

U 51/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av EU-programmet för bedrägeribekämpning för perioden 2021–2027 (*EU-programmet för bedrägeribekämpning*)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag COM (2018) 386 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 oktober 2020

Kommunminister Sirpa Paatero

Biträdande controller vid statsrådet Esko Mustonen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
8.10.2020

EU/2018/1150

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL INRÄTTANDE AV EU-PROGRAMMET FÖR BEDRÄGERIBEKÄMPNING FÖR PERIODEN 2021–2027

1 Bakgrund

Den 30 maj 2018 lade kommissionen fram sitt förslag COM (2018) 386 om ett EU-program för bedrägeribekämpning för att skydda EU:s ekonomiska intressen och stöda ömsesidigt administrativt bistånd och samarbete mellan tullmyndigheter. Förslaget utgör en del av författningarna i anslutning till kommissionens nya budgetram för perioden 2021–2027 och behandlingen av förslaget har inletts i Europaparlamentet och rådet sommaren 2018. Rådets arbetsgrupp för bedrägeribekämpning svarar för att utarbeta rådets ståndpunkt samt för förhandlingarna med Europaparlamentet. Efter den överenskommelse som Europeiska rådet nådde i juli 2020 om den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027 har rådets ordförande för avsikt att hösten 2020 komma fram till en gemensam syn med Europaparlamentet när det gäller EU-programmet för bedrägeribekämpning.

I enlighet med tidigare etablerad praxis har riksdagen informerats om förslaget genom en E-utredning 5.7.2018 (E 63/2018 rd). Med hänsyn till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 6/2020 rd tidigare i år i ett annat ärende och den överenskommelse som Europarådet nådde i juli om den fleråriga budgetramen 2021–2027, översänds nu till riksdagen en U-skrivelse enligt 96 § i grundlagen som kompletterar den tidigare E-utredningen.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll och syfte

Kommissionen föreslår att ett EU-program för bedrägeribekämpning inrättas inom ramen för nästa fleråriga budgetramperiod för att skydda EU:s ekonomiska intressen och stöda ömsesidigt administrativt bistånd och samarbete mellan tullmyndigheter. Det handlar om att sammanföra de olika åtgärder som pågår under den nuvarande budgetramperioden under ett gemensamt program och fortsätta med dem under den kommande perioden.

2.1 Förslagets bakgrund

Inom ramen för tidigare fleråriga budgetramar har EU redan vidtagit åtgärder för att stöda medlemsstaterna och unionen som helhet för att förebygga och bekämpa bedrägerier som påverkar EU:s ekonomiska intressen. Dessutom har ömsesidigt administrativt bistånd och samarbete inom tullverksamheten och jordbrukssektorn fått stöd. Följande åtgärder genomförs under den nuvarande budgetramperioden 2014–2020:

- i) Programmet Herkules III som stöder åtgärder för att bekämpa bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet som skadar unionens ekonomiska intressen,
- ii) informationssystemet för bedrägeribekämpning AFIS är en operativ funktion som består av tekniska tillämpningar för tullverksamhet som drivs inom ett gemensamt informationssystem som förvaltas av kommissionen,

iii) systemet för hantering av oriktigheter IMS (Irregularity Management System) är en operativ funktion och ett säkert elektroniskt kommunikationsverktyg för att rapportera om bedrägerier och oriktigheter.

Kommissionen konstaterar att även om det är svårt att fastställa de exakta ekonomiska effekterna av åtgärderna, har de bidragit till att föra tillbaka stora belopp till EU:s budget. Exempelvis finansierades genom Herkulesprogrammet utvecklingen av det automatiserade kontrollverktyget AMT (Automated Monitoring Tool) för tullverksamhet. Kontrollverktyget kan upptäcka avvikelser i handelsflöden och har enligt kommissionen varit ett viktigt verktyg för att upptäcka storskaliga tullbedrägerier som inbegriper undervärdering vid import av textilvaror och skor från tredjeländer.

Kommissionen betonar att tidigare erfarenheter visar att bedrägerier och oriktigheter skadar unionens ekonomiska intressen. Även om antalet oriktigheter varierar från år till år handlar det om en omfattning som kräver åtgärder från unionens sida. Dessutom kommer nästa fleråriga budgetram att implementeras efter betydande ändringar i det rättsliga och institutionella ramverket för skydd av unionens ekonomiska intressen. Nya inslag handlar i synnerhet om att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) och implementera unionens bedrägeridirektiv (PIF).

