

**Bruxelles, 18 iulie 2025
(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**

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	17 iulie 2025
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2025) 546 final
Subiect:	CARTE ALBĂ pentru revizuirea arhitecturii antifraudă

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2025) 546 final.

Anexă: COM(2025) 546 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 16.7.2025
COM(2025) 546 final

CARTE ALBĂ

pentru revizuirea arhitecturii antifraudă

1. Introducere

Tratatul Uniunii Europene („UE”) prevăd că lupta împotriva fraudei și a oricăror alte activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale UE este responsabilitatea comună a UE și a statelor sale membre¹. Comisia Europeană are responsabilitatea esențială de a proteja interesele financiare ale UE² prin intermediul ordonatorilor săi de credite delegați („OCD”) și depune eforturi pentru a realiza acest lucru împreună cu mai multe organisme, oficii și agenții specializate care au fost înființate de-a lungul anilor. De asemenea, aceasta ține seama de recomandările Curții de Conturi Europene (CCE). Împreună cu autoritățile competente ale statelor membre și cu OCD ai tuturor instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor, acestea formează arhitectura antifraudă a UE.

Arhitectura antifraudă (AAF) a UE a evoluat de-a lungul timpului pentru a aborda amenințările în continuă schimbare la adresa intereselor financiare ale UE. Frauda transnațională, inclusiv fraudă în materie de TVA, sau activitatea rețelelor de criminalitate organizată care vizează fonduri ale UE a crescut. De asemenea, există tot mai multe dovezi cu privire la rolul-cheie al criminalității organizate în mecanismele de fraudă și, totodată, cu privire la rolul important al fraudei în finanțarea altor forme grave de criminalitate organizată, inclusiv a terorismului. O provocare suplimentară este faptul că autorii fraudelor utilizează în prezent tehnologii avansate, cum ar fi inteligența artificială (IA), comunicațiile criptate și criptomonede, pentru a-și desfășura și ascunde activitățile infracționale. În plus, modurile de gestiune evoluează, iar creșterea considerabilă a dimensiunii bugetului UE, determinată de NextGenerationEU, a condus la o creștere a sumelor supuse riscului de fraudă și nereguli. Revizuirea cadrului AAF reprezintă o oportunitate pentru a aborda mai bine toate provocările și a elimina lacunele existente în ceea ce privește protejarea intereselor financiare ale UE. Procesul de revizuire a AAF va reprezenta, de asemenea, o oportunitate pentru a îmbunătăți și raționaliza cooperarea dintre diferiții actori AAF. Scopul prezentei cărți albe este acela de a pregăti acest proces, propunând o amplă reflecție asupra mai multor aspecte-cheie care ar putea fi explorate în cadrul viitoarei revizuii.

Revizuirea AAF vine în completarea lucrărilor pregătitoare privind următorul cadru financiar multianual (CFM). Scopul ei este de a garanta că următorul CFM poate beneficia de o arhitectură antifraudă consolidată și mai eficientă pentru a proteja interesele financiare ale UE prin utilizarea optimă a resurselor (în special în ceea ce privește complementaritatea și coordonarea funcțiilor și activităților tuturor actorilor relevanți). Revizuirea AAF va contribui la realizarea obiectivelor stabilite de Comisie în propunerile sale pentru următorul buget pe termen lung al UE. Acest lucru se va realiza, în special, prin abordarea complexităților, a punctelor slabe și a constrângerilor sistemului actual, prin maximizarea impactului fiecărui euro cheltuit asupra priorităților și obiectivelor UE pentru care acțiunea UE aduce cea mai mare valoare adăugată și prin asigurarea responsabilității în utilizarea fondurilor UE și a trasabilității acestora.

Totodată, revizuirea AAF vine în completarea mai multor alte inițiative de politică recente sau în curs în domenii strâns legate de combaterea fraudei, cum ar fi propunerea de directivă privind

¹Articolul 310 alineatul (6) și articolul 325 din TFUE.

²Articolul 317 din TFUE.

combaterea corupției prin intermediul dreptului penal³, Regulamentul privind condiționalitatea⁴ și monitorizarea desfășurată în baza raportului anual privind statul de drept.

Parlamentul European acordă o importanță deosebită revizuirii AAF. În „Raportul referitor la protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene – combaterea fraudei – raport anual pe 2023” (raportul CONT)⁵, Comisia pentru control bugetar a Parlamentului European a subliniat necesitatea urgentă de a consolida și moderniza AAF ca răspuns la provocările și oportunitățile emergente⁶. În special, raportul CONT subliniază necesitatea de a evalua și de a reduce la minimum duplicările și suprapunerile acțiunilor întreprinse de actorii AAF, de a promova strategiile antifraudă la nivel național, de a stimula utilizarea instrumentelor și a bazelor de date digitale, de a lua în considerare o structură de guvernare centralizată, de a asigura supravegherea strategică și a aborda lacunele structurale și de a îmbunătăți cadrul de raportare prin includerea rezultatelor tuturor componentelor în raportul anual privind protecția intereselor financiare ale UE (raportul PIF), pentru a spori transparența și responsabilitatea.

De asemenea, CCE a adoptat mai multe rapoarte speciale privind combaterea fraudei⁷ și desfășoară alte audituri legate de fraudă⁸. În special, evaluează acordurile de lucru și coordonarea dintre Parchetul European (EPPO), Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust) și Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol)⁹, precum și eficacitatea sistemelor naționale de control în ceea ce privește gestionarea fondurilor Mecanismului de redresare și reziliență (MRR)¹⁰, precum și prevenirea, detectarea și, după caz, corectarea fraudei¹¹. Un al treilea audit în curs¹² va evalua eficacitatea planului de acțiune al strategiei antifraudă a Comisiei din 2019 (SAFC)¹³.

Revizuirea AAF va fi efectuată utilizând o abordare globală. Aceasta va identifica principalii actori AAF, va identifica și remedia lacunele care pot dăuna intereselor financiare ale UE și va promova eficiența în fiecare etapă a ciclului antifraudă (prevenire, detectare, investigare, urmărire penală și corecții/recuperări). Astfel cum se prevede în ProtectEU – strategia

³ COM/2023/234 final.

⁴Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii, JO L 433I, 22.12.2020, p. 1.

⁵Raport referitor la protejarea intereselor financiare ale UE – combaterea fraudei – raport anual pe 2023, 1 aprilie 2025, Parlamentul European, Comisia pentru control bugetar, membru raportor: Gilles Boyer.

⁶A se vedea, de asemenea, „*Arhitectura antifraudă a UE – rolul actorilor de la nivelul UE, modul în care aceștia cooperează și provocările cu care se confruntă*”, un studiu solicitat de Comisia pentru control bugetar a Parlamentului European, Departamentul tematic pentru afaceri bugetare, Direcția Generală Politici Interne, PE 763.761, de Centrul pentru servicii de strategie și evaluare (CSES), august 2024.

⁷De exemplu, Raportul special nr. 7/2024 al Curții de Conturi Europene intitulat „Sistemele Comisiei de recuperare a cheltuielilor neconforme ale UE”.

