

Bruksela, 18 lipca 2025 r.
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	17 lipca 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 546 final
Dotyczy:	BIAŁA KSIĘGA dotycząca przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 546 final.

Zał.: COM(2025) 546 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.7.2025 r.
COM(2025) 546 final

BIAŁA KSIĘGA

dotycząca przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych

1. Wprowadzenie

Traktaty Unii Europejskiej („UE”) stanowią, że za zwalczanie nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE odpowiadają wspólnie UE i jej państwa członkowskie¹. Komisja Europejska ponosi kluczową odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE² za pośrednictwem swoich delegowanych urzędników zatwierdzających i dąży do jej zagwarantowania we współpracy z szeregiem wyspecjalizowanych organów, urzędów i agencji powołanych w tym celu z biegiem lat. Uwzględnia również zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Urzędnicy ci, wraz z tymi organami, urzędami i agencjami, tworzą, razem z właściwymi organami państw członkowskich i delegowanymi urzędnikami zatwierdzającymi wszystkich instytucji, organów, urzędów i agencji unijną strukturę zwalczania nadużyć finansowych.

Unijna struktura zwalczania nadużyć finansowych z biegiem czasu ewoluowała, aby przeciwdziałać stale zmieniającym się zagrożeniom dla interesów finansowych UE. Wzrosła liczba transgranicznych nadużyć finansowych, w tym oszustw związanych z VAT, a środki UE coraz częściej znajdują się na celowniku zorganizowanych grup przestępczych. Coraz więcej dowodów wskazuje na kluczową rolę przestępczości zorganizowanej w schematach nadużyć finansowych oraz – z drugiej strony – na ważną rolę nadużyć finansowych w finansowaniu innych form poważnej i zorganizowanej przestępczości, w tym terroryzmu. Oszuści wykorzystują obecnie zaawansowane technologie, takie jak sztuczna inteligencja (AI), zaszyfrowana komunikacja i kryptowaluty, aby prowadzić i ukrywać swoją działalność przestępczą, co utrudnia jej zwalczanie. Zmieniają się również tryby zarządzania, a sam wzrost wielkości budżetu UE wynikający z wdrożenia NextGenerationEU doprowadził do zwiększenia kwot, co do których występuje ryzyko nadużyć finansowych i nieprawidłowości. Przegląd ram unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych jest okazją do lepszego uwzględnienia wszystkich wyzwań i wyeliminowania istniejących luk w ochronie interesów finansowych UE. Proces przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych pozwoli również zacieśnić i usprawnić współpracę między różnymi tworzącymi ją podmiotami. Celem niniejszej białej książki jest przygotowanie tego procesu przez przedstawienie do szerokiej refleksji kilku kluczowych kwestii, które można by przeanalizować w ramach zbliżającego się przeglądu.

Przegląd unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych stanowi uzupełnienie prac przygotowawczych nad kolejnymi wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Jego celem jest zapewnienie, aby podczas wykonywania kolejnych WRF można było korzystać z wzmocnionej i bardziej efektywnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, by chronić interesy finansowe UE przez jak najlepsze wykorzystywanie zasobów (w szczególności jeżeli chodzi o komplementarność i koordynację funkcji oraz działań wszystkich właściwych podmiotów). Przyczyni się to do osiągnięcia celów określonych przez Komisję w jej wnioskach dotyczących kolejnego długoterminowego budżetu UE. Będzie to możliwe w szczególności dzięki rozwiązaniu problemu złożoności, słabości i ograniczeń obecnego systemu, maksymalizacji wpływu każdego wydanego euro na starania na rzecz realizacji

¹ Art. 310 ust. 6 i art. 325 TFUE.

² Art. 317 TFUE.

priorytetów i celów UE, w przypadku których działania UE przynoszą największą wartość dodaną, oraz zapewnieniu rozliczalności i identyfikowalności funduszy UE.

Przegląd unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych stanowi również uzupełnienie szeregu innych niedawnych lub bieżących inicjatyw politycznych w obszarach ściśle związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych, takich jak wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji za pomocą prawa karnego³, rozporządzenie w sprawie warunkowości⁴ i monitorowanie w ramach rocznego sprawozdania na temat praworządności.

Parlament Europejski przywiązuje dużą wagę do przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych. Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego w swoim dokumencie pt. „Sprawozdanie dotyczące ochrony interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za 2023 r.” (sprawozdanie CONT)⁵ podkreśliła pilną potrzebę poprawy skuteczności i modernizacji unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania i możliwości⁶. W szczególności w sprawozdaniu CONT podkreślono potrzebę oceny i zminimalizowania powielania i nakładania się działań podmiotów tworzących unijną strukturę zwalczania nadużyć finansowych, promowania strategii zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu krajowym, zwiększenia wykorzystania narzędzi cyfrowych i baz danych, rozważenia scentralizowanej struktury zarządzania, zapewnienia strategicznego nadzoru i wyeliminowania luk strukturalnych, a także poprawy ram sprawozdawczości przez włączenie wyników dotyczących wszystkich komponentów do rocznego sprawozdania w sprawie ochrony interesów finansowych UE (sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE) w celu zwiększenia przejrzystości i rozliczalności.

ETO przyjął również szereg sprawozdań specjalnych dotyczących zwalczania nadużyć finansowych⁷ i przeprowadza inne kontrole związane z nadużyciami finansowymi⁸. W szczególności ocenia uzgodnienia robocze i koordynację między Prokuraturą Europejską (EPPO), Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) i Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)⁹, a także skuteczność krajowych systemów kontroli w ramach zarządzania środkami finansowymi

³ COM(2023) 234 final.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1.

⁵ Sprawozdanie w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za rok 2023 r., 1 kwietnia 2025 r., Parlament Europejski, Komisja Kontroli Budżetowej, członek pełniący rolę sprawozdawcy: Gilles Boyer.

⁶ Zob. również „EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face” [Unijna struktura zwalczania nadużyć finansowych – rola podmiotów na szczeblu UE, sposób ich współpracy i stojące przed nimi wyzwania], badanie zlecone przez Komisję Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, Departament Tematyczny ds. Budżetu – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, PE 763.761, przeprowadzone przez Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), sierpień 2024 r.

⁷ Na przykład sprawozdanie specjalne 07/2024 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące systemów Komisji służących do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE.

⁸ Na przykład w odniesieniu do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) i systemów kontroli państw członkowskich oraz w odniesieniu do strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS).

⁹ Publikacja ma ukazać się we wrześniu 2025 r. Posłem pełniącym rolę sprawozdawcy jest J. Gregor.

Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)¹⁰ pod względem zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i, w stosownych przypadkach, korygowania¹¹. Przedmiotem oceny w ramach trzeciego trwającego audytu¹² będzie skuteczność planu działania w ramach strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) z 2019 r.¹³

Przegląd unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych zostanie przeprowadzony z zastosowaniem całościowego podejścia. Będzie on obejmował określenie najważniejszych podmiotów unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, identyfikację i wyeliminowanie luk, które mogą być szkodliwe dla interesów finansowych UE, oraz promowanie efektywności na każdym etapie cyklu zwalczania nadużyć finansowych (zapobieganie, wykrywanie, prowadzenie dochodzeń, ściganie i korygowanie/ odzyskanie środków). Zgodnie z komunikatem w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego ProtectEU¹⁴ wyniki przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych przyczynią się do zwiększenia komplementarności między działaniami delegowanych urzędników zatwierdzających, EPPO, OLAF-u, Europolu, Eurojustu, Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (AMLA) i proponowanego Urzędu UE ds. Celnych. Skupienie wysiłków na lepszym gromadzeniu informacji, lepszym wykorzystywaniu informacji i wymianie danych, zwiększeniu dostępu do danych, wykorzystaniu nowoczesnych technologii, w tym AI, by skutecznie wykrywać nadużycia finansowe i prowadzić w ich sprawie dochodzenia, osiągnięciu większych synergii w wykorzystywaniu środków dochodzeniowych – zarówno karnych, jak i administracyjnych – oraz zacieśnienie współpracy mogą przyczynić się do zwiększenia skuteczności walki z nadużyciami finansowymi. Głównym elementem przeglądu będzie skuteczne przeciwdziałanie i reagowanie. Chociaż przedmiotem przeglądu będzie w szczególności poprawa struktury zwalczania nadużyć finansowych w celu zapewnienia lepszej ochrony funduszy UE przed nadużyciami finansowymi, może on również przyczynić się do zwalczania innych poważnych przestępstw.