I halvtidsutvärderingen av Herkules III i början av 2018 ansågs detta program, med uppgift att skydda EU:s ekonomiska intressen, till stor del ha uppfyllt uppsatta mål. Genomförandet av programmet på unionsnivå anses ge ett tydligt mervärde. Enligt utvärderingen borde man överväga att utvidga programmets operativa mål och programmet kunde förbättras genom att förenkla ansöknings- och rapporteringsprocesserna. För detta ändamål har kommissionen redan tagit i bruk ett elektroniskt system för att lämna in och behandla stödansökningar.

Systemen AFIS och IMS är inte finansieringsprogram och har således inte varit föremål för halvtidsutvärderingarna såsom vanligen är fallet i programmen. Kommissionen har dock använt indikatorer för att bedöma effektiviteten i dessa operativa aktiviteter, och även utrett med hjälp av användarenkäter hur nöjd man är med tillämpningarnas funktionalitet och kapacitet. Enligt kommissionen visar forskningsrapporterna att AFIS-användare i medlemsstaterna till stor del är nöjda med systemets funktioner. Europeiska revisionsrätten (European Court of auditors, ECA) har också bedömt att AFIS-tillämpningar är användbara verktyg för att identifiera sådana fall av bedrägeri som handlar om falska ursprungsmärkningar och undervärderingar samt för att bedöma förlusten av tullintäkter.

2.2 Programmets mål och åtgärder

Det nya EU-programmet för bedrägeribekämpning som föreslås av kommissionen är till stor del en fortsättning på det nuvarande programmet Herkules III och systemen AFIS och IMS. I det nya programmet skulle dessa tre instrument finansieras från samma program. Även om varje instrument skulle fortsätta att tillhandahålla den tjänst, som instrumentet har inrättats för, kommer sammanslagningen enligt kommissionen att effektivisera verksamheten och skapa synergier, liksom minska den administrativa bördan och förenkla administrationen.

Genom EU-programmet för bedrägeribekämpning försöker kommissionen säkerställa kontinuiteten i unionens stöd för åtgärder som vidtas av medlemsstaterna och kommissionen för att skydda unionens ekonomiska intressen, liksom främja ömsesidigt administrativt bistånd och samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna i tull- och jordbruksfrågor.

Programmet har två allmänna mål:

- 1) skydda EU:s ekonomiska intressen,
- 2) stöda ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas myndigheter och samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av lagstiftning som rör tull- och jordbruksfrågor.

Tre särskilda mål för programmet har härletts från dessa allmänna mål:

- 1) förebygga och bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som påverkar unionens ekonomiska intressen (Herkules),
- 2) stöda rapportering av sådana oriktigheter, inklusive bedrägerier, relaterade till EU:s budgetmedel som förvaltas i samarbete med medlemsstaterna och för stöd inför anslutning (IMS),
- 3) ta i bruk verktyg för informationsutbyte och stöda operativ verksamhet inom området ömsesidigt administrativt bistånd i tull- och jordbruksfrågor (AFIS).

EU-programmet för bedrägeribekämpning skulle tillhandahålla stöd till medlemsstaterna och relevanta organ inom unionen för att dessa bättre kan skydda unionens ekonomiska intressen. De viktigaste författningarna på unionsnivå som finns för skydd av EU:s ekonomiska intressen är, enligt kommissionen, förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 om utredningar som genomförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd i tull- och jordbruksfrågor och förordning (EU) 2017/1939 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) och PIF-direktivet (EU) 2017/1371. Dessutom innehåller den sektorvisa lagstiftningen bestämmelser för att skydda unionens ekonomiska intressen. Programmet skulle stöda de ovannämnda politiska instrumenten.

På tullområdet kommer AFIS-delen i EU-programmet för bedrägeribekämpning att fortsätta täcka verksamhet som getts kommissionen i uppdrag genom förordning (EG) nr 515/97. Å andra sidan kommer IMS-delen att täcka verksamhet som getts kommissionen i uppdrag genom sektorslagstiftning.

