vurdere, hvor stor en del af de nationale domstoles endelige indtægtsordrer på i alt 232 millioner euro der vedrører EU-budgettet. Kommissionen meddelte os, at den i november 2024 begyndte at etablere en "EPPO-tilsynsmekanisme" med henblik på at overvåge resultaterne af EPPO's efterforskninger. Fremtiden vil vise, hvordan dette system fungerer.
- 71** Til sammenligning førte 90 OLAF-undersøgelser baseret på de administrative retlige rammer til finansielle henstillinger om at inddrive 615 millioner euro og træffe forebyggende foranstaltninger til en værdi af 52 millioner euro. 16 af disse henstillinger var gennemført af de respektive anvisningsberettigede ved udgangen af 2024. Som følge heraf var 23 millioner euro inddrevet, og alle de forebyggende foranstaltninger til en værdi af 10 millioner euro var truffet. Begge disse beløb vedrører direkte EU-budgettet.

Kommissionen mangler fuldstændige oplysninger om de beløb med indvirkning på EU-budgettet, der er omfattet af nationale retsafgørelser

- 72** EPPO og OLAF er ikke selv ansvarlige for at inddrive EU-midler. Kommissionen skal som endeligt ansvarlig for gennemførelsen af EU-budgettet sikre, at alle skyldige beløb hurtigt inddrives af de relevante nationale myndigheder eller EU-myndigheder⁴⁹, uanset om inddrivelsen er baseret på en strafferetlig eller en administrativ procedure. For at kunne gøre dette skal den vide, hvilke beløb der skyldes til EU-budgettet.

⁴⁹ EU's finansforordning, artikel 98 og 100.

- 73** OLAF overvåger gennemførelsen af sine henstillinger, men Kommissionen indførte først i november 2024 "EPPO-tilsynsmekanismen", som omfatter sager vedrørende EU-udgifter og traditionelle egne indtægter. Hvad angår moms oplyste EPPO i januar 2025 Kommissionen om alle de efterforskede sager, der havde ført til dom mellem juni 2021 og december 2024.
- 74** Med hensyn til OLAF-henstillinger konstaterede vi, at OLAF som reaktion på vores beretning om risici for svig i forbindelse med EU's udgifter⁵⁰ havde etableret en opfølgingsmekanisme til overvågning af de endelige inddrivelses, der fastlægges af Kommissionens anvisningsberettigede. Ifølge de data, som vi modtog fra OLAF, blev der mellem 2022 og 2024 inddrevet 4,5 milliarder euro (3,4 milliarder euro vedrørende én sag) og truffet forebyggende foranstaltninger til en værdi af 0,8 milliarder euro som følge af OLAF-henstillinger. Disse inddrivelses vedrører OLAF-undersøgelser af påstande registreret mellem 2008 og 2024, hvilket forklarer, hvorfor det inddrevne beløb er mere end fem gange så stort som det beløb, der er vist i [tabel 6](#).
- 75** Hvad angår EPPO-efterforskninger beholder medlemsstaterne de beløb vedrørende momssvig, der inddrives på grundlag af strafferetlige afgørelser. I EU's system for opkrævning af indtægter skal dette påvirke medlemsstaternes momsgrundlag, som anvendes til at beregne deres årlige bidrag til EU's momsbaserede egne indtægter. Til dette formål meddeler medlemsstaterne Kommissionen deres momsgrundlag for et givet år, og Kommissionen foretager regelmæssige inspektioner for at vurdere, om medlemsstaternes data er korrekte. På tidspunktet for vores revision havde Kommissionen imidlertid ingen oplysninger om disse momssager og derfor ingen specifik mekanisme til at overvåge, om inddrivelses pålagt af domstole var medregnet i en given medlemsstats momsgrundlag.
- 76** EPPO-efterforskninger vedrørende traditionelle egne indtægter og EU-udgifter kan føre til inddrivelses pålagt af nationale domstole. For at kunne overvåge disse inddrivelses skal Kommissionen have kendskab til de pågældende sager, senest når de indbringes for en domstol. Vi konstaterede med hensyn til de sager, som EPPO indledte efterforskninger af i perioden 2022-2024, at Kommissionen blev underrettet om 202 af de 302 sager, der blev indbragt for en domstol (jf. også punkt [60](#)). I november 2024 begyndte Kommissionen at etablere en mekanisme til at overvåge, hvor stor en del af disse beløb der påvirker EU-budgettet (jf. punkt [70](#)). Vedrørende de resterende 100 sager medfører manglen på oplysninger om domstolsindbringelse af EPPO-sager, at Kommissionen ikke er i stand til at fastslå, om nogen af disse beløb vil påvirke EU-budgettet.