⁸De exemplu, în ceea ce privește Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) și sistemele de control ale statelor membre, precum și în ceea ce privește strategia antifraudă a Comisiei (SAFC).

⁹Publicarea este programată pentru septembrie 2025. Membrul raportor este J. Gregor.

¹⁰Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, JO L 57, 18.2.2021, p. 17.

¹¹Publicarea este programată pentru decembrie 2025. Membrul raportor este I. Maletic.

¹²Publicarea este programată pentru septembrie 2026. Membrul raportor încă nu a fost desemnat.

¹³Planul de acțiune privind strategia antifraudă a Comisiei – revizuirea 2023, COM(2023) 405 final.

europăană de securitate internă¹⁴, rezultatele revizuirii AAF vor sprijini consolidarea complementarității dintre OCD, EPPO, OLAF, Europol, Eurojust, Autoritatea pentru Combaterea Spălării Banilor (ACSB) și Autoritatea vamală a UE propusă. Lupta împotriva fraudei poate beneficia de pe urma canalizării eforturilor către o mai bună colectare a informațiilor, o utilizare mai bună a informațiilor și a schimbului de date, un acces consolidat la date, utilizarea tehnologiilor moderne, inclusiv a IA, pentru o mai bună detectare și investigare a fraudelor, sinergii îmbunătățite în utilizarea mijloacelor de investigare, atât penale, cât și administrative, și îmbunătățirea cooperării. Măsurile eficace de descurajare și de răspuns se vor afla în centrul revizuirii. Deși revizuirea se va axa în mod specific pe îmbunătățirea arhitecturii antifraudă pentru a asigura faptul că fondurile UE sunt mai bine protejate împotriva fraudei, revizuirea poate contribui și la combaterea altor infracțiuni grave.

Prezenta carte albă evidențiază câteva soluții care trebuie explorate în cadrul viitoarei revizuirii a AAF. Rezultatul revizuirii AAF va fi prezentat într-o comunicare a Comisiei din 2026, care va fi însoțită de posibile propuneri legislative, după caz. Aceasta va reflecta rezultatele evaluărilor în curs ale cadrelor juridice aplicabile anumitor actori relevanți pentru AAF și ale Regulamentului privind protecția intereselor financiare ale UE¹⁵, precum și ale Directivei privind combaterea fraudei împotriva intereselor financiare ale UE (Directiva PIF)¹⁶.

2. AAF a UE și actorii săi

Capacitatea UE de a combate fraudă și neregulile a evoluat de-a lungul anilor și a fost consolidată cu noi actori, fiecare contribuind la un efort concertat. La nivelul UE, responsabilitatea pentru protejarea intereselor financiare ale UE a fost încredințată inițial Unității de coordonare antifraudă (UCLAF) în 1988¹⁷ și ulterior OLAF. De atunci, mai multe alte entități implicate în eforturile de combatere a fraudei au fost înființate treptat pentru a spori eficacitatea sistemului de protecție a intereselor financiare ale UE.

Aceștia sunt principalii actori la nivelul UE ale căror responsabilități sunt relevante pentru combaterea fraudei și care formează împreună AAF a UE:

- În cadrul instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor, ordonatorii de credite delegați (OCD) sunt responsabili cu cheltuielile regulamentare și cu buna utilizare a bugetului UE, în conformitate cu prioritățile de politică și cu modalitățile definite de colegiitori în programele multianuale, ținând seama, de asemenea, de recomandările Serviciului de Audit Intern. În acest sens, statele membre trebuie, de asemenea, să depisteze și să prevină

¹⁴Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 1 aprilie 2025, *privind ProtectEU: o strategie europeană de securitate internă*, COM (2025) 148.

¹⁵Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, JO L 312, 23.12.1995, p. 1.

¹⁶Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal, JO L 198, 28.7.2017, p. 29.

¹⁷UCLAF a fost un grup operativ creat în cadrul Secretariatului General al Comisiei Europene. Acesta a condus la crearea OLAF în 1999. A se vedea Decizia 1999/352/CE a Comisiei din 28 aprilie 1999 de instituire a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF), JO L 136, 31.5.1999, p. 20.

fraudele și neregulile și să ia măsuri administrative pentru a proteja bugetul UE și pentru a recupera fondurile UE cheltuite în mod necuvenit, în conformitate cu dispozițiile relevante din Regulamentul financiar („RF”)¹⁸. În temeiul Regulamentului privind Mecanismul de redresare și reziliență, responsabilitatea principală pentru prevenirea, detectarea și corectarea fraudei, a corupției și a conflictelor de interese revine statelor membre. OCD trebuie să ofere asigurări că statele membre îndeplinesc această obligație¹⁹. În ceea ce privește veniturile, OCD se asigură că statele membre își îndeplinesc responsabilitatea de a pune resursele proprii la dispoziția bugetului UE în timp util și în mod corect.

- OLAF este responsabil cu efectuarea de investigații administrative pentru a proteja interesele financiare ale UE împotriva fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilegale. OLAF își exercită competențele de investigare (inclusiv controalele la fața locului) în deplină independență, atât în domeniul cheltuielilor, cât și în cel al veniturilor. Mai multe regulamente guvernează investigațiile acestuia, precum și cooperarea sa cu autoritățile competente ale statelor membre și cu alți actori AAF²⁰. În plus, OLAF este serviciul principal al Comisiei responsabil cu conceperea și dezvoltarea unei politici europene antifraudă²¹.
- Începând din 2021, EPPO²² funcționează ca oficiu unic în toate statele membre ale UE participante²³ care au transferat EPPO competența de a investiga, de a urmări penal și de a aduce în fața justiției autorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE, astfel cum se prevede în Directiva PIF („infracțiunile PIF”), inclusiv fraudă, corupția și spălarea de bani, precum și criminalitatea organizată atunci când se vizează infracțiunile PIF, în conformitate cu Regulamentul EPPO. EPPO conjugă eforturile de la nivelul UE și

¹⁸Regulamentul (UE, Euratom) 2024/2509 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 septembrie 2024 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (reformare), JO L, 2024/2509, 26.9.2024.

¹⁹Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, JO L 57, 18.2.2021, p. 17.

²⁰Aceste regulamente sunt:

1. Regulamentul (CE) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) („Regulamentul OLAF”);
2. Regulamentul (UE, Euratom) 2016/2030 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 octombrie 2016 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește secretariatul Comitetului de supraveghere a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF);
3. Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2223 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor Oficiului European de Luptă Antifraudă;
4. Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96 al Consiliului din 11 noiembrie 1996 privind controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de Comisie în scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene împotriva fraudei și a altor abateri;
5. Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene și
6. Regulamentul (CE) nr. 515/97 al Consiliului din 13 martie 1997 privind asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a legislației din domeniile vamal și agricol.

²¹Guvernanța în cadrul Comisiei Europene, Comunicarea către Comisie din 24.6.2020, C(2020) 4240 final, p. 16.

²²Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (Regulamentul EPPO), JO L 283, 31.10.2017, p. 1.

²³În prezent, toate statele membre participă la EPPO, cu excepția Danemarcei, a Irlandei și a Ungariei.

pe cele naționale de urmărire penală într-o abordare unificată a combaterii infracțiunilor PIF.