W niniejszej białej księdze przedstawiono kilka aspektów, które warto przeanalizować w ramach zbliżającego się przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych. Wyniki przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych zostaną przedstawione w komunikacie Komisji w 2026 r., któremu w stosownych przypadkach towarzyszyć będą ewentualne wnioski ustawodawcze. Przegląd zostanie przeprowadzony z uwzględnieniem wyników trwających ocen ram prawnych, które mają zastosowanie do określonych podmiotów istotnych dla unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, oraz rozporządzenia

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

¹¹ Publikacja ma ukazać się w grudniu 2025 r. Posłanką pełniącą rolę sprawozdawczyni jest I. Maletić.

¹² Publikacja ma ukazać się we wrześniu 2026 r. Decyzja w sprawie tego, kto będzie pełnił rolę sprawozdawcy, jeszcze nie zapadła.

¹³ Plan działania dotyczący strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – przegląd z 2023 r., COM(2023) 405 final.

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 1 kwietnia 2025 r. zatytułowany „ProtectEU: europejska strategia bezpieczeństwa wewnętrznego”, COM (2025)148.

w sprawie ochrony interesów finansowych UE¹⁵, a także dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych UE (dyrektywa PIF)¹⁶.

2. Unijna struktura zwalczania nadużyć finansowych i jej podmioty

Zdolność UE do zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości ewoluowała z biegiem lat i została wzmocniona dzięki włączeniu do niej nowych podmiotów, z których każdy wnosi wkład we wspólne wysiłki. Na szczeblu UE odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE powierzono najpierw Jednostce ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym (UCLAF) w 1988 r.¹⁷, a następnie OLAF-owi. Od tego czasu stopniowo ustanawiano kolejne inne podmioty uczestniczące w zwalczaniu nadużyć finansowych w celu zwiększenia skuteczności systemu ochrony interesów finansowych UE.

Główne podmioty na szczeblu UE, których obowiązki są istotne dla zwalczania nadużyć finansowych i które razem tworzą unijną strukturę zwalczania nadużyć finansowych, zostały przedstawione poniżej:

- w instytucjach, organach, urzędach i agencjach delegowani urzędnicy zatwierdzający są odpowiedzialni za prawidłowość wydatków z budżetu UE i jego należyte wykorzystanie, zgodnie z priorytetami politycznymi i warunkami określonymi przez współprawodawców w programach wieloletnich, z uwzględnieniem również zaleceń Służby Audytu Wewnętrznego. W tym celu do obowiązków tych urzędników należy również wykrywanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości oraz zapobieganie im, a także stosowanie środków administracyjnych w celu ochrony budżetu UE i odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków finansowych UE zgodnie z odpowiednimi przepisami rozporządzenia finansowego¹⁸. Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności główną odpowiedzialność za zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów oraz ich wykrywanie i korygowanie ponoszą państwa członkowskie, a delegowani urzędnicy zatwierdzający muszą poświadczyć, że państwa członkowskie wywiązują się z tego obowiązku¹⁹. W obszarze dochodów urzędnicy ci dopilnowują, aby państwa członkowskie wypełniały swoje obowiązki w zakresie terminowego i prawidłowego udostępniania zasobów własnych do budżetu UE;

¹⁵ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29.

¹⁷ UCLAF był grupą zadaniową utworzoną w ramach Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej. W jego miejsce w 1999 r. utworzono OLAF. Zob. decyzja Komisji 1999/352/WE z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona), Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

- OLAF jest odpowiedzialny za prowadzenie dochodzeń administracyjnych w celu ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi, korupcją i wszelką inną nielegalną działalnością. OLAF wykonuje swoje uprawnienia dochodzeniowe (w tym kontrole na miejscu) w sposób całkowicie niezależny zarówno w obszarze wydatków, jak i dochodów. Dochodzenia prowadzone przez OLAF oraz jego współpracę z właściwymi organami państw członkowskich i innymi podmiotami unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych reguluje szereg rozporządzeń²⁰. Ponadto OLAF stanowi główną służbę Komisji odpowiedzialną za opracowanie i rozwijanie europejskiej polityki zwalczania nadużyć finansowych²¹;
- od 2021 r. EPPO²² działa jako jeden urząd we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich UE,²³ które przekazały jej uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych i wnoszenia oskarżeń wobec sprawców przestępstw naruszających interesy finansowe UE, jak określono w dyrektywie PIF („przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii”), w tym nadużyć finansowych, korupcji i prania pieniędzy, a także przestępczości zorganizowanej, jeżeli chodzi o przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii, oraz stawiania tych sprawców przed sądem zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EPPO. EPPO łączy unijne i krajowe działania prokuratorskie w ramach jednolitego podejścia do walki z przestępstwami naruszającymi interesy finansowe UE;
- Eurojust²⁴ został utworzony w 2002 r. Jest to agencja UE, która pełni rolę centrum współpracy krajowych organów sądowych w zakresie walki z poważną przestępczością transgraniczną, w tym korupcją. Eurojust wspiera i koordynuje działania organów krajowych (z państw trzecich oraz państw członkowskich UE) w odniesieniu do

²⁰ Są to następujące rozporządzenia:

1. rozporządzenie (WE) nr 883/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (rozporządzenie w sprawie OLAF);
2. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/2030 z dnia 26 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do sekretariatu Komitetu Nadzoru Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF);
3. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych;
4. rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami;
5. rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich; oraz
6. rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego.

²¹ „Zarządzanie w Komisji Europejskiej”, komunikat do Komisji z dnia 24 czerwca 2020 r., C(2020) 4240 final, s. 16.

²² Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (rozporządzenie w sprawie EPPO), Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1.