Kommissionen föreslår även inom ramen för den nya fleråriga budgetramen att ett nytt instrument för tullkontrollutrustning skulle tas i bruk (COM (2018) 474 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning). Instrumentet skulle stöda en väl fungerande tullunion bland annat genom att stöda inköp av kontrollutrustning för tullmyndigheterna. EU-programmet för bedrägeribekämpning och programmet för tullkontrollutrustning kommer att komplettera varandra, eftersom de på olika sätt är till stöd för tullverksamheten. EU-programmet för bedrägeribekämpning skulle bland annat stöda inköp av liten tullutrustning för tullmyndigheter och andra myndigheter. Däremot är det nya tullutrustningsprogrammet avsett att finansiera förvärv av större tullutrustning för att förbättra enhetligheten i medlemsstaternas tullkontroller. Kommissionen anser att till exempel följande typer av utrustning skulle kunna omfattas av EU-programmet för bedrägeribekämpning, utan att överlappa med instrumentet för tullkontrollutrustning: digital kriminalteknisk utrustning, bevakningsutrustning, underrättelseutrustning eller utrustning för att bekämpa cigarettsmuggling, såsom spårhundar.

Dessutom skulle EU-programmet för bedrägeribekämpning kunna ge stöd till andra myndigheter, exempelvis skattemyndigheter, rättsliga myndigheter, polisen och gränsbevakningen, ministerier, olika utredningsorgan och antikorrupsionsorgan. Kommissionens avsikt är att undvika överlappningar och skapa synergier mellan EU-programmet för bedrägeribekämpning och andra relevanta program på områden som rättsliga och inrikes frågor samt tullar.

Kommissionen föreslog i maj 2018 att finansieringen till EU-programmet för bedrägeribekämpning under perioden 2021–2027 skulle uppgå till cirka 161 miljoner euro i 2018 års priser. Finansieringen skulle fördelas enligt följande: 63 procent (cirka 101,5 miljoner) till Herkulesdelen, 4 procent (cirka 6,5 miljoner) till IMS-delen och 33 procent (cirka 53 miljoner) till AFIS-delen.

Programmet skulle genomföras genom direkt förvaltning av kommissionen och tillhandahålla finansiering i alla former som anges i EU:s budgetförordning, särskilt bidrag och offentlig upphandling samt ersättning för utgifter för resor och uppehåll. Sådana åtgärder som genomför de särskilda mål som satts upp skulle berättiga till bidrag. Stödberättigade enheter skulle kunna vara medlemsstaternas myndigheter samt forsknings- och undervisningsinstitut, unionens organ, internationella organisationer samt tredjeländer på vissa villkor. Kommissionen konstaterar att programmet genomförs i enlighet med budgetförordningen och verkställs mer i detalj utgående från arbetsprogrammen.

Programmets framsteg följs upp med hjälp av indikatorer när det gäller särskilda mål. Kommissionen skulle även avge en rapport om halvtids- och slututvärderingen av programmet.

2.3 Huvudsakliga ändringar jämfört med nuläget

I kommissionens förslag är den viktigaste ändringen till nuläget att kombinera det nuvarande Herkulesprogrammets nya initiativ med finansieringsbasen för AFIS- och IMS-systemen under det gemensamma EU-programmet för bedrägeribekämpning. Trots denna ändring skulle implementeringen av instrumenten ske i stort sett som idag. Finansieringen är även i stort sett i linje med den nuvarande nivån. Finansieringen för Herkulesdelen har relativt sett minskat något eftersom avsikten är att förvärv av större tullkontrollutrustning ska överföras till det nya programmet för upphandling av tullkontrollutrustning.

I kommissionens förslag till förordning om EU-programmet för bedrägeribekämpning hänvisas långt till att tillämpningen sker inom ramen för budgetförordningen medan genomförandet bygger på arbetsprogram. Eventuella åtgärder har definierats väldigt brett och när det gäller bidrag har inget föreskrivits om EU:s finansieringsandel. Kommissionen har för avsikt att, i enlighet med de nya finansiella regler som gäller för budgetförordningen, skapa förutsättningar för flexibilitet och förenklade former liksom minska den administrativa bördan i så stor utsträckning som möjligt.

3 EU-rättens källor och räckvidd

I artikel 325 om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) föreskrivs en gemensam skyldighet att skydda unionens ekonomiska intressen. I artikel 33 föreskrivs en förstärkning av tullsamarbetet mellan medlemsstaterna liksom mellan medlemsstaterna och kommissionen. Europaparlamentet och rådet fattar gemensamt beslut om saken i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande.