⁵⁰ [Særberetning 01/2019](#) "Bekæmpelse af svig i forbindelse med EU's udgifter: Der er behov for handling".

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Jan Gregor, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på møderne den 11. og den 18. november 2025.

På Revisionsrettens vegne



Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Om revisionen

Definitioner

- 1) "Svig"¹ - som forbrydelse - er enhver forsætlig handling eller undladelse, som har til formål at bedrage andre, og som resulterer i, at ofret lider tab, og gerningsmanden opnår en gevinst. Det er f.eks. svig, hvis en støttemodtager bevidst forsøger at vildlede finansieringsyderen med det formål at anmode om godtgørelse af uberettiget høje udgifter.
- 2) "Uregelmæssighed"² er et bredere begreb end svig. Det betegner enhver lovovertrædelse, der skader eller kunne skade EU-budgettet. Hvis en sådan lovovertrædelse er begået forsætligt, er der tale om svig. Det, der adskiller svig fra andre uregelmæssigheder, er således gerningsmandens onde hensigt.

Baggrund

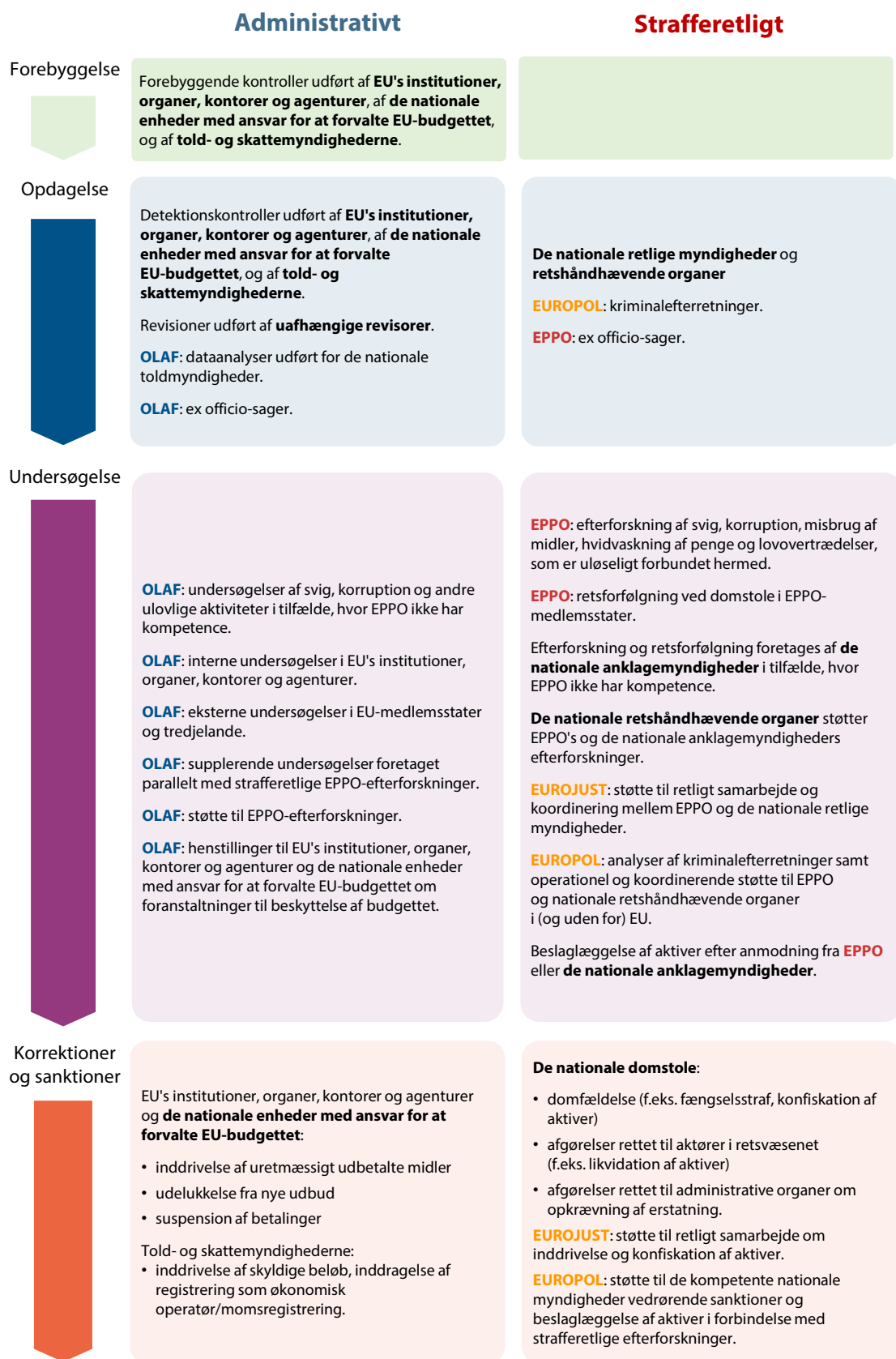