²³ W Prokuraturze Europejskiej uczestniczą wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii, Irlandii i Węgier.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW, PE/37/2018/REV/1, Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 138.

prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępczości transgranicznej (np. nadużyć finansowych, przestępczości zorganizowanej i terroryzmu);

- Europol²⁵ rozpoczął działalność w 1999 r. Jego misja polega na wspieraniu organów ścigania państw członkowskich UE w zapobieganiu wszelkim formom poważnej przestępczości międzynarodowej i zorganizowanej, cyberprzestępczości i terroryzmu oraz w zwalczaniu tych zjawisk. Europol zapewnia tym organom pomoc analityczną i operacyjną oraz współpracuje z państwami partnerskimi spoza UE i organizacjami międzynarodowymi w celu zacieśnienia współpracy;
- jako unijny audytor zewnętrzny ETO bada wszystkie rachunki dochodów i wydatków UE w celu przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie rocznego poświadczenia na temat wiarygodności rozliczeń oraz legalności transakcji leżących u ich podstaw. W ten sposób przekazuje również informacje również o stwierdzonych nieprawidłowościach. Ponadto ETO przyjmuje sprawozdania specjalne dotyczące wielu obszarów wydatków i polityki UE oraz dokonuje przeglądów w tym zakresie;
- Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy utworzono w 2024 r., aby zapobiegać praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Pełną zdolność operacyjną osiągnie 1 stycznia 2028 r. Dzięki powierzonym uprawnieniom będzie mógł wspierać koordynację działań operacyjnych organów krajowych, których zadaniem jest sprawowanie nadzoru lub zapewnianie wywiadu finansowego. Ponadto Urzędowi ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy przyznano bezpośrednie uprawnienia nadzorcze, w tym możliwość nakładania kar pieniężnych i środków administracyjnych na podmioty i instytucje finansowe (w tym banki) objęte jego bezpośrednim nadzorem, w celu zapewnienia prawidłowego i spójnego stosowania przez nie przepisów UE dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Przepisy te zostały poddane przeglądowi i będą obowiązywać w całej UE od połowy 2027 r.;
- w dniu 17 maja 2023 r. w ramach pakietu reform celnych Komisja zaproponowała ustanowienie Urzędu UE ds. Celných²⁶. Celem powołania tego nowego organu jest przyjęcie bardziej scentralizowanego cyfrowego podejścia, szczególnie w odniesieniu do zarządzania ryzykiem celnym i kontroli celnych służącego zapewnieniu skuteczniejszej, wzmocnionej unii celnej bardziej odpornej na oszustwa oraz odegraniu kluczowej roli w zwalczaniu nadużyć finansowych na granicach zewnętrznych UE.

Współpraca między instytucjami UE a państwami członkowskimi oraz między samymi państwami członkowskimi ma kluczowe znaczenie, ponieważ ochrona interesów finansowych UE stanowi wspólną odpowiedzialność UE i organów krajowych. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za przyjmowanie, wdrażanie i egzekwowanie przepisów i procedur, które skutecznie chronią interesy finansowe UE. Odgrywają one również wiodącą rolę i mają szczególne obowiązki w zakresie wykrywania, zgłaszania i zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE. Na przykład w obszarze opodatkowania w 2010 r. na szczeblu państw

²⁵ Decyzja Rady 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol), Dz.U. L 121 z 15.5.2009, s. 37.

²⁶ Zob. w szczególności wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny i Urząd Unii Europejskiej ds. Celných oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013 – (COM(2023) 258 final). Wniosek został przedstawiony współprawodawcom.

członkowskich utworzono sieć Eurofisc²⁷ w celu zwalczania transgranicznych oszustw związanych z VAT. Jej mandat obejmuje wspólne przetwarzanie i analizę danych, koordynację działań następczych oraz dostęp do danych celnych dotyczących przywozu zwolnionego z VAT²⁸.

Prawo UE przewiduje lojalną i skuteczną współpracę między Komisją – za pośrednictwem OLAF-u – a właściwymi organami państw członkowskich oraz wspieranie przez OLAF postępowań prowadzonych przez EPPO w sprawach karnych lub uzupełnianie tych postępowań dochodzeniami administracyjnymi. Pomędzy podmiotami odpowiedzialnymi za zwalczanie nadużyć finansowych osiągnięto już dobry poziom współpracy. Obejmuje ona wspieranie przez OLAF postępowań prowadzonych przez EPPO w sprawach karnych lub uzupełnianie tych postępowań dochodzeniami administracyjnymi; koordynowanie działań dochodzeniowych organów państw członkowskich, udzielanie pomocy tym organom, prowadzenie wspólnych dochodzeń przy wsparciu i udziale EPPO, Europolu, Eurojustu, OLAF-u i organów państw członkowskich, spotkania operacyjne oraz coroczną wymianę poglądów między OLAF-em²⁹, EPPO, Europolem, Eurojustem i ETO z Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją.

Zważywszy zarówno na różnorodność mandatów i zdolności poszczególnych podmiotów zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych, jak i na włączenie do struktury nowych podmiotów, kwestie takie jak osiągnięcie synergii i optymalizacja zasobów nabierają zasadniczego znaczenia. Każdy podmiot musi być w stanie odgrywać powierzoną mu rolę w sprawnym i skutecznym systemie zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe UE i ich zwalczania.

3. Obszary, na których należy skoncentrować przegląd unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych

3.1 Skuteczniejsze środki zapobiegawcze

Solidne systemy zapobiegania nadużyciom finansowym w odniesieniu do funduszy UE już istnieją, a Komisja podejmuje działania na rzecz ich ciągłego doskonalenia w ramach swojej strategii kontroli wewnętrznej. Ponadto w rozporządzeniu finansowym z 2024 r.³⁰ wprowadzono szereg innowacji, które przyczynią się do dalszej poprawy skuteczności zapobiegania nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym i korupcji, ich

²⁷ Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona), Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1.

²⁸ Europol, Eurojust i Eurofisc nadal charakteryzuje „duch międzyrządowej współpracy trzeciego filaru”, ponieważ zależą one od ostatecznych decyzji podejmowanych przez organy krajowe i nie służą ich zastąpieniu.

²⁹ Art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999, Dz.U. L 248, s. 1.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona), Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

wykrywania, korygowania i podejmowania działań następnych, począwszy od kolejnych WRF. Wśród nich należy wymienić:

- szereg ulepszeń³¹ w **systemie wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES)**³² oraz rozszerzenie jego zakresu na zarządzanie dzielone (i zarządzanie bezpośrednie z państwami członkowskimi) od dnia 1 stycznia 2028 r. EDES umożliwia wykrywanie nieuczciwych lub nierzetelnych podmiotów gospodarczych na wczesnym etapie i na podstawie domniemanych faktów. W przypadku stwierdzenia uchybienia podmiot gospodarczy może zostać tymczasowo wykluczony z możliwości otrzymania środków UE przez maksymalnie pięć lat. Przypadki uchybień wykrytych za pośrednictwem EDES mogą również, pod pewnymi warunkami, prowadzić do nałożenia kar finansowych. Decyzje są rejestrowane w centralnej bazie danych, do której dostęp mają wszystkie instytucje, organy, urzędy i agencje oraz organy państw członkowskich;
- obowiązek przekazywania od dnia 1 stycznia 2028 r. danych do **jednolitego narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka (Arachne+)** do celów audytu i kontroli. Dane zgromadzone przez organy wszystkich państw członkowskich w odniesieniu do wszystkich funduszy zostaną włączone do jednego ogólnounijnego narzędzia. Umożliwi to usprawnienie funkcji kontroli i audytu w całej UE oraz pomoże organom krajowym i podmiotom unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych w zapobieganiu nadużyciom finansowym, korupcji i nieprawidłowościom, w tym konfliktom interesów i podwójnemu finansowaniu, ich wykrywaniu, korygowaniu i podejmowaniu w związku z nimi działań następnych. Korzystanie z Arachne+ przez instytucje zarządzające pozostanie dobrowolne, ale Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły ponowne zbadanie obowiązkowego stosowania Arachne+ w oparciu o ocenę gotowości narzędzia, którą Komisja ma dostarczyć w 2027 r.

Wysiłki na rzecz zapobiegania nadużyciom finansowym należy kontynuować i możliwa jest ich dalsza intensyfikacja. OLAF zdobył znaczne doświadczenie i wypracował rozległą sieć punktów kontaktowych w państwach członkowskich i państwach trzecich; ma też doświadczenie w opracowywaniu strategii zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich i państwach trzecich. Wszystkie podmioty unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych powinny w jak największym stopniu wykorzystać cenną wiedzę fachową OLAF-u w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji. Należy również zachęcać podmioty unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych do korzystania ze wsparcia jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS), których działania koordynuje OLAF, w celu zacieśnienia współpracy między organami krajowymi i unijnymi w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji. Należy także lepiej wykorzystywać wymianę informacji na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 515/97

³¹ Usprawnienia te obejmują procedurę przyspieszoną, prawne domniemanie powiadomienia, możliwość wykluczenia beneficjentów rzeczywistych oraz uwzględnienie kilku nowych przypadków poważnego naruszenia obowiązków zawodowych, które mogą prowadzić do wykluczenia.