- Eurojust²⁴ a fost înființată în 2002. Este o agenție a UE care funcționează ca o placă turnantă, astfel încât autoritățile judiciare naționale să poată colabora pentru a combate formele grave de criminalitate transfrontalieră, inclusiv corupția. Eurojust sprijină și coordonează eforturile autorităților naționale (din țări terțe, precum și din statele membre ale UE) de investigare și urmărire penală a infracțiunilor transnaționale (de exemplu, fraudă, criminalitate organizată și terorism).
- Europol²⁵ și-a început activitatea în 1999. Misiunea sa este de a sprijini autoritățile de aplicare a legii din statele membre ale UE în prevenirea și combaterea tuturor formelor grave de criminalitate internațională și organizată, de criminalitate informatică și terorism. Europol oferă asistență analitică și operațională autorităților respective și colaborează cu state partenere din afara UE și cu organizații internaționale pentru a consolida cooperarea.
- În calitate de auditor extern al UE, Curtea de Conturi Europeană examinează toate conturile de venituri și cheltuieli ale UE pentru a furniza Parlamentului European și Consiliului o declarație anuală de asigurare privind fiabilitatea conturilor și legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente. Procedând astfel, aceasta raportează, de asemenea, cu privire la neregulile identificate. În plus, Curtea de Conturi Europeană adoptă rapoarte speciale și analize cu privire la o gamă largă de domenii de cheltuieli și politici ale UE.
- ACSB a fost creată în 2024 pentru a preveni spălarea banilor și finanțarea terorismului. Autoritatea va fi pe deplin operațională începând cu 1 ianuarie 2028. Competențele sale îi vor permite să sprijine coordonarea operațională a autorităților naționale însărcinate cu supravegherea sau cu prezentarea de informații financiare. În plus, ACSB a primit competențe directe de supraveghere, inclusiv posibilitatea de a impune sancțiuni pecuniare și măsuri administrative operatorilor și instituțiilor financiare (inclusiv băncilor) aflate sub supravegherea sa directă, pentru a se asigura că aceștia aplică în mod corect și consecvent normele UE privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Aceste norme au fost revizuite și se vor aplica în întreaga UE începând cu jumătatea anului 2027.
- La 17 mai 2023, Comisia a propus instituirea unei Autorități vamale a UE ca parte a pachetului de reformă vamală²⁶. Scopul este de a adopta, prin intermediul acestei noi autorități, o abordare digitală mai centralizată, în special în ceea ce privește gestionarea riscurilor vamale și controalele vamale, pentru a asigura o uniune vamală mai eficientă, consolidată și rezistentă la fraude și pentru a juca un rol esențial în combaterea fraudei la frontierele externe ale UE.

Cooperarea dintre instituțiile UE și statele membre, precum și între statele membre, este esențială, deoarece protecția intereselor financiare ale UE este o responsabilitate comună a UE și a autorităților naționale. Statele membre sunt responsabile cu adoptarea, punerea în aplicare

²⁴Regulamentul (UE) 2018/1727 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust) și de înlocuire și abrogare a Deciziei 2002/187/JAI a Consiliului, PE/37/2018/REV/1, JO L 295, 21.11.2018, p. 138.

²⁵Decizia 2009/371/JAI a Consiliului din 6 aprilie 2009 privind înființarea Oficiului European de Poliție (Europol), JO L 121, 15.5.2009, p. 37.

²⁶A se vedea, în special, Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Codului vamal al Uniunii, de înființare a Autorității vamale a Uniunii Europene și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 952/2013, COM/2023/258 final. Propunerea a fost în prezent înaintată colegiilor spre analiză.

și asigurarea respectării normelor și procedurilor care protejează în mod eficace interesele financiare ale UE. Statele membre au, de asemenea, un rol principal și obligații specifice în ceea ce privește detectarea, raportarea și abordarea activităților frauduloase care aduc atingere bugetului UE. De exemplu, în domeniul fiscal, rețeaua Eurofisc a statelor membre²⁷ a fost creată în 2010 pentru a combate fraudele transfrontaliere în domeniul TVA. Mandatul său acoperă prelucrarea și analiza în comun a datelor, coordonarea acțiunilor subsecvente și accesul la datele vamale privind importurile scutite de TVA²⁸.

Legislația UE prevede o cooperare sinceră și eficace între Comisie, prin intermediul OLAF, și autoritățile competente ale statelor membre, precum și sprijinirea de către OLAF a investigațiilor în cauzele penale ale EPPO sau completarea acestora cu investigații administrative. S-a atins deja un nivel bun de cooperare între actorii antifraudă. Această cooperare include sprijinirea de către OLAF a cauzelor penale ale EPPO sau completarea acestora cu investigații administrative, coordonarea activităților de investigare ale autorităților statelor membre, acordarea de asistență autorităților respective, desfășurarea de investigații comune cu sprijinul și participarea EPPO, a Europol, a Eurojust, a OLAF și a autorităților statelor membre, reuniuni operaționale și un schimb anual de opinii între OLAF²⁹, EPPO, Europol, Eurojust și CCE cu Parlamentul European, Consiliul și Comisia.

Plasarea unui accent strategic pe sinergii și pe optimizarea resurselor a devenit esențial, având în vedere atât mandatele și capacitățile diverse ale diferiților actori antifraudă, cât și introducerea de noi actori în arhitectură. Este esențial ca fiecare entitate să își poată îndeplini rolul într-un sistem coerent și eficient de prevenire și combatere a fraudei care afectează interesele financiare ale UE.

3. Domenii de interes pentru revizuirea AAF

3.1 Măsurile preventive consolidate

Există deja sisteme solide de prevenire a fraudei pentru fondurile UE, iar Comisia a luat măsuri pentru a le îmbunătăți în permanență, ca parte a strategiei sale de control intern. În plus, Regulamentul financiar din 2024 („RF”)³⁰ a introdus mai multe inovații care vor contribui la consolidarea în continuare a prevenirii, detectării, corectării și monitorizării neregulilor, inclusiv a fraudei și a corupției, începând cu următorul CFM. Printre acestea se numără:

²⁷Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului din 7 octombrie 2010 privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată (reformare), JO L 268, 12.10.2010, p. 1.

²⁸Activitățile Europol, Eurojust și Eurofisc se caracterizează în continuare prin „spiritul de cooperare interguvernamentală specific celui de al treilea pilon”, în sensul că aceste instituții depind de decizia finală luată de autoritățile naționale, pe care nu intenționează să le înlocuiască.

²⁹Articolul 16 din Regulamentul (UE, EURATOM) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului, JO L 248, p. 1.