- 3) I EU's struktur for bekæmpelse af svig kan svig adresseres på to måder: ved strafferetlige efterforskninger foretaget af EPPO og ved administrative tiltag gennemført af den institution, som er ansvarlig for budgetforvaltningen, f.eks. Kommissionen. Kommissionen kan også gøre brug af administrative undersøgelser foretaget af OLAF. [Figur 1](#) giver et overblik over, hvordan OLAF og EPPO varetager deres opgaver, og hvordan andre organer deltager i bekæmpelsen af svig.

¹ En juridisk definition er givet i [BFI-direktivets](#) artikel 3.

² BFI-forordningen ([Rådets forordning \(EF, Euratom\) nr. 2988/95](#)), artikel 1, stk. 2.

- 4) Ansvar for at forebygge, opdage og korrigere svig ligger primært hos de organer i medlemsstaterne, der forvalter EU-udgifter og -indtægter, og hos de relevante EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer. I Kommissionen henhører dette ansvar under de tjenestegrene, der forvalter EU-budgettets udgifter (generaldirektorater (GD'er) og forvaltningsorganer ansvarlige for direkte eller indirekte forvaltning) og indtægter (hovedsagelig Generaldirektoratet for Budget). På nationalt niveau skal retshåndhævende og andre retlige myndigheder indberette formodede lovovertrædelser rettet mod EU's finansielle interesser til EPPO. Formodet svig skal desuden indberettes af uafhængige revisorer på nationalt niveau eller EU-niveau og kan frivilligt indberettes af privatpersoner (whistleblowere).