³² EDES utworzono w 2016 r. jako jeden z instrumentów ochrony interesów finansowych UE.

w celu wzmocnienia wzajemnej pomocy między krajowymi organami administracyjnymi w kontekście zapobiegania nadużyciom finansowym³³.

Zapobieganie nadużyciom finansowym jest szczególnie ważne w **obszarze dochodów, ponieważ istnieje małe prawdopodobieństwo odzyskania przez władze kwot, od których zapłaty uchylili się sprawcy nadużyć**. Odzyskanie utraconych kwot (zwłaszcza VAT i należności celnych) należy do obowiązków państw członkowskich. Organy krajowe nie są jednak w stanie odzyskać większości strat (nawet w przypadku zidentyfikowania oszustów, wniesienia wobec nich oskarżenia i doprowadzenia do ich osądzenia), ponieważ sprawcy zazwyczaj ogłaszają niewypłacalność lub upadłość lub mają siedzibę poza jurysdykcją UE. W związku z tym dochodzenia administracyjne koncentrują się obecnie na wykrywaniu nadużyć finansowych na wczesnym etapie i koordynowaniu kontroli przeprowadzanych przez organy krajowe w celu zapobiegania dalszemu nielegalnemu przywozowi oraz stosowania środków zapobiegawczych w celu ochrony budżetu UE. Postępowania przygotowawcze w tej dziedzinie koncentrują się w dużej mierze na identyfikacji siatek przestępczych odpowiedzialnych za popełnianie oszustwa, powstrzymywaniu ich działalności, rozbijaniu ich struktur oraz zapobieganiu przyszłym oszustwom i związanym z nimi stratom.

Strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych mają zasadnicze znaczenie dla zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w kompleksowy sposób, uwzględniający stosowanie środków w całym cyklu zwalczania nadużyć finansowych, w tym podejmowanie działań zapobiegawczych. W 2023 r. dokonano przeglądu strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i związanego z nią planu działania. Nowy plan działania obejmuje 44 działania podzielone na siedem obszarów tematycznych, które uwzględniają priorytety Komisji w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych. Pierwszym obszarem tematycznym planu jest cyfryzacja, a jedna czwarta działań koncentruje się na poprawie wykorzystywania narzędzi informatycznych przez Komisję i państwa członkowskie do celów zwalczania nadużyć finansowych (np. Arachne, EDES i system zarządzania nieprawidłowościami³⁴). W planie działania przewidziano również zacieśnienie współpracy w ramach Komisji oraz z kluczowymi partnerami zewnętrznymi i społeczeństwem obywatelskim w celu ochrony finansowania unijnego. Pozostałe obszary tematyczne obejmują RRF, oszustwa celne oraz dalsze promowanie kultury etyki i zwalczania nadużyć finansowych w Komisji. Realizacja planu działania jest w toku. Ponadto służby Komisji i agencje wykonawcze dysponują sektorowymi strategiami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, które dodatkowo wzmacniają obowiązujące ramy zwalczania nadużyć finansowych.

Aby jeszcze bardziej usprawnić zapobieganie, strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych wraz z powiązanymi planami działania można by wprowadzić również na szczeblu krajowym. Nie wszystkie państwa członkowskie posiadają obecnie krajowe strategie

³³ Rozporządzenie Rady nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego, Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1.

³⁴ System zarządzania nieprawidłowościami to specjalny elektroniczny system służący zgłaszaniu nieprawidłowości. Został opracowany i udostępniony państwom członkowskim i krajom-beneficjentom. System zarządzania nieprawidłowościami funkcjonuje w ramach systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych i korzysta z niego 35 państw.

w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, a istniejące strategie niekoniecznie opierają się na spójnym podejściu. Może to prowadzić do niedociągnięć i luk w ogólnym podejściu do zwalczania nadużyć finansowych.

3.2 Poprawa wykrywania

Wykrywanie nieprawidłowości, nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii na jak najwcześniejszych etapach jest niezbędnym warunkiem wstępnym skutecznego wdrożenia cyklu zwalczania nadużyć finansowych zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

a. Zgłaszanie

Na szczeblu krajowym państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za wykrywanie nadużyć finansowych i korupcji oraz zgłaszanie ich EPPO w odpowiednim czasie, aby umożliwić przeprowadzenie postępowania przygotowawczego i wniesienie aktów oskarżenia, oraz za szybkie zgłaszanie innych nieprawidłowości OLAF-owi, dostarczając mu wiarygodnych danych na temat nadużyć finansowych. Jest to podstawowy krok, dzięki któremu Komisja zyskuje niezbędne informacje na temat stwierdzonych lub podejrzewanych nieprawidłowości i nadużyć finansowych wykrytych w państwach członkowskich. W tym względzie następne WRF stanowią okazję do przeprowadzenia przeglądu adekwatności krajowych procedur zgłaszania.

Wykorzystanie istniejących instrumentów, takich jak system zarządzania nieprawidłowościami, OWNRES³⁵ i EDES (w odniesieniu do elementu wczesnego wykrywania), może w znacznym stopniu przyczynić się do dalszego rozpowszechniania informacji, które mogą prowadzić do podjęcia odpowiednich środków zapobiegawczych i umożliwić wczesne wykrywanie przypadków nadużyć finansowych.

Kolejnym narzędziem, które istotnie przyczynia się do zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, jest ochrona sygnalistów. Może to odgrywać kluczową rolę we wspieraniu przejrzystości i rozliczalności zarówno w odniesieniu do postępowania rządów, jak i przedsiębiorstw, oraz w ujawnianiu oszustw, które w przeciwnym razie trudno jest wykryć. Skuteczne wdrożenie unijnej dyrektywy o ochronie sygnalistów³⁶ może przyczynić się do lepszego i wcześniejszego wykrywania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE.

b. Wymiana informacji między podmiotami unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych

Eurojust i Europol zwiększają zdolność UE do zwalczania nadużyć finansowych, ponieważ dbają o skuteczną koordynację między odpowiednimi organami sądowymi i organami ścigania oraz ułatwiają wymianę informacji. Pomagają przezwyciężyć ograniczenia wynikające

³⁵ Komisja opracowała bazę danych dotyczącą zasobów własnych (OWNRES) w postaci elektronicznego systemu ułatwiającego zgłaszanie i monitorowanie przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości mających wpływ na należności z tytułu tradycyjnych zasobów własnych.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

z istnienia granic państwowych i różnych ram prawnych, zwiększając tym samym skuteczność zbiorowej reakcji UE na nadużycia finansowe i korupcję oraz utrudniając sprawcom wykorzystywanie różnic między systemami funkcjonującymi w poszczególnych krajach. Zacieśnienie współpracy Europolu i Eurojustu ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, aby ich działania w kompleksowy sposób obejmowały wszystkie etapy postępowania w sprawach karnych, ułatwiając tym samym skuteczne ściganie i osądzanie przestępców w następstwie prowadzonych dochodzeń.