³⁰Regulamentul (UE, Euratom) 2024/2509 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 septembrie 2024 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (reformare), JO L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

- mai multe îmbunătățiri³¹ aduse **sistemului de detectare timpurie și de excludere (EDES)**³² și extinderea domeniului său de aplicare la gestiunea partajată (și la gestiunea directă cu statele membre) începând cu 1 ianuarie 2028. EDES permite detectarea operatorilor economici frauduloși sau nefiabili într-un stadiu incipient și pe baza unor fapte presupuse. În cazul în care se constată o abatere, un operator economic poate fi exclus temporar de la primirea de fonduri UE pentru o perioadă de până la cinci ani. Cazurile EDES pot conduce, de asemenea, în anumite condiții, la impunerea de sancțiuni financiare. Deciziile sunt înregistrate într-o bază de date centrală care poate fi accesată de toate instituțiile, organele, oficiile și agențiile, precum și de autoritățile statelor membre;
- introducerea obligatorie a **instrumentului unic de extragere a datelor și de evaluare a riscurilor (Arachne+)** în scopuri de audit și control începând cu 1 ianuarie 2028. Datele colectate de toate autoritățile statelor membre în ceea ce privește toate fondurile vor fi incluse într-un instrument unic la nivelul UE. Acest lucru va consolida funcțiile de control și audit în întreaga UE și va sprijini autoritățile naționale și actorii AAF în prevenirea, detectarea, corectarea și monitorizarea fraudei, a corupției și a neregulilor, inclusiv a conflictelor de interese și a dublei finanțări. Utilizarea Arachne+ de către autoritățile de management va rămâne voluntară, dar Parlamentul European, Consiliul și Comisia au convenit să reexamineze propunerea de a face obligatorie utilizarea Arachne+ pe baza unei evaluări a gradului de pregătire a instrumentului care urmează să fie furnizat de Comisie în 2027.

Eforturile de prevenire a fraudei trebuie să continue și ar putea fi consolidate în continuare. OLAF a dobândit o experiență considerabilă și dispune de o rețea extinsă de puncte de contact în statele membre și în țările terțe, precum și experiență în elaborarea de strategii antifraudă în statele membre și în țările terțe. Expertiza inestimabilă a OLAF în prevenirea fraudei și a corupției ar trebui să fie utilizată de toți actorii AAF în cea mai mare măsură posibilă. Actorii AAF ar trebui, de asemenea, încurajați să utilizeze serviciile de coordonare antifraudă (AFCOS), care sunt coordonate de OLAF, pentru a consolida colaborarea dintre organismele naționale și cele de la nivelul UE în ceea ce privește prevenirea fraudei și a corupției. Schimbul de informații în temeiul Regulamentului (CE) nr. 515/97 al Consiliului ar trebui, de asemenea, să fie mai bine utilizat pentru a consolida asistența reciprocă între autoritățile administrative naționale în contextul prevenirii fraudei³³.

Prevenirea fraudei este deosebit de importantă în **domeniul veniturilor, unde este puțin probabil ca autoritățile să poată recupera de la autorii infracțiunilor sumele pe care le-au eludat.** Statelor membre le revine responsabilitatea de a recupera sumele pierdute (în special TVA și taxele vamale). Cu toate acestea, majoritatea pierderilor nu pot fi recuperate de autoritățile naționale (chiar și atunci când autorii fraudelor sunt identificați, urmăriți penal și condamnați) deoarece, de obicei, își organizează insolvența sau falimentul sau se află în afara jurisdicției UE. Prin urmare, investigațiile administrative se concentrează în prezent pe

³¹Printre aceste îmbunătățiri se numără o procedură accelerată, o prezumție legală de notificare, posibilitatea de a exclude beneficiarii reali și câteva noi cazuri de abateri profesionale grave care pot duce la excludere.

³²EDES a fost înființat în 2016 ca instrument de protejare a intereselor financiare ale UE.

³³Regulamentul (CE) nr. 515/97 al Consiliului din 13 martie 1997 privind asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a legislației din domeniile vamal și agricol, JO L 82, 22.3.1997, p. 1.

detectarea fraudelor într-un stadiu incipient și pe coordonarea controalelor efectuate de autoritățile naționale pentru a preveni noi importuri frauduloase și pentru a adopta măsuri asigurătorii pentru a proteja bugetul UE. Anchetele penale din acest domeniu se concentrează în mare măsură pe identificarea rețelelor infracționale din spatele fraudei, pe oprirea activităților acestora, pe anihilarea rețelelor infracționale și pe evitarea viitoarelor activități frauduloase și a pierderilor aferente.

Strategiile antifraudă sunt esențiale pentru combaterea fraudei și a corupției într-o manieră cuprinzătoare, care integrează măsurile pe tot parcursul ciclului antifraudă, inclusiv în etapa de prevenire. Strategia antifraudă a Comisiei și planul său de acțiune au fost revizuite în 2023. Noul plan de acțiune include 44 de acțiuni în cadrul a șapte teme care acoperă prioritățile Comisiei în ceea ce privește combaterea fraudei. Digitalizarea este prima temă a planului, iar un sfert dintre acțiuni se axează pe îmbunătățirea utilizării de către Comisie și de către statele membre a instrumentelor informatice în scopuri antifraudă (de exemplu, Arachne, EDES și IMS³⁴). Planul prevede, de asemenea, o cooperare sporită în cadrul Comisiei și cu principalii parteneri externi și cu societatea civilă pentru a proteja fondurile UE. Printre alte teme se numără MRR, fraudă vamală și consolidarea în continuare a eticii și a culturii antifraudă în cadrul Comisiei. Punerea în aplicare a planului de acțiune este în curs. În plus, serviciile Comisiei și agențiile executive dispun de strategii sectoriale antifraudă care consolidează și mai mult cadrul antifraudă în vigoare.

Pentru a consolida și mai mult prevenirea, la nivel național ar putea fi instituite, de asemenea, strategii antifraudă cu planuri de acțiune conexe. Nu toate statele membre au în prezent strategii naționale antifraudă, iar strategiile existente nu urmează neapărat o abordare coerentă. Acest lucru poate duce la deficiențe și lacune în abordarea globală a antifraudei.

3.2 Îmbunătățirea detectării

Detectarea neregulilor, a fraudelor și a altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii într-o etapă cât mai incipientă posibil este o condiție prealabilă necesară pentru punerea în aplicare eficace a ciclului antifraudă atât la nivel național, cât și la nivelul UE.

a. Raportare

La nivel național, statele membre au responsabilitatea principală de a detecta și de a raporta în timp util cazurile de fraudă și corupție către EPPO în vederea investigării și urmăririi penale, precum și de a raporta rapid alte nereguli către OLAF, furnizându-i acestuia date fiabile privind activitățile de fraudă. Aceasta este o etapă fundamentală pentru cunoașterea de către Comisie a informațiilor indispensabile privind neregulile și fraudele constatate sau suspectate în statele membre. În acest sens, următorul CFM reprezintă o oportunitate pentru revizuirea caracterului adecvat al procedurilor naționale de raportare.

³⁴Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS) este un sistem electronic creat special pentru raportarea neregulilor. Acesta a fost dezvoltat și pus la dispoziția statelor membre și a țărilor beneficiare. IMS este gestionat în cadrul Sistemului de informații antifraudă (AFIS) și este utilizat de 35 de țări.

Utilizarea instrumentelor existente, cum ar fi IMS, OWNRES³⁵ și EDES (pentru partea sa de detectare timpurie), poate contribui în mod semnificativ la diseminarea în continuare a informațiilor care pot conduce la luarea măsurilor preventive adecvate și la detectarea timpurie a cazurilor de fraudă.