Figur 1 | EU's struktur for bekæmpelse af svig



Kilde: Revisionsretten.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

- 5) Vores revision omfattede EPPO, OLAF, Eurojust og Europol samt Kommissionens overordnede rolle i perioden fra 1. januar 2022 til 31. december 2024. Vores beretning vil bidrage til Kommissionens igangværende revision af EU's struktur for bekæmpelse af svig, jf. dens [hvidbog](#) fra juli 2025.
- 6) Vi udførte følgende arbejde:
 - Vi vurderede, om de fire EU-organers mandater er klare og tilsammen på fyldestgørende vis fastlægger organernes roller og ansvar med hensyn til efterforskning af svig, og vi vurderede den støtte, som EPPO modtager fra OLAF, Eurojust og Europol under sine efterforskninger.
 - Vi vurderede procedurerne for behandling af påstande om svig med særligt fokus på, om OLAF og EPPO undgår overlap og ineffektivitet ved deres vurdering af påstande, og om de sikrer en regelmæssig udveksling af oplysninger.
 - Vi vurderede de mekanismer, som Kommissionen anvender til at føre tilsyn med opdagelse af svig og overvåge resultaterne af strafferetlige efterforskninger og administrative undersøgelser for at sikre behørig erstatning for EU-budgettets tab og med henblik på sin årlige rapportering om beskyttelse af EU's finansielle interesser.
- 7) Vi analyserede de lovgivningsmæssige rammer, der fastlægger de forskellige organers roller og ansvarsområder (herunder forordninger, samarbejdsordninger og relevante rapporter og dokumenter), og vi interviewede personale i de pågældende organer. Vi fik ikke adgang til OLAF's og EPPO's sagsstyringssystemer, hvilket begrænsede vores muligheder for at analysere data. I stedet aggregerede vi et antal detaljerede rapporter fra begge organer for at indhente så mange oplysninger som muligt om, hvordan behandlingen af en påstand om svig forløber, omfattende undersøgelsen og sagens (endelige) udfald.

Forkortelser

BFI: Beskyttelse af Unionens finansielle interesser

CINEA: Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø

CMS: Sagsstyringssystem

ECR: EPPO Crime Report

EISMEA: Forvaltningsorganet for Det Europæiske Innovationsråd og SMV'er

EPPO: Den Europæiske Anklagemyndighed

EUROJUST: Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde

EUROPOL: Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde

EU-UDENRIGSTJENESTEN: Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

GD AGRI: Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter

GD ECFIN: Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender

GD ECHO: Generaldirektoratet for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan

GD HOME: Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender

GD INTPA: Generaldirektoratet for Internationale Partnerskaber

GD JUST: Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere

GD NEAR: Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger

GD REGIO: Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik

MOMS: Merværdiafgift

OLAF: Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

REA: Det Europæiske Forvaltningsorgan for Forskning

Glossar

Administrativ henstilling: OLAF-henstilling til organer, der forvalter EU-midler, om at træffe administrative foranstaltninger for at forhindre fortsatte forseelser.

Administrativ undersøgelse: Procedure gennemført af et administrativt organ, f.eks. OLAF, med henblik på at fastslå, om aktiviteter, som det har fået kendskab til, er uregelmæssige. Dette udelukker ikke en strafferetlig efterforskning.

BFI-direktivet: EU-direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser.

Disciplinær henstilling: OLAF-henstilling til en EU-institution, et EU-organ, et EU-kontor eller et EU-agentur om at straffe ansatte eller begrænse deres aktiviteter for at forhindre fortsatte forseelser til skade for EU's finansielle interesser.

Domfældelse: En retsafgørelse, hvor en tiltalt kendes skyldig i at have begået en forbrydelse.

Finansiel henstilling: OLAF-henstilling til en EU-institution, et EU-organ, et EU-kontor eller et EU-agentur med angivelse af beløb, som er konstateret uregelmæssige eller påvirket af svig, med henblik på udarbejdelse af administrative indtægtsordrer. Henstillingen kan også omfatte forslag til forebyggende foranstaltninger såsom suspension af betalingsbeløb vedrørende igangværende kontrakter.

Forebyggende foranstaltning: Handling foreslået af OLAF efter en administrativ undersøgelse for at forhindre videreførelse af aktiviteter, som skader EU's finansielle interesser, og/eller beskytte bevismateriale vedrørende tidligere forseelser.

Hit/no hit: Administrativ kontrol foretaget af OLAF for at undersøge, om en påstand om svig også er modtaget af EPPO.