Współpraca oraz wymiana danych i informacji między podmiotami unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych mają zasadnicze znaczenie dla wykrywania nadużyć. Zważywszy na rosnącą ilość danych, wszelkie mechanizmy ułatwiające wymianę informacji, oparte na spójnych i zharmonizowanych danych, mogą okazać się w tym pomocne. W miarę możliwości taka wymiana mogłaby odbywać się w czasie rzeczywistym i na zasadzie interoperacyjności, zgodnie z przepisami o ochronie danych, aby poprawić skuteczność wymiany informacji oraz ułatwić koordynację działań wszystkich odpowiednich podmiotów i ich podejmowanie w odpowiednim czasie. Na przykład natychmiastowa wymiana użytecznych informacji ma kluczowe znaczenie dla ułatwienia zgłaszania EPPO podejrzeń popełnienia przestępstwa bez zbędnej zwłoki³⁷. Innym przykładem jest możliwa użyteczność danych gromadzonych przez OLAF podczas dochodzeń prowadzonych w sprawie oszustw celnych dla działań Europolu na rzecz zwalczania obchodzenia unijnych środków ograniczających (sankcji).

c. Wykorzystywanie nowych technologii i sztucznej inteligencji, analiza danych i wymiana danych wywiadowczych

Oszuści wykorzystują nowe technologie, aby znajdować nowe sposoby popełniania nadużyć finansowych. Sztuczna inteligencja i nowe narzędzia informatyczne mogą jednak również pomóc podmiotom unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych w zwiększeniu skuteczności walki z nadużyciami finansowymi. Zdolność tych narzędzi do analizowania dużych ilości danych może być szczególnie pomocna w wykrywaniu nadużyć finansowych na wczesnych etapach.

Jeśli chodzi o **zapobieganie i wykrywanie**, w ramach przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych można przeanalizować następujące kluczowe zagadnienia:

- W jaki sposób można zapewnić, aby wszystkie podmioty podejmowały odpowiednie działania (w tym dokonywały wymiany niezbędnych informacji) na jak najwcześniejszym etapie, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, w celu zwiększenia zdolności w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w całej UE?
- W jaki sposób można zapewnić wczesny dostęp do użytecznych informacji na temat zgłoszonych nieprawidłowości i nadużyć finansowych, w tym na szczeblu niezależnych organów dochodzeniowych UE?

³⁷ Zob. art. 24 rozporządzenia w sprawie EPPO.

- Jakie zmiany legislacyjne należy wprowadzić, aby ułatwić wszystkim podmiotom unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych dostęp do odpowiednich danych, wymianę informacji i łączenie wsparcia technicznego, z wykorzystaniem mocnych stron każdego konkretnego podmiotu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych i przy zachowaniu odpowiednich gwarancji proceduralnych i zabezpieczeń w zakresie ochrony danych?
- W jaki sposób za pomocą krajowych strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych można usprawnić walkę z nadużyciami finansowymi?
- W jaki sposób można zapewnić skuteczne zgłaszanie przez państwa członkowskie przypadków podejrzenia nieprawidłowości i nadużyć finansowych (system zarządzania nieprawidłowościami, OWNRES) oraz wykorzystywanie tych zgłoszeń do zapobiegania i wykrywania?
- W jaki sposób można wykorzystać stosowanie nowych narzędzi opartych na AI, a także istniejących narzędzi, takich jak EDES i Arachne+, przez państwa członkowskie i podmioty unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, do zwiększenia poziomu zapobiegania/wykrywania?

3.3 Poprawa zdolności w zakresie prowadzenia dochodzeń i ścigania

a. Zdolności w zakresie wymiany danych, analizy operacyjnej i kryminalistyki na etapie prowadzenia dochodzenia

Gromadzenie, udostępnianie i analiza danych dostępnych w narzędziach cyfrowych odpowiednich podmiotów unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, w tym w przy użyciu AI, niosą za sobą wiele możliwości. Są one jednak ograniczone ze względu na istnienie różnic w sposobie wykorzystywania i wymiany informacji przez państwa członkowskie. Takie rozbieżności mogą występować na różnych etapach łańcucha zwalczania nadużyć finansowych, ale nadal mają istotne konsekwencje na etapie dochodzenia.

Choć bazy danych poszczególnych podmiotów unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych są już dostępne dla pozostałych należących do niej podmiotów, warunki tego dostępu i udostępniania danych można jeszcze poprawić. Przydatnym rozwiązaniem może być na przykład stworzenie – pod pewnymi warunkami i z zastrzeżeniem odpowiednich gwarancji proceduralnych i zabezpieczeń w zakresie ochrony danych – szczegółowych przepisów, które umożliwią OLAF-owi i EPPO wymianę informacji z Eurofisc i zapewnią im dostęp do niektórych informacji dotyczących VAT scentralizowany na szczeblu UE, tak aby mogły one badać potencjalne nadużycia finansowe lub nieprawidłowości związane z VAT.

Inną dziedziną, w której można osiągnąć lepszą synergę, jest wykorzystanie wiedzy fachowej. Wszystkie podmioty unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych wykorzystują wewnętrzne zdolności analityczne lub wiedzę kryminalistyczną do wykonywania swoich zadań. W kontekście ograniczonych zasobów administracji UE można by wprowadzić odpowiednie rozwiązania administracyjne, aby umożliwić gromadzenie istniejącej wiedzy fachowej i budowanie wspólnych zdolności w zakresie nowoczesnych dochodzeń związanych

ze zwalczaniem nadużyć finansowych z udziałem różnych podmiotów unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych.

Spośród podmiotów unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych OLAF i Europol mają wyjątkowe, wieloletnie doświadczenie w zakresie kryminalistyki i analizy operacyjnej. Europol już teraz ułatwia wymianę informacji między organami ścigania, w tym policją i organami celnymi. Nie uprzedzając wyników trwającej oceny, w przeglądzie unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych oraz w kontekście aktualizacji mandatu Europolu zapowiedzianej w ramach komunikatu w sprawie ProtectEU: europejskiej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego³⁸ można rozważyć zwiększenie roli Europolu jako podmiotu, który na szczeblu UE może pełnić kluczową rolę w zakresie analizy danych i kryminalistycznego pozyskiwania danych. Ponadto ścisła współpraca i wymiana informacji między podmiotami unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych mogłaby również umożliwić badanie informacji, które mogą pojawić się w dochodzeniach w sprawie nadużyć finansowych i mogą świadczyć o innych poważnych przestępstwach.

Ponadto unijne centrum danych celnych, obsługiwane przez nowy Urząd UE ds. Celnych³⁹, zapewni zbiór przetwarzanych w czasie rzeczywistym danych o przepływach celnych oraz zwiększy zdolności w zakresie analizy danych, co umożliwi lepsze zarządzanie ryzykiem i kontrole celne na granicach zewnętrznych.

b. Zwiększona komplementarność i koordynacja między EPPO a OLAF-em

Biorąc pod uwagę wspólny cel EPPO i OLAF-u, jakim jest ochrona budżetu UE, w rozporządzeniu w sprawie EPPO wyraźnie zakazano prowadzenia przez OLAF równoległych dochodzeń administracyjnych w sprawie tych samych faktów, w odniesieniu do których EPPO prowadzi postępowanie przygotowawcze, a jednocześnie prawodawca Unii wyraźnie stwierdził, że EPPO i OLAF powinny nawiązać i utrzymywać ścisłą współpracę mającą na celu zapewnienie komplementarności ich odpowiednich mandatów i unikanie powielania działań. W rozporządzeniu w sprawie EPPO doprecyzowano, że EPPO może zwrócić się do OLAF-u o „wspieranie lub uzupełnianie” działań EPPO, w tym poprzez prowadzenie dochodzeń administracyjnych⁴⁰. W zmienionym następnie rozporządzeniu

³⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 1 kwietnia 2025 r. zatytułowany „ProtectEU: europejska strategia bezpieczeństwa wewnętrznego”, COM (2025)148.