4 Förslagets konsekvenser och relation till Finlands lagstiftning, inklusive Ålands ställning

Enligt kommissionens förslag COM (2018) 386 från maj 2018 avsätts från EU:s budget cirka 161 miljoner euro i 2018 års priser till EU-programmet för bedrägeribekämpning under hela programperioden 2021–2027. Anslaget enligt ovan nämnda förslag ingår i den nya fleråriga budgetramen som Europarådet har enats om i juli 2020.

I programmet som ligger under kommissionens direkta förvaltning, ingår ingen nationell finansieringsandel, men medlemsstaternas myndigheter och andra partner kan delta i projekt inom ramen för sina egna driftskostnader. Finländska experter kan delta i aktiviteter som finansieras av programmet medan finländska behöriga myndigheter, såsom tullen och de ansvariga myndigheterna för jordbruks- och strukturfonderna, är användare av kommissionens it-system AFIS och IMS.

Förslaget har ingen inverkan på nationell lagstiftning eller Ålands ställning.

5 Förslagets nationella behandling och behandling i EU

En E-utredning som beretts av finansministeriet har översänts till Riksdagen den 5 juli 2018 och varit i skriftligt förfarande i sektion EU-34 (budget och förvaltning) 25–26.6.2018 samt tagits upp vid ledningsgruppen för MFF (Multiannual Financial Framework, flerårig budgetram) den 3 juli 2018.

En U-skrivelse har beretts inom finansministeriet och varit i skriftligt förfarande i sektion EU-34 (budget och förvaltning) 28–30.9.2020 samt tagits upp vid ledningsgruppen för MFF den 5 oktober 2020.

I maj 2018 lade kommissionen fram förslaget som hösten 2018 har behandlats i rådets arbetsgrupp för bedrägeribekämpning. Den 19 december 2018 enades Ständiga representanternas kommitté Coreper II om att ge rådet ett partiellt förhandlingsmandat. I förhandlingsmandatet ingick tekniska granskningar av kommissionens förslag och man lade till uppgifter om EU:s högsta samfinansieringsandelar som varit i bruk under den nuvarande programperioden. Efter godkänt mandat har rådets ordförande haft informella diskussioner med företrädare för Europaparlamentet om förslagen till program för bedrägeribekämpning. Efter att Europarådet i juli 2020 enats om den kommande fleråriga budgetramen, har rådets ordförande som mål att under höstsäsongen 2020 komma överens med Europaparlamentet om programmet för bedrägeribekämpning.

I Europaparlamentet är det budgetkontrollutskottet (CONT) som ansvarar för behandlingen av ärendet. Europaparlamentet antog den 12 februari 2019 sin ståndpunkt i ärendet som efter valpausen bekräftades i ett brev som lämnats till rådets ordförande i oktober 2019. I utskottet är Tamás Deutsch (EPP) ansvarig rapportör i ärendet

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder kommissionens strävan att skydda EU:s ekonomiska intressen och öka samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter, unionens organ och tredjeländer. Kommissionens förslag om att kombinera det nuvarande programmet Herkules III med instrumenten AFIS och

U 51/2020 rd

IMS till ett enda EU-program för bedrägeribekämpning under den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027 kan godkännas.

Statsrådet stöder kommissionens mål att minska och förenkla den administrativa bördan i samband med att programmet för bedrägeribekämpning genomförs. När ett finansieringsprogram lanseras bör man dock beakta att vid användningen av EU-medel ska man tillräckligt exakt kunna fastställa de ramar som kommissionen har när det gäller att genomföra programmet och arbetsprogrammen. Statsrådet anser att kommissionens förslag kan klargöras genom att tydligare fastställa de stödberättigade åtgärder som ska finansieras genom programmet liksom EU:s finansieringsandel av bidragen. Överlappningar med andra EU-program borde även undvikas. Övervakningen och utvärderingarna av programmet bör ägna särskild uppmärksamhet åt att uppnå mervärde på EU-nivå.

Statsrådet godkänner finansieringen av EU-programmet för bedrägeribekämpning från EU:s budget i enlighet med slutsatserna från Europarådet i juli 2020 om den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027.