În plus, protecția avertizorilor de integritate este un instrument solid în lupta împotriva fraudei și a corupției. Aceasta poate juca un rol esențial în sprijinirea transparenței și a responsabilității atât a administrațiilor centrale, cât și a întreprinderilor și poate scoate la lumină activități frauduloase care, în alte condiții, ar fi dificil de detectat. Punerea în aplicare eficace a Directivei UE privind avertizorii de integritate³⁶ poate contribui la o detectare mai bună și mai timpurie a activităților frauduloase care afectează interesele financiare ale UE.

b. Schimbul de informații între actorii AAF

Eurojust și Europol consolidează capacitatea UE de a combate fraudă prin asigurarea unei coordonări eficiente între organismele judiciare și de aplicare a legii respective și prin facilitarea schimbului de informații. Aceste instituții contribuie la depășirea limitărilor impuse de frontierele naționale și de cadrele juridice diferite, consolidând astfel răspunsul colectiv al UE la fraudă și corupție, precum și împiedicând capacitatea autorilor infracțiunilor de a exploata disparitățile dintre sistemele naționale. Este esențial ca Europol și Eurojust să își consolideze colaborarea pentru a asigura o acoperire cuprinzătoare a întregului proces al justiției penale, facilitând astfel evoluția investigațiilor în urmăriri penale și condamnări de succes ale infractorilor.

Cooperarea și schimbul de date și informații între actorii AAF sunt esențiale pentru detectare. Având în vedere volumul tot mai mare de date, orice mecanism care ar facilita schimbul de informații, bazat pe date coerente și armonizate, ar putea fi util. Dacă este fezabil, un astfel de schimb ar putea fi realizat în timp real și pe o bază interoperabilă, în conformitate cu normele de protecție a datelor, pentru a îmbunătăți eficacitatea schimbului de informații și a facilita acțiunea coordonată și în timp util a tuturor actorilor relevanți. De exemplu, un schimb imediat de informații operative este esențial pentru a facilita raportarea către EPPO, fără întârzieri nejustificate, a suspiciunilor de infracțiuni³⁷. Un alt exemplu este cel al datelor colectate de OLAF în cursul investigațiilor privind fraudă vamală, care pot fi utile pentru Europol în activitatea sa de combatere a eludării măsurilor restrictive (sanctiunilor) impuse de UE.

c. Utilizarea noilor tehnologii și a IA, analiza datelor și schimbul de informații

Autorii fraudelor utilizează noi tehnologii pentru a găsi noi modalități de a comite fraude. Cu toate acestea, IA și noile instrumente informatice îi pot ajuta și pe actorii AAF să intensifice

³⁵Comisia a dezvoltat baza de date privind resursele proprii (OWNRES) ca sistem electronic menit să faciliteze raportarea și monitorizarea cazurilor de fraudă și de nereguli care afectează drepturile la resursele proprii tradiționale.

³⁶Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, JO L 305, 26.11.2019, p. 17.

³⁷A se vedea articolul 24 din Regulamentul EPPO.

lupta împotriva fraudei. Capacitatea acestor instrumente de a analiza volume mari de date poate fi deosebit de utilă pentru detectarea fraudelor în etapele incipiente.

În ceea ce privește **prevenirea și detectarea**, aspectele-cheie pe care le-ar putea analiza revizuirea AAF sunt următoarele:

- Cum se poate asigura faptul că toți actorii iau măsurile adecvate (inclusiv pun la dispoziție informațiile necesare) cât mai curând posibil, atât la nivel național, cât și la nivelul UE, pentru a consolida capacitățile de prevenire și detectare a fraudei în întreaga UE?
- Cum poate fi asigurat accesul timpuriu la informații operative cu privire la neregulile și fraudele raportate, inclusiv în rândul organelor de anchetă independente ale UE?
- Ce modificări legislative sunt necesare pentru a facilita accesul tuturor actorilor AAF la datele relevante, schimbul de informații și punerea în comun a asistenței tehnice, valorificând punctele forte ale fiecărui actor AAF în parte și sub rezerva unor garanții procedurale și de protecție a datelor adecvate?
- Cum pot strategiile naționale antifraudă să consolideze lupta împotriva fraudei?
- Cum poate fi asigurată raportarea eficace de către statele membre a suspiciunilor de nereguli și fraudă (IMS, OWNRES) și utilizarea acesteia pentru prevenire și detectare?
- Cum poate fi valorificată utilizarea de către statele membre și actorii AAF a noilor instrumente de IA, precum și a instrumentelor existente, cum ar fi EDES și Arachne+, pentru a spori nivelul de prevenire/detectare?

3.3 Îmbunătățirea capacităților de investigare și urmărire penală

a. Capacități de schimb de date, analiză operațională și criminalistică în faza de investigare

Există un potențial semnificativ de colectare, partajare și analiză a datelor disponibile în instrumentele digitale ale actorilor AAF respectivi, inclusiv prin utilizarea IA. Totuși, acest potențial este limitat de diferențele în ceea ce privește modul în care statele membre utilizează și fac schimb de informații. Astfel de discrepante pot apărea în diferite etape ale lanțului antifraudă, dar au în continuare consecințe importante în faza de investigare.

Actorii AAF pot deja să își acceseze reciproc bazele de date, dar condițiile în care au loc un astfel de acces și un astfel de schimb de date pot fi îmbunătățite în continuare. De exemplu, poate fi util să se creeze, în anumite condiții și sub rezerva unor garanții procedurale și de protecție a datelor adecvate, norme specifice care să permită OLAF și EPPO să facă schimb de informații cu Eurofisc și să îi ofere acces centralizat la nivelul UE la anumite informații privind TVA, astfel încât această instituție să poată investiga potențiale fraude sau nereguli legate de TVA.

Un alt domeniu în care pot fi dezvoltate sinergii mai bune este utilizarea expertizei. Toți actorii AAF utilizează capacități de analiză interne și/sau expertiză criminalistică pentru a-și desfășura activitatea. În contextul constrângerilor în materie de resurse pentru administrația UE, ar putea

fi instituite mecanisme administrative adecvate pentru a permite punerea în comun a expertizei existente și consolidarea capacităților comune pentru investigații antifraudă moderne, cu participare a diferiți actori AAF.

În rândul actorilor AAF ai UE, OLAF și Europol au o experiență unică și de lungă durată în domeniul criminalisticii și al analizei operaționale. Europol facilitează deja schimbul de informații între autoritățile de aplicare a legii, inclusiv poliția și autoritățile vamale. Fără a aduce atingere rezultatelor evaluării în curs, în revizuirea AAF și în contextul actualizării mandatului Europol, anunțată în ProtectEU – strategia europeană de securitate internă³⁸ – ar putea fi luată în considerare încredințarea unui rol mai proeminent Europol ca actor potențial esențial al UE în ceea ce privește analiza datelor și obținerea de date criminalistice. În plus, cooperarea strânsă și schimbul de informații între actorii AAF ar putea permite, de asemenea, monitorizarea pistelor de investigații pentru alte infracțiuni grave, care pot ieși la iveală în urma investigațiilor privind fraudă.