³⁹ Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny i Urząd Unii Europejskiej ds. Celnych oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013, COM(2023) 258 final.

⁴⁰ Zob. art. 101 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO: „[w] trakcie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską może ona zwrócić się do OLAF-u, by zgodnie ze swoim zakresem obowiązków wspierał lub uzupełniał jej działania, w szczególności poprzez: a) dostarczanie informacji, analiz (w tym analiz kryminalistycznych), wiedzy fachowej i wsparcia operacyjnego; b) ułatwianie koordynacji konkretnych działań właściwych krajowych organów administracyjnych i organów Unii; c) prowadzenie dochodzeń administracyjnych”. Zob. również art. 12e rozporządzenia w sprawie OLAF („Wsparcie udzielane Prokuraturze Europejskiej przez Urząd”), który stanowi: „1. [w] trakcie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską, na wniosek Prokuratury Europejskiej zgodnie z art. 101 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2017/1939, Urząd wspiera lub uzupełnia działania Prokuratury Europejskiej zgodnie ze swoim zakresem obowiązków, w szczególności poprzez: a) dostarczanie informacji, analiz (w tym analiz kryminalistycznych), wiedzy fachowej i wsparcia operacyjnego; b) ułatwianie koordynacji konkretnych działań właściwych krajowych organów administracyjnych i organów Unii; c) prowadzenie dochodzeń administracyjnych”.

w sprawie OLAF-u wspomniane dochodzenia administracyjne określono mianem „dochodzeń uzupełniających”, chociaż nie zawsze muszą one obejmować czynności dochodzeniowe; tym samym zapewniono szczególne ramy prawne umożliwiające OLAF-owi prowadzenie tych dochodzeń i współpracę z EPPO.

Wsparcie OLAF-u dla EPPO i dochodzenia uzupełniające znajdują również odzwierciedlenie w uzgodnieniu roboczym między OLAF-em a EPPO⁴¹, w którym stwierdzono, że „powinny one mieć na celu ułatwienie gromadzenia informacji istotnych dla przyjęcia środków zabezpieczających lub zastosowania środków finansowych, dyscyplinarnych lub administracyjnych”. Dochodzenia uzupełniające i działania OLAF-u mogą być niezbędne w szczególności w następujących sytuacjach: (i) gdy termin przedawnienia mający zastosowanie do przestępstwa, którego dotyczy postępowanie prowadzone przez EPPO, stanowi konkretną przeszkodę dla skutecznego odzyskania środków; (ii) gdy istnieje potrzeba zastosowania administracyjnych środków zapobiegawczych oraz, w miarę możliwości, rozpoczęcia działań mających na celu odzyskanie środków na wczesnym etapie, w oczekiwaniu na postępowanie przygotowawcze EPPO; (iii) gdy istnieje zagrożenie dla budżetu UE ze względu na szkodę wynikającą z domniemanego przestępstwa; (iv) gdy istnieją uzasadnione podstawy, by przypuszczać, że mogą być potrzebne zalecenia dotyczące zastosowania środków dyscyplinarnych lub administracyjnych (w tym zalecenia dotyczące przekazania sprawy do zespołu EDES), lub że wydanie takich zaleceń może być uzasadnione; oraz (v) gdy istnieją dowody na istnienie nieprawidłowości niezwiązanej z nadużyciem finansowym.

Jak dotąd uzupełniające dochodzenia administracyjne stosuje się w dość ograniczonym zakresie⁴², chociaż oba rodzaje dochodzeń (postępowanie przygotowawcze i dochodzenie administracyjne) mają zasadnicze znaczenie i przyczyniają się do pełnej ochrony budżetu UE oraz zapobiegania szkodom lub ich ograniczania. Na przykład w celu zapewnienia skutecznej ochrony budżetu UE, należy jak najszybciej zastosować odpowiednie środki administracyjne, w tym środki przewidziane w EDES, aby zabezpieczyć już wypłacone środki i zapobiec nienależystemu wydatkowaniu dalszych środków. UE może lepiej chronić swoje interesy finansowe i promować przejrzyste, rozliczalne i zrównoważone otoczenie finansowe, wykorzystując w pełni wszystkie dostępne narzędzia, a jednocześnie dbając o to, by nie dochodziło do powielania działań w postępowaniach przygotowawczych i dochodzeniach administracyjnych.

Warto zatem rozważyć konkretne sposoby wzmocnienia współpracy i komplementarności między EPPO a OLAF-em (a także z innymi podmiotami unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych), aby uniknąć ryzyka braku koordynacji działań, zapewnić jak najdokładniejsze rozgraniczenie ich ról oraz sformalizować warunki wykonywania poszczególnych działań.

c. Lepsze wspieranie ścigania

⁴¹ Pkt 6.2 uzgodnienia roboczego między Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych a Prokuraturą Europejską, 5 lipca 2021 r.:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

⁴² Zob. porównanie dochodzeń uzupełniających z ogólną działalnością dochodzeniową obu urzędów: w ciągu 3,5 roku współpracy operacyjnej OLAF i EPPO współpracowały w zakresie około 136 dochodzeń (do 31 grudnia 2023 r. EPPO prowadziła 1 927 postępowań przygotowawczych w toku).

EPPO jest uprawniona do prowadzenia postępowań przygotowawczych i wnoszenia oskarżeń wobec sprawców przestępstw naruszających interesy finansowe UE, jak określono w dyrektywie PIF, oraz stawiania ich przed sądami krajowymi zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EPPO.

W świetle zdobytego doświadczenia, aby zwiększyć skuteczność działań podejmowanych przez EPPO, konieczne mogą być pewne usprawnienia, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Na szczeblu krajowym wyznaczone i wyspecjalizowane organy ścigania mogłyby skuteczniej wspierać EPPO, w szczególności w obszarach takich jak cła, oszustwa podatkowe i przestępstwa finansowe. Na szczeblu unijnym zacieśnienie współpracy z Europolą w zakresie analizy ryzyka i wsparcia operacyjnego oraz z Eurojustem w odniesieniu do funkcjonowania wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych umożliwiłoby lepsze wsparcie EPPO, zwłaszcza w sprawach transgranicznych. Ponadto częściowo zautomatyzowany system wyszukiwania na zasadzie „trafienie/brak trafienia” dostosowany do potrzeb EPPO, Eurojustu, Europolu i OLAF-u, – przy poszanowaniu gwarancji proceduralnych i mandatów każdego z organów i agencji – mógłby poprawić wczesne wykrywanie schematów przestępczości transgranicznej i ułatwić współpracę.

Jeśli chodzi o **wymianę danych i zdolności analityczne/kryminalistyczne, prowadzenie dochodzeń i ściganie**, w ramach przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych można przeanalizować następujące kluczowe zagadnienia:

- W jaki sposób postępowania przygotowawcze prowadzone przez EPPO można w stosownych przypadkach uzupełnić dochodzeniami administracyjnymi OLAF-u w skuteczniejszy sposób, aby stworzyć solidną podstawę umożliwiającą Komisji szybkie wprowadzanie środków administracyjnych, w tym środków zapobiegawczych lub środków służących odzyskaniu funduszy?
- W jaki sposób można poprawić dostęp do odpowiednich danych dotyczących podejrzewanych nadużyć finansowych lub przestępstw finansowych naruszających interesy UE?
- W jaki sposób można poprawić dostęp i przekazywanie istotnych informacji w odpowiednim czasie między podmiotami unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych?
- W jaki sposób można wykorzystać nowe technologie i sztuczną inteligencję do zwiększenia skuteczności podmiotów unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych?
- W jaki sposób można poprawić skuteczność prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE na szczeblu krajowym i unijnym oraz ich ścigania?