Indfrysning af aktiver: Handling efter påbud fra en national domstol, hvor en formodet forbryders aktiver beslaglægges foreløbigt som garanti for dækning af eventuelle erstatningsbeløb.

Indtægtsordre: Krav om tilbagebetaling af midler, der er påvirket af uregelmæssigheder eller svig, fastlagt enten retligt (udstedt af en domstol) eller administrativt (udstedt af et organ, der forvalter EU-budgetmidler).

Konfiskation af aktiver: Handling efter påbud fra en national domstol, hvor en forbryders aktiver, herunder tidligere indefrosne aktiver, fjernes permanent og stilles til rådighed med henblik på at yde erstatning til ofre for forbrydelsen.

Retlig henstilling: OLAF-henstilling til de nationale retlige myndigheder om at følge op på en undersøgelse, når den afslører formodede BFI-forbrydelser eller anden kriminalitet.

Retsforfølgelse: En anklagers afgørelse om at rejse tiltale for en forbrydelse.

Strafferetlig efterforskning: Aktivitet udført af et organ til efterforskning i straffesager (EPPO eller en anden offentlig anklagemyndighed) for at fremskaffe bevis for strafbar adfærd med henblik på at bringe kriminelle for retten.

Supplerende undersøgelse: Administrativ undersøgelse foretaget af OLAF samtidig med en strafferetlig efterforskning foretaget af EPPO.

Tiltale: Officiel meddelelse, hvorved en anklager indbringer en sag for retten med påstand om, at modtageren har begået en strafbar handling.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-26>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-26>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regelefterlevelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling V - Finansiering og forvaltning af Unionen, der ledes af Jan Gregor, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Katarína Kaszasová, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef James Verity, attaché Iveta Turčanová, de ledende administratorer Bogna Kuczynska og Alberto Gasperoni, opgaveansvarlig Luís Rosa, viceopgaveansvarlig Marco Fians og revisorerne Anžela Poliulianaitė, Jan Guman og Agathokleia Varytimou. Michael Pyper ydede sproglig støtte. Christopher Troisi ydede administrativ og teknisk støtte. Jesus Nieto og Cynthia Matala-Tala ydede grafisk støtte.



Fra venstre mod højre: Agathokleia Varytimou, Marco Fians, Luís Rosa, James Verity, Katarína Kaszasová, Jan Guman, Iveta Turčanová, Anžela Poliulianaitė.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2025

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Forsidefoto: © Shevon - [stock.adobe.com](#)

Tabel 1, figur 2 og figur 3 viser logoerne for de EU-organer, der er involveret i bekæmpelse af svig:

© Eurojust

© Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)

© Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)

© Europol - Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-6002-6	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/2254834	QJ-01-25-057-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6003-3	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/0380974	QJ-01-25-057-DA-N

HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [særberetning 26/2025](#) "EU's organer til bekæmpelse af svig - Organernes mandater er klare, men der er svagheder med hensyn til udvekslingen af oplysninger og Kommissionens tilsyn", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025.

EU og medlemsstaterne er i fællesskab ansvarlige for at bekæmpe svig rettet mod EU's finansielle interesser. Vi vurderede, hvordan de centrale organer i EU's struktur for bekæmpelse af svig - især EPPO og OLAF - samarbejder om at undersøge og efterforske svig. Vi konstaterede, at organernes mandater er klart defineret, men at der er svagheder hvad angår udvekslingen af oplysninger – hvilket påvirker antallet og rettidigheden af EPPO's efterforskninger og OLAF's undersøgelser - og hvad angår Kommissionens bredere rolle med hensyn til at beskytte EU-budgettet. Vi anbefaler, at Kommissionen opretter et nyt system for at forenkle håndteringen af påstande om svig og gennemførelsen af undersøgelser og efterforskninger, at den analyserer den varierende indberetning af svig på tværs af EU, og at den måler effekten af gennemførte efterforskninger og undersøgelser, herunder i form af tilbagebetalinger til EU-budgettet.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact
Websted: eca.europa.eu
Sociale medier: @EUauditors