În cele din urmă, Platforma de date vamale a UE, operată de noua Autoritate vamală a UE³⁹, va furniza o rezervă de date în timp real privind fluxurile vamale și o capacitate sporită de analiză a datelor, care va permite o mai bună gestionare a riscurilor și a controalelor vamale la frontierele externe.

b. O complementaritate și o coordonare sporite între EPPO și OLAF

Având în vedere obiectivul comun al EPPO și al OLAF de a proteja bugetul UE, Regulamentul privind EPPO interzice în mod expres investigațiile administrative paralele efectuate de OLAF cu privire la aceleași fapte referitoare la care EPPO desfășoară o anchetă penală, iar legiuitorul UE a precizat în mod clar că EPPO și OLAF ar trebui să instituie și să mențină o cooperare strânsă care să asigure complementaritatea mandatelor lor respective și să evite suprapunerile. Regulamentul privind EPPO precizează că EPPO poate solicita OLAF „să sprijine sau să completeze” activitățile EPPO, inclusiv prin desfășurarea de investigații administrative⁴⁰. Regulamentul OLAF modificat ulterior a calificat aceste investigații administrative drept „investigații complementare”, deși este posibil ca acestea să nu implice întotdeauna activități de investigare, oferind un cadru juridic specific pentru ca OLAF să le efectueze și să coopereze cu EPPO.

³⁸ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 1 aprilie 2025, *privind ProtectEU: o strategie europeană de securitate internă*, COM (2025) 148.

³⁹ A se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Codului vamal al Uniunii, de înființare a Autorității vamale a Uniunii Europene și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 952/2013, COM/2023/258 final.

⁴⁰ A se vedea articolul 101 alineatul (3) din Regulamentul EPPO. „În cursul unei investigații desfășurate de EPPO, acesta poate solicita OLAF, în conformitate cu mandatul OLAF, să sprijine sau să completeze activitatea EPPO, în special prin: (a) furnizarea de informații, analize (inclusiv analize criminalistice), expertiză și sprijin operațional; (b) facilitarea coordonării de acțiuni specifice ale autorităților administrative naționale competente și ale organismelor Uniunii; (c) desfășurarea de anchete administrative.” A se vedea, de asemenea, articolul 12e din Regulamentul OLAF („Sprijinul acordat EPPO de către oficiu”), care prevede: „(1) În cursul unei investigații desfășurate de EPPO și la cererea formulată de EPPO în conformitate cu articolul 101 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2017/1939, oficiul, în conformitate cu mandatul său, acordă sprijin sau completează activitatea EPPO, în special prin: (a) furnizarea de informații, analize (inclusiv analize criminalistice), cunoștințe de specialitate și sprijin operațional; (b) facilitarea coordonării de acțiuni specifice ale autorităților administrative naționale competente și ale organelor Uniunii; (c) desfășurarea de investigații administrative.”

Sprijinul OLAF pentru EPPO și investigațiile complementare sunt reflectate, de asemenea, în acordul de lucru dintre OLAF și EPPO⁴¹, care prevede că „acestea ar trebui să vizeze facilitarea colectării de informații relevante pentru adoptarea de măsuri asigurătorii sau pentru desfășurarea de măsuri financiare, disciplinare sau administrative”. Pot fi necesare investigații și activități complementare din partea OLAF, în special în următoarele situații: (i) termenele de prescripție aplicabile infracțiunii investigate de EPPO reprezintă un obstacol concret în calea recuperării efective; (ii) este necesar să se ia măsuri asigurătorii administrative și, ori de câte ori este posibil, să se lanseze acțiuni de recuperare într-un stadiu incipient, în așteptarea anchetei penale a EPPO; (iii) există o amenințare la adresa bugetului UE ca urmare a prejudiciului care decurge din presupusa infracțiune; (iv) există motive întemeiate să se considere că ar putea fi necesare sau justificate recomandări pentru luarea de măsuri disciplinare sau administrative (inclusiv recomandări de trimitere a cazului către comitetul EDES); și (v) există dovezi de nereguli de natură nefrauduloasă.

Cu toate acestea, până în prezent, utilizarea investigațiilor administrative complementare a rămas destul de limitată⁴², deși ambele tipuri de investigații (penale și administrative) sunt esențiale și contribuie la protejarea deplină a bugetului UE și la prevenirea sau limitarea daunelor. De exemplu, pentru o protecție eficace a bugetului UE, trebuie luate cât mai curând posibil măsuri administrative adecvate pentru a proteja fondurile deja plătite și pentru a preveni cheltuirea necorespunzătoare a altor fonduri, inclusiv măsuri EDES. Utilizând pe deplin toate instrumentele disponibile și asigurându-se, în același timp, că nu există suprapuneri între investigațiile penale și cele administrative, UE își poate proteja mai bine interesele financiare și poate promova un mediu financiar transparent, responsabil și sustenabil.

Prin urmare, ar trebui avute în vedere modalități concrete de consolidare a cooperării și a complementarității dintre EPPO și OLAF (precum și cu alți actori AAF) pentru a se evita riscul unor acțiuni necoordonate; asigurarea unei delimitări cât mai clare a rolurilor lor respective și formalizarea condițiilor în care se desfășoară diferite activități.

c. Un sprijin mai bun pentru urmărirea penală

EPPO are competența de a investiga, de a urmări penal și de a aduce în fața instanțelor naționale autorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE, astfel cum se prevede în Directiva PIF, în conformitate cu Regulamentul EPPO.

Având în vedere experiența dobândită, ar putea fi necesare unele îmbunătățiri atât la nivel național, cât și la nivelul UE, pentru ca activitățile EPPO să fie mai eficace. La nivel național, autoritățile specifice și specializate de aplicare a legii ar putea sprijini EPPO într-un mod mai eficace, în special în domenii precum vămile, fraudă fiscală și criminalitatea financiară. La nivelul UE, o cooperare sporită cu Europol în ceea ce privește analiza riscurilor și sprijinul operațional, precum și cu Eurojust în ceea ce privește funcționarea echipelor comune de anchetă (JIT), ar permite un sprijin mai amplu pentru EPPO, în special în cazurile

⁴¹Punctul 6.2 din Acordul de lucru dintre Oficiul European de Luptă Antifraudă și Parchetul European, 5 iulie 2021:

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

⁴² A se vedea comparația dintre investigațiile complementare și activitatea generală de investigare a celor două oficii: după 3,5 ani de cooperare operațională, OLAF și EPPO au colaborat la aproximativ 136 de investigații (EPPO a efectuat 1 927 de investigații active până la 31 decembrie 2023).

transfrontaliere. În plus, un sistem semiautomatizat de tip „rezultat pozitiv/negativ” adaptat pentru EPPO, Eurojust, Europol și OLAF ar putea îmbunătăți detectarea timpurie a tiparelor infracționale transfrontaliere și ar putea facilita cooperarea, respectând în același timp garanțiile procedurale și mandatele fiecăruia dintre aceste organisme și agenții.