3.4 W kierunku skuteczniejszego procesu odzyskiwania środków z korzyścią dla budżetu UE

Proces odzyskiwania środków zależy od działań państw członkowskich (zwłaszcza w odniesieniu do dochodów) oraz instytucji, organów, urzędów i agencji (w odniesieniu do wydatków). Jest to złożony proces, który wymaga współpracy nie tylko w ramach Komisji, ale również z szeregiem innych podmiotów (w tym z niezależnymi organami dochodzeniowymi, takimi jak OLAF i EPPO, oraz z odpowiednimi organami krajowymi)⁴³. Ustanowienie EPPO znacznie wzmocniło ogólną unijną strukturę zwalczania nadużyć finansowych, a jej działania na rzecz ścigania przestępstw prowadzą do wnoszenia aktów oskarżenia, osądzania sprawców i konfiskaty mienia, chociaż zgodnie z obecnymi ramami prawnymi EPPO odgrywa jedynie ograniczoną rolę w procesie odzyskiwania. Niedawne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴⁴ związane z rozporządzeniem PIF⁴⁵ i rozporządzeniem finansowym stanowi podstawę prawną do opracowania dodatkowych narzędzi odzyskiwania środków, w tym od osób fizycznych odpowiedzialnych za nadużycia finansowe, w drodze decyzji administracyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, jak zauważył również ETO⁴⁶, konieczne są dalsze usprawnienia, aby zwiększyć skuteczność procesu odzyskiwania środków na rzecz budżetu UE.

a. Dochody

Jeśli chodzi o dochody, państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za ustalanie i pobieranie należności celnych, określanych mianem tradycyjnych zasobów własnych („TZW”), które bezpośrednio zasilają budżet UE. W związku z tym państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia odpowiednich systemów kontroli w celu zapewnienia, aby ich krajowe organy celne w odpowiedni sposób przeprowadzały kontrole celne. Krajowe organy celne odgrywają kluczową rolę w unijnej strukturze zwalczania nadużyć finansowych, ponieważ stanowią pierwszą linię obrony przed nielegalną działalnością mającą wpływ na interesy finansowe UE. Na podstawie obecnych WRF (na lata 2021–2027) państwa członkowskie zatrzymują 25 % wszystkich pobranych należności celnych. Straty finansowe szacowane przez EPPO i OLAF w tym obszarze są związane głównie z oszustwami celnymi skutkującymi niższym poborem należności celnych, a tym samym niższą wysokością odnośnych TZW, które trafiają do budżetu Unii, w porównaniu z kwotą należną z tego tytułu. Ponieważ odzyskanie środków od nieuczciwych importerów zazwyczaj udaje się osiągnąć w ograniczonym zakresie, głównym celem dochodzeń administracyjnych jest wykrywanie

⁴³ Warunek ten nie zawsze jest spełniony. Podczas negocjacji w sprawie zmiany rozporządzenia finansowego z 2024 r. Rada odmówiła objęcia Komisji prawem do korzystania z mechanizmu wzajemnej pomocy, który państwa członkowskie od wielu lat stosują między sobą w celu odzyskiwania długów krajowych. Opóźnia to proces odzyskiwania środków, ponieważ Komisja jest zmuszona samodzielnie poszukiwać kluczowych informacji (np. na temat tożsamości dłużnika, wypłacalności, adresu lub aktywów) potrzebnych do odzyskania środków.

⁴⁴ Wyroki z dnia 26 września 2024 r. w sprawach połączonych C-160 i 161/22P, Komisja/HB; z dnia 4 października 2024 r. w sprawie C-721/22P, Komisja/PB oraz z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1.

⁴⁶ Sprawozdanie specjalne 07/2024 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące systemów Komisji służących do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE.

nadużyć finansowych na wczesnym etapie w koordynacji z państwami członkowskimi, aby ułatwić zastosowanie środków zapobiegawczych w celu ochrony budżetu UE.

Ponadto nowy Urząd UE ds. Celnych umożliwi dodatkową koordynację zarządzania ryzykiem na szczeblu UE, a zarazem uwzględnienie wyników zidentyfikowanych nadużyć finansowych w przyszłych działaniach, np. za pośrednictwem przyszłego unijnego centrum danych celnych.

Jeżeli chodzi o VAT, zasoby własne oparte na VAT, do których UE jest uprawniona, oblicza się na podstawie kwoty faktycznie pobranego VAT przez państwa członkowskie. W związku z tym wszelkie braki pod względem ściągłości VAT nie tylko uszczuplają dochody państw członkowskich, ale również zmniejszają zasoby własne oparte na VAT w budżecie ogólnym UE, a tym samym wpływają na poziom zasobów własnych opartych na DNB dla wszystkich państw członkowskich⁴⁷. Ponadto znaczna część szkód związanych z VAT jest wynikiem oszustw związanych z VAT popełnianych w wymiarze transgranicznym, często w ramach działań organizacji przestępczych. Jest to problem, któremu można sprawniej i skuteczniej zaradzić poprzez zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi a instytucjami i organami UE (EPPO, OLAF, Komisja itp.) oraz ściślejszą współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, w tym z państwami niebędącymi członkami UE i organizacjami międzynarodowymi, w oparciu o liczne porozumienia administracyjne zawarte przez OLAF, które znacznie poprawiają transnarodową współpracę administracyjną oraz ułatwiają dostęp do informacji i wsparcie, jakie może zapewnić Eurojust. Ponadto kluczową rolę w zwalczaniu oszustw związanych z VAT nadal będzie odgrywała sieć Eurofisc.

b. Wydatki

Z zaleceń finansowych wydanych przez OLAF w latach 2012–2023 wynika, że stopy odzysku zależą od różnych zmiennych (np. trybu zarządzania budżetem i złożoności prawnej poszczególnych przypadków).

Wykonywanie wydatków odbywa się w trybie zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego. W przypadku zarządzania bezpośredniego na podstawie wniosków wyciągniętych z zaleceń OLAF-u Komisja przyjęła już wzmocnioną strategię korporacyjną z dnia 6 lutego 2024 r. dotyczącą zarządzania dłużnikami Komisji. Strategia jest ukierunkowana na przyspieszenie odzyskiwania środków w większej wysokości i ma podwójny cel:

- wyeliminowanie luki między kwotami, których odzyskanie zaleca OLAF, a kwotami ustalonymi do odzyskania⁴⁸, dzięki poprawie interakcji między OLAF-em a delegowanymi urzędnikami zatwierdzającymi; oraz
- wyeliminowanie luki między ustalonymi a odzyskanymi kwotami dzięki wzmocnieniu wewnętrznego mechanizmu monitorowania stosowanego przez Komisję w celu realizacji zaleceń OLAF-u.

⁴⁷ W tym kontekście zob. wyrok w sprawie Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁸ Urzędnik zatwierdzający z ramienia służby, która otrzymuje zalecenie OLAF-u (w sprawach celnych – organy danego państwa członkowskiego), może odrzucić zalecenie OLAF w całości lub w części. Kwota ustalona do odzyskania jest zatem ostateczną kwotą, o której odzyskanie lub – w przypadku zarządzania dzielonego – wyłączenie z finansowania unijnego wystąpi odbiorca zalecenia.

Odzyskiwanie środków na rzecz budżetu UE nadal wymaga poprawy. Należy zatem kontynuować rozważanie na temat tego, w jaki sposób skutecznie zapewnić w praktyce, aby do budżetu Unii wpływały rekompensaty za poniesione przez niego szkody.