În ceea ce privește **schimbul de date și capacitățile analitice/criminalistice, cercetarea și urmărirea penală**, aspectele-cheie pe care le-ar putea explora revizuirea AAF sunt:

- Cum ar putea fi completate într-un mod mai eficace investigațiile penale efectuate de EPPO, după caz, cu investigațiile administrative efectuate de OLAF, în vederea stabilirii unei baze solide pentru adoptarea timpurie de către Comisie a unor măsuri administrative, inclusiv a unor măsuri asigurătorii și/sau de recuperare?
- Cum ar putea fi îmbunătățit accesul la datele relevante privind suspiciunea de fraudă sau de infracțiuni financiare care aduc atingere intereselor UE?
- Cum ar putea fi îmbunătățite accesul și transmiterea în timp util a informațiilor relevante între actorii AAF?
- Cum ar putea fi utilizate noile tehnologii și IA pentru a spori eficiența actorilor AAF?
- Cum ar putea fi îmbunătățită eficacitatea investigării și a urmăririi penale a infracțiunilor PIF la nivel național și la nivelul UE?

3.4 Către un proces de recuperare mai eficient pentru bugetul UE

Procesul de recuperare se bazează pe statele membre (în special pe partea de venituri) și pe instituții, organe, oficii și agenții (pe partea de cheltuieli). Este un proces complex care necesită cooperarea nu numai în cadrul Comisiei, ci și cu o serie de alți actori (inclusiv cu organisme de investigație independente, cum ar fi OLAF, EPPO și autoritățile naționale relevante)⁴³. Instituirea EPPO a consolidat în mod semnificativ AAF generală, iar activitățile sale de urmărire penală au dat rezultate în ceea ce privește punerea sub acuzare, condamnările și confiscarea activelor, deși, în cadrul juridic actual, EPPO are doar un rol limitat în procesul de recuperare. Jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene⁴⁴ referitoare la Regulamentul PIF⁴⁵ și la Regulamentul financiar oferă temeiurile juridice pentru dezvoltarea unor instrumente suplimentare de recuperare, inclusiv de la persoanele fizice responsabile de fraudă, prin intermediul unor hotărâri administrative. În general, astfel cum a remarcat și

⁴³ Acest lucru nu se întâmplă întotdeauna. În cursul negocierilor pentru revizuirea RF din 2024, Consiliul a refuzat să acorde Comisiei dreptul de a utiliza mecanismul de asistență reciprocă pe care statele membre l-au aplicat pentru recuperarea datoriilor naționale timp de mulți ani. Această situație întârzie procesul de recuperare, deoarece obligă Comisia să găsească informațiile esențiale de care are nevoie (de exemplu, cu privire la identitatea, solvabilitatea, adresa sau activele debitorului) pentru a recupera fondurile.

⁴⁴ Hotărârile din 26 septembrie 2024 în cauzele conexe C-160 și 161/22P, Comisia/HB; din 4 octombrie 2024 în cauza C-721/22P, Comisia/PB și din 29 februarie 2024 în cauza C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, JO L 312, 23.12.1995, p. 1.

CCE⁴⁶, sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru a spori eficiența procesului de recuperare pentru bugetul UE.

a. Venituri

În ceea ce privește veniturile, statele membre au responsabilitatea principală pentru stabilirea și colectarea taxelor vamale, care sunt denumite resurse proprii tradiționale („RPT”) și care finanțează direct bugetul UE. Prin urmare, statele membre sunt obligate să instituie sisteme de control adecvate pentru a se asigura că autoritățile lor vamale naționale își efectuează controalele vamale în mod corespunzător. Autoritățile vamale naționale joacă un rol esențial în AAF, acționând ca primă linie de apărare împotriva activităților ilegale care afectează interesele financiare ale UE. În actualul CFM (2021-2027), statele membre rețin o cotă de 25 % din totalul taxelor vamale colectate. Prejudiciul financiar estimat de EPPO și OLAF în acest domeniu este legat în principal de fraudă vamală care are ca rezultat o colectare mai scăzută a taxelor vamale și, prin urmare, resursele proprii tradiționale corespunzătoare puse la dispoziția bugetului Uniunii sunt mai mici decât cele datorate. Întrucât recuperările de la importatorii frauduloși tind să fie limitate, investigațiile administrative se axează pe detectarea fraudelor într-un stadiu incipient, în coordonare cu statele membre, pentru a facilita adoptarea de măsuri asigurătorii pentru a proteja bugetul UE.

În plus, noua Autoritate vamală a UE va permite coordonarea suplimentară a gestionării riscurilor la nivelul UE, integrând în același timp rezultatele fraudelor identificate în acțiunile viitoare, de exemplu prin intermediul viitoarei Platforme de date vamale a UE.

În ceea ce privește TVA, resursa proprie bazată pe TVA la care are dreptul UE se calculează pe baza TVA-ului colectat efectiv de statele membre. În consecință, orice deficit de colectare a TVA nu numai că reduce veniturile statelor membre, ci și resursele proprii provenite din TVA ale bugetului general al UE, cu consecințe asupra nivelului resursei VNB pentru toate statele membre⁴⁷. În plus, o parte semnificativă a prejudiciului legat de TVA provine din fraude transfrontaliere în materie de TVA, comise adesea în cadrul grupurilor infracționale organizate. Acest aspect poate fi abordat într-un mod mai eficient și mai eficient printr-o cooperare mai strânsă între statele membre și instituțiile și organismele UE (EPPO, OLAF, Comisia etc.) și printr-o cooperare mai strânsă în domeniul judiciar, inclusiv cu țările din afara UE și cu organizațiile internaționale, pe baza numeroaselor acorduri administrative încheiate de OLAF care îmbunătățesc în mod semnificativ cooperarea administrativă transnațională și facilitează accesul la informații și sprijinul care poate fi oferit de Eurojust. În plus, Eurofisc va continua să aibă un rol esențial în combaterea fraudei în domeniul TVA.

⁴⁶Raportul special nr. 7/2024 al Curții de Conturi Europene intitulat „Sistemele Comisiei de recuperare a cheltuielilor neconforme ale UE”.

⁴⁷A se vedea în acest sens hotărârea în cauza *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 34 și jurisprudența citată.

b. Cheltuieli

Recomandările financiare emise de OLAF între 2012 și 2023 arată că ratele de recuperare depind de variabile diferite (de exemplu, modul de gestiune bugetară și complexitatea juridică a cazurilor individuale).

Partea de cheltuieli acoperă modurile de gestiune directă, indirectă și partajată. În cadrul gestiunii directe, învățămintele desprinse din recomandările OLAF au condus deja la adoptarea de către Comisie, la 6 februarie 2024, a unei strategii instituționale consolidate pentru gestionarea debitorilor Comisiei. Această strategie vizează asigurarea unor recuperări mai mari și mai rapide și are un dublu obiectiv:

- să elimine decalajul dintre sumele recomandate de OLAF pentru recuperare și sumele stabilite pentru a fi recuperate⁴⁸, printr-o mai bună interacțiune între OLAF și OCD; și
- să elimine decalajul dintre sumele stabilite și cele recuperate prin consolidarea mecanismului intern de monitorizare al Comisiei pentru a da curs recomandărilor OLAF.

Recuperările la bugetul UE trebuie îmbunătățite în continuare. Prin urmare, ar trebui continuat procesul de reflecție cu privire la modul în care se poate asigura efectiv, în practică, ca bugetul Uniunii să obțină despăgubiri pentru prejudiciul suferit.

La cererea Comisiei, EPPO a convenit să își revizuiască modelele de notificare pentru a transmite OCD informații prompte, detaliate și operative necesare pentru ca aceștia să ia măsurile adecvate pentru a proteja interesele financiare ale UE⁴⁹.

Fără a aduce atingere posibilelor modificări legislative, Comisia are în vedere și acțiuni pe termen scurt pentru a îmbunătăți monitorizarea internă a recomandărilor OLAF și acțiunile subsecvente notificărilor EPPO⁵⁰, cu scopul de a aduce îmbunătățiri în practică.

Protecția intereselor financiare ale UE nu ar fi completă fără complementaritatea necesară între (i) investigarea și urmărirea penală eficientă a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE și (ii) măsurile de recuperare și măsurile administrative/asigurătorii luate atât la nivelul UE, cât și la nivel național (de exemplu, excluderea de la finanțarea viitoare din partea UE și despăgubiri pentru daunele cauzate bugetului UE printr-o acțiune civilă). Această complementaritate este prevăzută de tratate și de Regulamentul financiar⁵¹.

Descurajarea efectivă nu este posibilă fără o combinație de anchete penale rapide, condamnări definitive, măsuri administrative adoptate de OCD, inclusiv măsuri asigurătorii, sancțiuni impuse de instanțe sau de autorități administrative și recuperări eficiente.

⁴⁸Ordonatorul de credite al serviciului care primește recomandarea OLAF (în domeniul vamal, autoritățile statului membru în cauză) poate respinge integral sau parțial recomandarea OLAF. Prin urmare, suma stabilită pentru a fi recuperată este suma finală pe care destinatarul recomandării o va solicita spre recuperare sau, în cazul gestiunii partajate, o va solicita pentru excludere de la finanțarea din partea UE.

⁴⁹ Modelele revizuite sunt anexate la Acordul de stabilire a modalităților de cooperare între Comisie și EPPO din 2 iunie 2021. Acestea se aplică din noiembrie 2024.

⁵⁰ Astfel de acțiuni ar putea include desemnarea unui serviciu al Comisiei care să fie responsabil cu sprijinirea OCD în luarea din timp a măsurilor asigurătorii și a măsurilor de recuperare în timp util și consolidarea cooperării dintre serviciile relevante, precum și instrumente de raportare.

⁵¹ A se vedea articolul 325 din TFUE, articolul 129 din RF și articolul 138 din RF.

În vederea eficientizării procesului de redresare, aspectele-cheie pe care revizuirea AAF ar putea să le analizeze sunt:

- Cum poate fi protejat bugetul UE prin asigurarea faptului că OCD pot adopta atât măsuri asigurătorii, cât și măsuri de recuperare și pot obține efectiv și în timp util despăgubiri pentru prejudiciile aduse intereselor financiare ale UE?
- Cum pot fi facilitate recuperările către bugetul UE, în special prin transferul veniturilor din procedurile de insolvență și din activele puse sub sechestru și confiscate în urma investigațiilor EPPO, inclusiv prin asigurarea unui rol mai proeminent al EPPO în cadrul procedurilor penale pentru a sprijini recuperarea acestor active în favoarea bugetului Uniunii?
- Cum pot fi consolidate în continuare acțiunile de descurajare întreprinse de actorii AAF?

3.5 Îmbunătățirea guvernancei arhitecturii antifraudă

În raportul său CONT, Comisia pentru control bugetar a Parlamentului European a solicitat o guvernanta a AAF mai măsurabilă și mai orientată spre rezultate, o implementare mai eficace a resurselor adecvate și o utilizare mai eficientă a acestora, o abordare mai cuprinzătoare în ceea ce privește raportarea prin intermediul raportului PIF și o mai bună coordonare și cooperare între actorii AAF⁵².

Revizuirea AAF va ține seama de rezultatele evaluărilor relevante în curs și se va baza pe activitatea tuturor actorilor AAF. Pe această bază, revizuirea va lua în considerare mandatele lor, precum și complementaritatea și coordonarea acestora și va asigura o mai bună integrare a AAF.

Având în vedere cadrul juridic actual, actorii AAF au propriul set de obligații de raportare cu privire la activitățile lor antifraudă. Acest lucru a condus la diferențe în abordările individuale în materie de cooperare și raportare. Lipsa unei abordări coerente împiedică conturarea unei imagini de ansamblu clare a modului în care protecția intereselor financiare ale UE este asigurată de diferitele acțiuni din cadrul AAF.

În ceea ce privește **guvernanta arhitecturii antifraudă**, aspectele-cheie pe care le-ar putea analiza revizuirea AAF sunt:

- Cum poate fi îmbunătățită coordonarea tuturor actorilor relevanți, inclusiv în ceea ce privește raportarea cu privire la acțiunile întreprinse pentru a proteja interesele financiare ale UE?
- Este necesar să se definească un set comun de indicatori pentru a asigura o raportare coerentă și pentru a se contura o imagine de ansamblu mai clară a modului în care actorii AAF protejează în mod colectiv interesele financiare ale UE, în limitele mandatelor lor respective?

⁵²Raport referitor la protejarea intereselor financiare ale UE – combaterea fraudei – raport anual pe 2023, 1 aprilie 2025, Parlamentul European, Comisia pentru control bugetar, membru raportor: Gilles Boyer, punctele 3, 4, 6 și 7.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Cum pot fi consolidate dialogul strategic și operațional periodic și schimbul de bune practici, precum și monitorizarea punerii în aplicare a acțiunilor care urmează să fie decise în contextul revizuirii AAF? |
|--|

4. Concluzii: calea de urmat

Prezenta carte albă prezintă câteva piste care trebuie explorate pentru revizuirea AAF și a domeniilor de interes aferente. Comisia invită părțile interesate tradiționale (Parlamentul European, Consiliul și CCE), precum și toți actorii AAF să contribuie la procesul de reflecție pe baza orientărilor și întrebărilor menționate mai sus. Acest lucru va permite luarea în considerare a acestor opinii, precum și a rezultatelor evaluărilor în curs ale cadrelor juridice aplicabile anumitor actori relevanți pentru AAF (de exemplu, Eurojust, Europol, EPPO și OLAF) și pentru rapoartele publicate în temeiul Directivei PIF.

Rezultatul revizuirii AAF va fi prezentat într-o comunicare a Comisiei care va fi publicată în 2026. Aceasta poate fi însoțită, după caz, de posibile propuneri legislative referitoare la Regulamentele OLAF, EPPO, Eurojust, Europol sau Eurofisc și la Directiva PIF. Aceasta ar putea fi o ocazie unică de a asigura o AAF mai coerentă, cu răspunsuri simplificate și operaționale la aspectele menționate în prezenta carte albă și adaptate la noul CFM. Unele dintre aceste aspecte necesită o analiză suplimentară în contextul evaluărilor în curs. Prin urmare, Comisia propune continuarea dezbaterii privind viitorul AAF a UE în acest context.