Na wniosek Komisji EPPO zgodziła się zmienić wzory powiadomień, aby w odpowiednim czasie przekazywać delegowanym urzędnikom zatwierdzającym szczegółowe i użyteczne informacje niezbędne do zastosowania odpowiednich środków w celu ochrony interesów finansowych UE⁴⁹.

Bez uszczerbku dla ewentualnych zmian legislacyjnych Komisja rozważa również podjęcie krótkoterminowych działań w celu poprawy wewnętrznego monitorowania zaleceń OLAF-u oraz działań następczych w związku z powiadomieniami EPPO⁵⁰, z myślą o wprowadzeniu usprawnień w praktyce.

Ochrony interesów finansowych UE nie można w pełni osiągnąć bez zapewnienia niezbędnej komplementarności między (i) skutecznym prowadzeniem dochodzeń i ściganiem przestępstw przeciwko interesom finansowym UE oraz (ii) środkami służącymi odzyskiwaniu funduszy i środkami administracyjnymi/zapobiegawczymi stosowanymi zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym (np. wykluczenie z możliwości otrzymania finansowania UE w przyszłości i odszkodowanie za szkody dla budżetu UE w drodze powództwa cywilnego). Taka komplementarność jest wymagana na podstawie Traktatów i rozporządzenia finansowego⁵¹.

Skutecznego efektu odstraszającego nie można osiągnąć bez jednoczesnego zapewnienia szybkich postępowań przygotowawczych, prawomocnych wyroków skazujących, środków administracyjnych wprowadzanych przez delegowanych urzędników zatwierdzających, w tym środków zapobiegawczych, sankcji nakładanych przez sądy lub organy administracyjne oraz skutecznego odzyskiwania środków.

Aby zwiększyć skuteczność procesu odzyskiwania środków, podczas przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych można przeanalizować następujące kluczowe zagadnienia:

- W jaki sposób można chronić budżet UE poprzez zapewnienie, aby delegowani urzędnicy zatwierdzający mogli w odpowiednim czasie wprowadzać środki zapobiegawcze oraz środki służące odzyskaniu funduszy i skutecznie uzyskiwać odszkodowanie za szkody dla interesów finansowych UE?
- W jaki sposób można ułatwić odzyskiwanie środków do budżetu UE, w szczególności przez przekazywanie wpływów pochodzących z postępowań upadłościowych w następstwie postępowań przygotowawczych prowadzonych przez EPPO oraz z zajętego i skonfiskowanego w ich wyniku mienia, w tym przez wykorzystanie roli Prokuratury Europejskiej w postępowaniach karnych do wsparcia odzyskiwania takiego mienia na korzyść budżetu Unii?

⁴⁹ Zmienione wzory załączono do Porozumienia określającego warunki współpracy między Komisją a EPPO z dnia 2 czerwca 2021 r. Mają one zastosowanie od listopada 2024 r.

⁵⁰ Działania takie mogłyby obejmować wyznaczenie służby Komisji, która będzie odpowiedzialna za wspieranie delegowanych urzędników zatwierdzających we wdrażaniu wczesnych środków zapobiegawczych i podejmowaniu w odpowiednim czasie działań w celu odzyskania środków oraz zacieśnienie współpracy na szczeblu odpowiednich służb i narzędzi sprawozdawczych.

⁵¹ Zob. art. 325 TFUE, art. 129 rozporządzenia finansowego i art. 138 rozporządzenia finansowego.

- W jaki sposób można jeszcze bardziej usprawnić działania prewencyjne podejmowane przez podmioty unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych?

3.5 Rozwój zarządzania strukturą zwalczania nadużyć finansowych

W sprawozdaniu CONT Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego zaapelowała o zarządzanie unijną strukturą zwalczania nadużyć finansowych w sposób bardziej wymierny i ukierunkowany na wyniki, skuteczniejsze rozlokowanie odpowiednich zasobów i ich wydajniejsze wykorzystanie, przyjęcie bardziej całościowego podejścia do sprawozdawczości w sprawozdaniach o ochronie interesów finansowych UE oraz ściślejszą koordynację i współpracę między podmiotami unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych⁵².

Przegląd unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych zostanie przeprowadzony z uwzględnieniem wyników odpowiednich trwających ocen i będzie się opierał na pracach wszystkich podmiotów unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych. W związku z tym przedmiotem rozważań w ramach przeglądu będą mandaty tych podmiotów oraz komplementarność i koordynacja ich działań, a jego efektem będzie lepsza integracja unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych.

W obecnych ramach prawnych każdemu podmiotowi unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych wyznaczono określony zbiór obowiązków sprawozdawczych w odniesieniu do działań podejmowanych na rzecz zwalczania nadużyć finansowych. W związku z tym każdy z tych podmiotów przyjmuje inne podejście do współpracy i sprawozdawczości. Brak spójnego podejścia utrudnia uzyskanie jasnego ogólnego obrazu tego, w jaki sposób działania podejmowane w ramach unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych zapewniają ochronę interesów finansowych UE.

Jeżeli chodzi o **zarządzanie strukturą zwalczania nadużyć finansowych**, w ramach przeglądu tej struktury można przeanalizować następujące kluczowe kwestie:

- W jaki sposób można poprawić koordynację między wszystkimi właściwymi podmiotami, w tym w zakresie sprawozdawczości na temat działań podejmowanych w celu ochrony interesów finansowych UE?
- Czy istnieje potrzeba określenia wspólnego zestawu wskaźników w celu zapewnienia spójnej sprawozdawczości i uzyskania jaśniejszego obrazu tego, jak podmioty unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych wspólnie chronią interesy finansowe UE w ramach swoich odpowiednich mandatów?
- W jaki sposób można wzmocnić regularny dialog strategiczny i operacyjny oraz wymianę najlepszych praktyk, a także poprawić monitorowanie realizacji działań, które zostaną określone w ramach przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych?

⁵² Sprawozdanie w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za rok 2023 r., 1 kwietnia 2025 r., Parlament Europejski, Komisja Kontroli Budżetowej, członek pełniący rolę sprawozdawcy: Gilles Boyer, pkt 3, 4, 6 i 7.

4. Wnioski: dalsze działania

W niniejszej białej księdze przedstawiono kilka aspektów, które warto przeanalizować w ramach przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, oraz obszary, na których należy się skoncentrować. Komisja zachęca tradycyjne zainteresowane strony (Parlament Europejski, Radę i ETO), a także wszystkie podmioty unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych do udziału w dyskusjach opartych na wskazówkach i zagadnieniach, które przedstawiono powyżej. Umożliwi to uwzględnienie tych opinii wraz z wynikami trwających ocen ram prawnych mających zastosowanie do niektórych podmiotów istotnych dla unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych (np. Eurojust, Europol, EPPO i OLAF) oraz sprawozdań z wykonania dyrektywy PIF.

Wyniki przeglądu unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych zostaną przedstawione w komunikacie Komisji w 2026 r. W stosownych przypadkach mogą mu towarzyszyć ewentualne wnioski ustawodawcze dotyczące rozporządzeń w sprawie OLAF, EPPO, Eurojustu, Europolu lub Eurofisc oraz dyrektywy PIF. Może to stanowić wyjątkową okazję do zwiększenia spójności unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, która w odpowiedzi na problemy podniesione w niniejszej białej księdze zapewni uproszczone i praktyczne rozwiązania dostosowane do nowych WRF. Niektóre z tych problemów wymagają dalszej analizy w kontekście trwających ocen. W związku z tym Komisja proponuje kontynuację debaty na temat przyszłości unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych.