COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.10.2019
COM(2019) 444 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Al 30-lea raport anual privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene - Combaterea fraudei - 2018

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

CUPRINS

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ŞI CONSILIU
Al 30-lea raport anual privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene şi combaterea fraudei (2018)

1. INTRODUCERE 6

1.1. Prima decadă (1989-1998): punerea bazelor 6

1.2. A doua decadă (1999-2008): extindere, consolidare şi reforme operaţionale 7

1.3. A treia decadă (2009-2018): Reforme şi un nou pas înainte 9

2. ARMONIZAREA ŞI CONSOLIDAREA LUPTEI ÎMPOTRIVA FRAUDEI ÎN UE: POLITICI, MĂSURI ŞI REZULTATE ANTIFRAUDĂ TRANSVERSALE ÎN 2018 10

2.1. Acte legislative adoptate de instituţiile UE 10
2.1.1. Regulamentul de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce priveşte instituirea EPPO: situaţia actuală 10
2.1.2. Regulamentul Omnibus 11

2.2. Conturarea viitorului: iniţiative legislative şi de politică ale instituţiilor europene 11
2.2.1. Propunerea Comisiei de revizuire a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 11
2.2.2. Propunerea Comisiei de regulament privind protecţia bugetului Uniunii în cazul unor deficienţe generalizate în ceea ce priveşte statul de drept în statele membre 12
2.2.3. Dispoziţii transversale privind protejarea intereselor financiare ale UE (dispoziţii PIF) în cadrul tuturor propunerilor Comisiei privind CFM 12
2.2.4. Combaterea corupţiei în UE 12
2.2.5. Cooperarea internaţională 12
2.2.6. Strategia antifraudă a Comisiei (SAFC) şi noul pachet de guvernanţă 12
2.2.7. Punerea în aplicare a programului Hercule 13

2.3. Jurisprudenţa CJUE 13
2.3.1. Sigma Orionis/Comisia 13
2.3.2. Jurisprudenţa legată de EDES 13

2.4. Măsuri luate de statele membre 14
2.4.1. Prezentare generală a măsurilor luate de statele membre 14
2.4.1.1. Strategiile naţionale antifraudă 14
2.4.1.2. Consolidarea transparenţei, combaterea corupţiei şi a conflictului de interese în cadrul achiziţiilor publice 14
2.4.1.3. Alte măsuri 14
2.4.2. Punerea în aplicare a recomandărilor din 2017 15

2.5. Sinteza datelor statistice privind neregulile şi fraudele detectate 16
2.5.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate 17
2.5.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate şi raportate 18
2.5.3. Investigaţiile OLAF 19

3. POLITICI, MĂSURI ŞI REZULTATE ANTIFRAUDĂ — VENITURI 19

3.1. Măsuri antifraudă luate de instituţiile UE — Venituri 19
3.1.1. Asistenţa administrativă reciprocă 19
3.1.1.1. Sistemul de informaţii antifraudă (AFIS) 19
3.1.1.2. Operaţiuni vamale comune (OVC) 20
3.1.2. Asistenţă reciprocă şi dispoziţii antifraudă în cadrul acordurilor internaţionale 20

3.1.3. Combaterea comerţului ilicit cu produse din tutun 21
3.1.4. Cooperarea antifraudă conexă cu Centrul Comun de Cercetare (JRC) 21
3.1.5. Combaterea fraudei în materie de TVA 22

3.2. Măsuri antifraudă luate de statele membre — Venituri 24

3.3. Statistici privind fraudele şi neregulile detectate — Venituri 24
3.3.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate 25
3.3.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate 25

4. POLITICI, MĂSURI ŞI REZULTATE ANTIFRAUDĂ SECTORIALE — CHELTUIELI25

4.1. Politicile şi măsurile antifraudă sectoriale ale statelor membre care implică mai multe sectoare de cheltuieli 25

4.2. Agricultură — politici, măsuri şi rezultate antifraudă sectoriale 26
4.2.1. Agricultură — Măsuri antifraudă luate de statele membre 26
4.2.2. Agricultură — Statistici privind neregulile şi fraudele detectate 26
4.2.2.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate 27
4.2.2.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate 27

4.3. Politica de coeziune şi pescuitul — politici, măsuri şi rezultate antifraudă sectoriale 28
4.3.1. Politica de coeziune şi pescuitul — Măsuri antifraudă luate de statele membre 28
4.3.2. Politica de coeziune şi pescuitul — Statistici privind neregulile şi fraudele detectate 30
4.3.2.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate 30
4.3.2.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate 30

4.4. Gestiunea indirectă (preaderare) — statistici privind neregulile şi fraudele detectate 30

4.5. Gestiunea directă – politici, măsuri şi rezultate antifraudă sectoriale 31
4.5.1. Gestiunea directă – statistici privind neregulile şi fraudele detectate 31
4.5.1.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate 31
4.5.1.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate 31

5. RECUPERARE ŞI ALTE MĂSURI PREVENTIVE ŞI CORECTIVE 31

6. COOPERAREA CU STATELE MEMBRE 31

7. SISTEMUL DE DETECTARE TIMPURIE ŞI DE EXCLUDERE (EDES) 32

8. ACŢIUNI SUBSECVENTE REZOLUŢIEI PARLAMENTULUI EUROPEAN PRIVIND RAPORTUL ANUAL PE 2017 33

9. CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI 33

9.1. Venituri 33

9.2. Cheltuieli 34

9.3. Privind mai departe 35

Lista figurilor

FIGURA1: NEREGULI RAPORTATE CA FIIND DE NATURĂ FRAUDULOASĂ ÎN 2018 17
FIGURA2: NEREGULI RAPORTATE CA FIIND DE NATURĂ FRAUDULOASĂ ŞI SUMELE AFERENTE ÎN PERIOADA 2014-2018 18
FIGURA3: NEREGULI RAPORTATE CA FIIND DE NATURĂ NEFRAUDULOASĂ ÎN 2018 19
FIGURA4: OVC ÎN 2018 20
FIGURA5: RPT – DATE-CHEIE ŞI TIPARE 25
FIGURA 6: RATE DE DETECȚIE ÎN FUNCȚIE DE COMPONENTA PAC 26
FIGURA7: POLITICA AGRICOLĂ - ASPECTE ŞI CIFRE-CHEIE 27
FIGURA8: MĂSURILE DE PIAȚĂ CELE MAI AFECTATE DE NEREGULI (FRAUDULOASE ŞI NEFRAUDULOASE) 27
FIGURA 9: MĂSURI ADOPTATE DE STATELE MEMBRE ÎN DOMENIUL POLITICII DE COEZIUNE 28
FIGURA10: POLITICA DE COEZIUNE ŞI POLITICA ÎN DOMENIUL PESCUITULUI – ASPECTE ŞI CIFRE-CHEIE 29
FIGURA11: STRUCTURA ŞI SUBGRUPURILE COCOLAF 31

Rezumat

30 de ani de protecţie a intereselor financiare ale UE

Prezentul raport este cel de al 30-lea raport anual al Comisiei privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene şi combaterea fraudei („raportul PIF"). Această perioadă de 30 de ani poate fi divizată în trei etape a câte aproximativ 10 ani fiecare.

Pe parcursul primei etape (1989-1998), au fost stabilite bazele legislative ale combaterii fraudei şi a neregulilor.

A doua decadă (1999-2008) a reprezentat o perioadă de consolidare şi de reforme operaţionale, precum şi cea mai amplă extindere din istoria Uniunii Europene.

În cadrul celei de a treia decade (2009-2018), protecţia intereselor financiare ale UE a cunoscut un nou avânt. Instituţiile europene au convenit cu privire la o serie de noi acte şi iniţiative destinate consolidării în continuare a luptei împotriva fraudei la nivelul UE şi au fost stabilite condiţiile pentru intrarea în curând pe scenă a unui nou actor – Parchetul European (EPPO).

Principalele iniţiative transversale adoptate şi dezvoltate în 2018

În anul 2018, ultimul an din cea de a treia etapă, au fost adoptate noi norme financiare (în „Regulamentul Omnibus") pentru simplificarea şi raţionalizarea utilizării fondurilor UE, precum şi pentru redefinirea conflictului de interese pentru toţi actorii financiari care execută bugetul UE în diverse moduri de gestionare, inclusiv la nivel naţional.

Pe măsură ce instituţiile negociază cadrul juridic pentru cadrul financiar multianual 2021-2027, dispoziţiile antifraudă aferente programelor de cheltuieli continuă să fie ajustate. Orice persoană sau entitate care primeşte fonduri UE va trebui să coopereze pe deplin în ceea ce priveşte protejarea intereselor financiare ale UE. Acestea trebuie să garanteze Comisiei, OLAF, EPPO şi Curţii de Conturi Europene drepturile de acces necesare şi să se asigure că orice parte terţă implicată în execuţia fondurilor UE acţionează în acelaşi mod.

Repere principale în domeniul veniturilor

În ceea ce priveşte veniturile, Comisia a prezentat un nou plan de acţiune pentru a continua să combată cu eficacitate comerţul ilicit cu tutun.

Au fost adoptate norme noi pentru a limita frauda în materie de TVA la nivel transnaţional. Asistenţa administrativă reciprocă între statele membre a crescut graţie unei noi posibilităţi de a derula anchete administrative comune, precum şi unei reţele de analişti naţionali din statele membre ale UE, care activează în diferite domenii ale riscului de fraudă în baza cadrului Eurofisc.

În conformitate cu recomandările Comisiei din Raportul PIF 2017, statele membre au implementat noi instrumente informatice, abordări şi iniţiative bazate pe risc pentru contracararea provocărilor create de subevaluarea bunurilor (îndeosebi încălţăminte şi textile), inclusiv prin intermediul comerţului electronic. Deşi statele membre au depistat mai puţine nereguli decât în 2017 în domeniul vamal (resurse proprii tradiţionale – RPT), costul financiar al acestor nereguli a fost mai mare. În mod similar, nivelul fraudei depistate a fost stabil, dar impactul financiar aferent acesteia a fost mai ridicat.

În domeniul RPT, prezentul raport recomandă noi măsuri pentru abordarea chestiunilor legate de comerţul electronic transfrontalier, îndeosebi de abuzul potenţial privind trimiterile cu valoare scăzută.

Repere principale în domeniul cheltuielilor

În ceea ce priveşte cheltuielile, statele membre au adoptat mai multe măsuri operaţionale, în special introducerea unor instrumente informatice de evaluare a riscurilor (precum ARACHNE), evaluări ale riscurilor de fraudă şi cursuri de formare pentru sensibilizarea generală cu privire la fraudă, în conformitate cu dispoziţiile CFM 2014-2020 şi cu recomandările Comisiei din rapoartele PIF anterioare.

Depistarea fraudei şi a neregulilor în sectoarele de cheltuieli urmează un tipar similar celui din domeniul veniturilor, mai puţine cazuri fiind detectate în fiecare an, însă cu un cost financiar mai mare.

Întrucât mai multe programe de cheltuieli au un ciclu multianual, analiza comparativă a fost derulată pentru perioadele de programare a politicii de coeziune 2007-2013 şi 2014-2020. Aceasta arată tipare care pot fi rezultatul unor capabilităţi consolidate de depistare a fraudelor şi de prevenire a neregulilor, introduse prin măsurile antifraudă adoptate. Comisia va continua să monitorizeze aceste rezultate pentru a evalua dacă ele se datorează într-adevăr unor sisteme mai eficiente, mai degrabă decât unui nivel insuficient de depistare şi de raportare.

Analiza confirmă constatările din rapoartele PIF anterioare în ceea ce priveşte domeniile în situaţie de risc şi nevoia de a îmbunătăţi coordonarea şi cooperarea între autorităţile administrative şi judiciare. Prin urmare, prezentul raport PIF solicită din nou statelor membre să îşi dezvolte sistemele antifraudă în cadrul unor strategii naţionale dedicate.

Realizările Comisiei Juncker

Prezentul raport este ultimul adoptat în cadrul Comisiei Juncker, pe parcursul mandatului căreia combaterea fraudei şi protejarea intereselor financiare ale UE au primit un nou avânt. Cele mai importante realizări includ directiva privind combaterea fraudei prin intermediul dreptului penal şi regulamentul de instituire a EPPO printr-o cooperare sporită, ambele adoptate în 2017, precum şi revizuirea Regulamentului financiar, care a redefinit conflictul de interese pentru toţi actorii financiari care execută bugetul UE. În 2018, Comisia a prezentat, de asemenea, o propunere de revizuire specifică a Regulamentului OLAF (Regulamentul nr. 883/2013), cu privire la care se aşteaptă ca negocierile în cadrul trilogului să demareze în curând.

Cu toate acestea, Comisia este conştientă că nu poate fi indulgentă în acest domeniu. Noi provocări continuă să apară şi, pentru a menţine încrederea publicului, instituţiile UE şi cele naţionale trebuie să îşi dovedească angajamentul deplin faţă de combaterea ineficienţelor şi a faptelor ilegale.

Comisia a adoptat o nouă strategie antifraudă (SAFC) la 29 aprilie 2019, pentru a răspunde mai multor recomandări din 2019 ale Curţii de Conturi Europene cu privire la gestionarea riscurilor de fraudă. SAFC vizează să îmbunătăţească capacitatea analitică a Comisiei astfel încât aceasta să poată reacţiona rapid la provocările mereu în schimbare, de exemplu prin integrarea unor noi tehnologii în procesele de control şi prin îmbunătăţirea coordonării interne generale, care este esenţială pentru o organizaţie atât de complexă.

1. INTRODUCERE

Prezentul raport este cel de al 30-lea raport anual al Comisiei privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene şi combaterea fraudei („raportul PIF"). Primul raport a fost adoptat în ianuarie 1990. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, la 1 ianuarie 1993, un articol specific din tratat a prevăzut, în mod expres, combaterea fraudei care aduce atingere intereselor financiare, la acea vreme, ale Comunităţilor.

Începând cu 1 mai 1999, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, raportarea anuală către Parlamentul European şi Consiliu cu privire la măsurile adoptate pentru combaterea fraudei şi alte activităţi ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale UE este acoperită de o dispoziţie specifică [iniţial, articolul 280 alineatul (5) din Tratatul CE şi, în prezent, articolul 325 alineatul (5) din TFUE].

Uniunea Europeană şi statele membre au responsabilitatea comună de a proteja interesele financiare ale UE şi de a combate frauda. Autorităţile statelor membre gestionează aproximativ 74 % din cheltuielile UE şi colectează resursele proprii tradiţionale. Comisia supraveghează ambele domenii, stabileşte standarde şi verifică respectarea acestora. Pentru a proteja în mod eficace interesele financiare ale UE, Comisia şi statele membre trebuie să coopereze îndeaproape.

După anul de raportare 1989, raportul PIF evaluează această cooperare în vederea îmbunătăţirii sale. În acest sens, raportul:

- oferă un rezumat al măsurilor luate la nivelul UE şi al statelor membre pentru a combate frauda;
- include o analiză a principalelor realizări ale organismelor naţionale şi europene în ceea ce priveşte detectarea şi raportarea cazurilor de fraudă şi a neregulilor asociate cheltuielilor şi veniturilor UE. Aceasta se bazează, în special, pe neregulile şi fraudele detectate şi raportate de statele membre în conformitate cu reglementările sectoriale.

Cea de a 30-a ediţie a prezentului raport va oferi o imagine de ansamblu a principalelor realizări din ultimii 30 de ani, precum şi informaţii privind iniţiativele din 2018. Secţiunile 1.1, 1.2 şi 1.3 de mai jos vor descrie ultimii 30 de ani de combatere a fraudei şi de protejare a bugetului UE.

Raportul este însoţit de cinci documente de lucru ale serviciilor Comisiei (SWD), enumerate în anexa 3[1].

1.1. Prima decadă (1989-1998): punerea bazelor

La sfârşitul anului 1988, a fost înfiinţată Unitatea pentru Coordonarea Combaterii Fraudei (*unit for the coordination of the fight against fraud* – **UCLAF**) pentru a coordona şi a supraveghea toate activităţile Comisiei de prevenire a fraudei, cu un **program de lucru în 45 de puncte** prin care să îşi atingă obiectivele.

Pe parcursul acestei prime decade, au fost adoptate o serie de acte legislative importante, care au conturat în mod semnificativ peisajul antifraudă până în 2017. În **1991**, Consiliul a adoptat **Regulamentul (CEE) nr. 595/91** privind raportarea neregulilor din cadrul politicii agricole comune. **Tratatul de la Maastricht** (TUE), care a intrat în vigoare la sfârşitul anului **1993**, a plasat obiectivele şi mijloacele de combatere a fraudei la cel mai înalt nivel legislativ şi a confirmat obligaţia statelor membre de a trata interesele financiare ale Comunităţii în acelaşi mod precum interesele lor proprii în ceea ce priveşte combaterea fraudei, şi anume folosind mijloace eficace, proporţionale şi descurajatoare, graţie unui articol specific (209A). Titlul 4 din TUE a prevăzut o cooperare mai strânsă şi instrumente pentru realizarea obiectivului.

În **1994**, a fost înfiinţat **Comitetul consultativ pentru coordonarea în domeniul combaterii fraudei** (COCOLAF)[2]. De asemenea, au fost adoptate Regulamentele (CE) nr. 1681/94 şi nr. 1831/94 privind notificarea neregulilor şi recuperarea sumelor plătite în mod necuvenit în domeniul fondurilor structurale şi de coeziune şi a fost instituit, în fiecare stat membru, un **număr verde**, astfel încât cetăţenii să poată contribui la protejarea intereselor financiare ale UE.

La nivel interguvernamental, statele membre au semnat **Convenţia privind protejarea intereselor financiare ale Comunităţii în**

[1] (i) Punerea în aplicare a articolului 325 de către statele membre în anul 2018;
(ii) Evaluarea statistică a neregulilor raportate cu privire la resursele proprii, resursele naturale, politica de coeziune şi asistenţa pentru preaderare şi la cheltuielile directe;
(iii) Acţiuni subsecvente recomandărilor din raportul Comisiei privind protejarea intereselor financiare ale UE – Combaterea fraudei, 2017;
(iv) Sistemul de detectare timpurie şi de excludere (EDES) – Grupul menţionat la articolul 108 din Regulamentul financiar şi
(v) Prezentare generală anuală conţinând informaţii referitoare la rezultatele Programului Hercule III în anul 2018.

[2] A se vedea punctul 6.

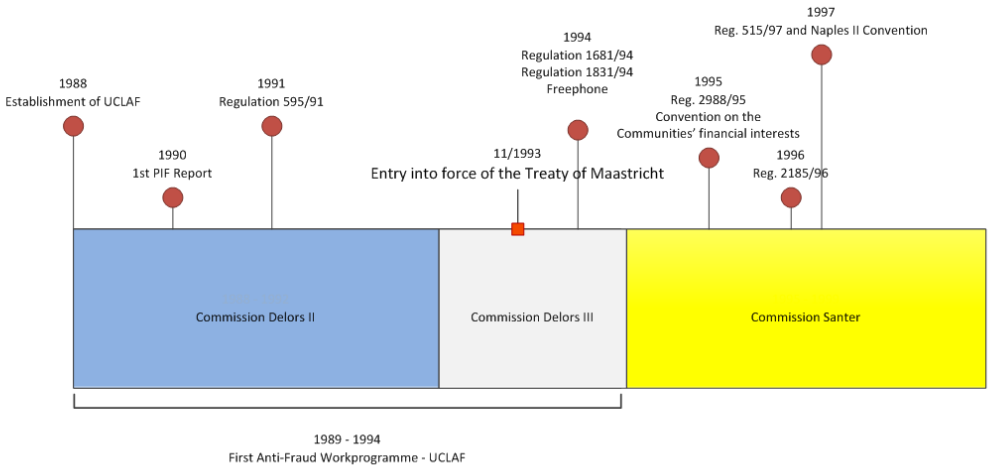
temeiul dreptului penal (1995). Convenţia a stabilit o definiţie comună a fraudei şi a altor infracţiuni grave care aduc atingere intereselor financiare ale Comunităţii, obligând statele membre să o trateze ca infracţiune penală specifică, cu sancţiuni adecvate. La sfârşitul anului, Consiliul a adoptat **Regulamentul** (CE, Euratom) **nr. 2988/95**, un act legislativ cadru aplicabil tuturor cheltuielilor şi RPT (nu în cazul TVA), care a creat baza pentru formularea unor sancţiuni administrative uniforme, cu aceeaşi forţă juridică în întreaga Comunitate Europeană.

Regulamentul (CE) nr. 2185/96 privind controalele şi inspecţiile la faţa locului efectuate de funcţionari ai Comisiei în statele membre în scopul detectării fraudei şi a abaterilor a fost adoptat în **1996**, la fel ca şi **primul protocol privind combaterea corupţiei**, ataşat la Convenţia din 1995.

În **1997**, a fost adoptat Regulamentul (CE) nr. 515/97 privind **asistenţa reciprocă în domeniile vamal şi agricol**. Convenţia cu privire la asistenţa reciprocă şi cooperarea între administraţiile vamale („Convenţia Napoli II") a fost semnată la Bruxelles, la 18 decembrie 1997 (şi a intrat în vigoare la 23 iunie 2009). În ceea ce priveşte urmărirea penală şi condamnarea încălcărilor dispoziţiilor vamale ale UE, această convenţie completează Regulamentul (CE) nr. 515/97, precum şi Regulamentul (UE) nr. 389/2012 (în materie de accize) privind asistenţa reciprocă între autorităţile administrative ale statelor membre.

În acelaşi an, statele membre au semnat **al doilea protocol (care vizează spălarea banilor şi cooperarea judiciară)** la Convenţia din 1995. Consiliul a lansat programul **FISCALIS**, îmbunătăţind instrumentele de comunicare şi de schimb de informaţii pentru a preveni frauda cu TVA şi accize. Comisia a adoptat **Agenda 2000**: o comunicare care descrie perspectiva generală privind dezvoltarea UE şi politicile sale în pragul noului secol, provocările extinderii şi viitorul cadru financiar.

Sfârşitul primei decade a fost marcat de evenimente care au demonstrat o serie de deficienţe care necesitau măsuri noi în anumite domenii.



1.2. A doua decadă (1999-2008): extindere, consolidare şi reforme operaţionale

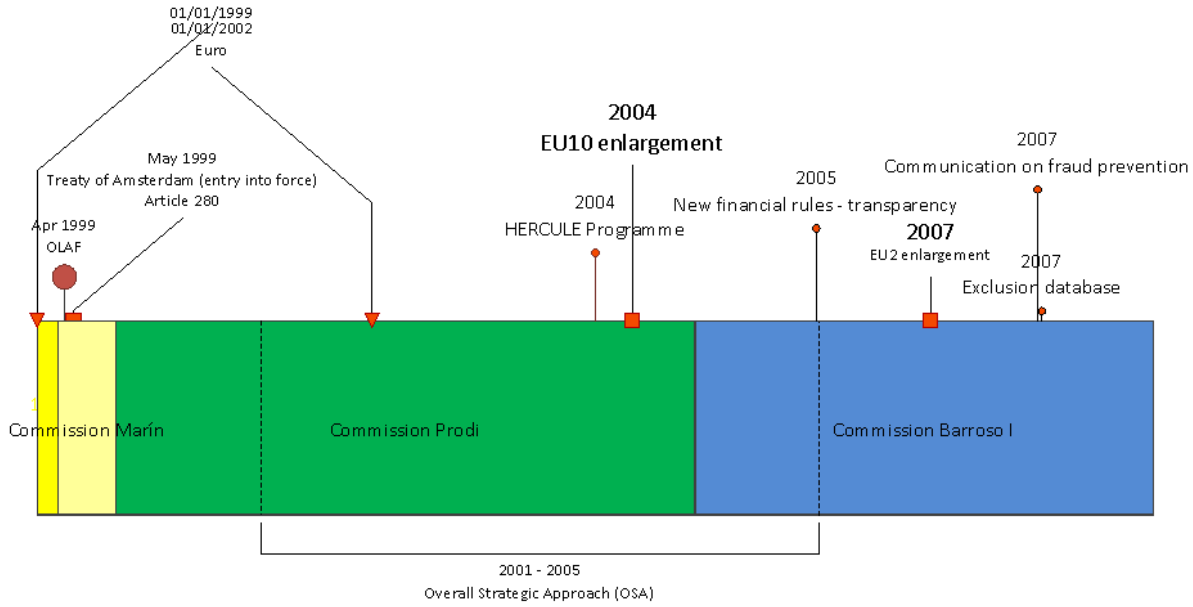
În aprilie **1999**, un nou actor a intrat pe scenă. Comisia a decis să înfiinţeze **Oficiul European de Luptă Antifraudă** (OLAF), un organism independent pentru activităţi operaţionale, care a preluat sarcinile UCLAF. **Noul pachet legislativ** a intrat în vigoare la 1 iunie 1999 şi a extins responsabilităţile OLAF la toate activităţile legate de protejarea intereselor Comunităţii împotriva unui comportament ilegal care aduce atingere intereselor financiare şi care poate conduce la proceduri administrative sau penale. În plus, aproape toate instituţiile UE au început să încredinţeze OLAF investigaţii privind cazuri grave de abuz în serviciu din partea membrilor şi a personalului lor.

Aceasta a făcut parte dintr-o reformă şi o modernizare majoră a întregii administraţii a UE, îndeosebi în domeniul gestiunii financiare, ceea ce a consolidat sistemul de guvernanţă al Comisiei şi a condus la linii mai clare de răspundere şi responsabilitate. În cadrul reformei financiare, lansate în anul **2000**, Comisia a decis să îşi revizuiască structurile de control intern pentru a-i face pe ordonatorii de credite delegaţi pe deplin

responsabili de controlul intern, inclusiv de combaterea fraudei, la nivelul activităților lor.

Ca prim organism de investigare european, OLAF s-a axat pe activități operaționale. Cu toate acestea, combinând într-un singur organism expertiza operațională și coordonarea inițiativelor de politică ale Comisiei destinate combaterii fraudei, a doua decadă a fost, de asemenea, marcată de numeroase **idei de politică și proiecte care au vizat consolidarea în continuare** a luptei împotriva fraudei. Unele dintre aceste inițiative vor avea rezultate abia în a treia decadă, dar acestea au fost deja evidențiate în **abordarea strategică generală (ASG – 2001-2005)[3].**

[3] COM(2000) 358 final.



În mai **1999**, **Tratatul de la Amsterdam** a intrat în vigoare modificând şi extinzând dispoziţiile privind combaterea fraudei şi consacrând adoptarea raportului PIF la noul **articol 280** alineatul (5).

Arhitectura generală a fost semnificativ consolidată cu roluri sporite pentru Parlamentul European şi Curtea de Conturi Europeană (CCE).

A doua decadă a fost marcată de introducerea monedei euro şi de cea mai mare extindere din istoria UE, cu aderarea a 12 noi state membre (în **2004** şi **2007**). Dintr-o perspectivă antifraudă, acest proces a necesitat înfiinţarea unui serviciu naţional de coordonare antifraudă (AFCOS) în fiecare nou stat membru şi un imens efort de formare depus de Comisie pentru toate cele 12 ţări.

În cadrul ASG, a fost înfiinţat un Grup operativ de recuperare, pentru a majora sumele recuperate din fondurile UE în cazurile de fraudă sau alte nereguli depistate.

În **2003**, Comisia a propus **programul „Hercule"** pentru a sprijini activităţile de formare, măsurile de asistenţă tehnică şi schimburile de date. Programul a demarat în **2004** şi a fost extins în baza **cadrelor financiare multianuale (CFM) 2007-2013** şi **2014-2020**.

În **2006** au fost introduse noi **norme financiare**, care impuneau administraţiilor naţionale să instituie sisteme de control intern eficace şi să efectueze inspecţiile necesare cu privire la fondurile UE aflate în gestiunea lor.

Pe măsură ce experienţa operaţională şi rezultatele OLAF au crescut, în **2007**, Comisia a adoptat Comunicarea intitulată „**Prevenirea fraudei prin valorificarea rezultatelor operaţionale: o abordare dinamică a protecţiei împotriva fraudei"**, pentru a integra expertiza OLAF în procesul de reglementare. Scopul a fost acela de a identifica deficienţele de la nivelul propunerilor legislative, al punerii în aplicare a legislaţiei UE şi al sistemelor de gestiune şi de control.

1.3. A treia decadă (2009-2018): Reforme şi un nou pas înainte

În cursul celei de a treia decade, numărul şi relevanţa măsurilor adoptate la nivelul UE au creat un nou avânt pentru lupta împotriva fraudei în toate domeniile legate de bugetul UE.

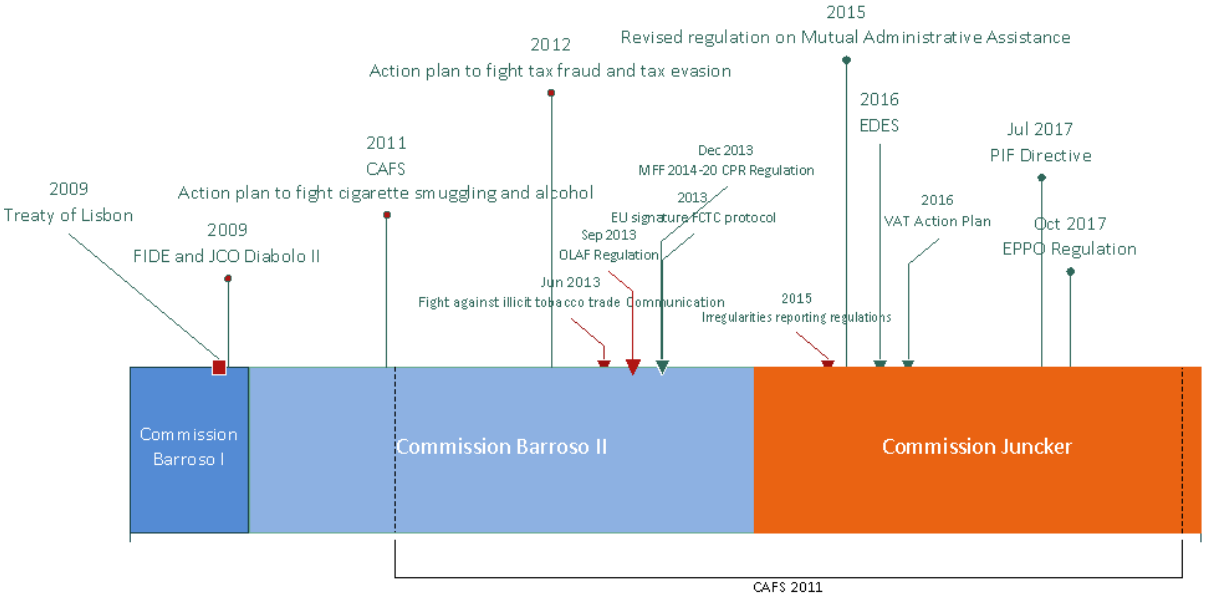
Pe baza realizărilor din ultimii 20 de ani, această decadă a fost martora încheierii unor iniţiative ambiţioase, care vor ridica protecţia intereselor financiare ale UE la un nou nivel în anii următori.

Deşi cele mai impresionante realizări sunt acte legislative, măsurile operaţionale au determinat, de asemenea, progrese notabile în ceea ce priveşte cooperarea între statele membre şi Comisie şi OLAF, în conformitate cu Tratatul privind UE. Ca urmare a acestor îmbunătăţiri continue, în cadrul acestei decade, Curtea de Conturi Europeană a emis o opinie cu rezerve privind bugetul UE pentru anii 2016 şi 2017.

În **2009,** o nouă bază de date (**FIDE**) a fost instituită în domeniul vamal, iar **operaţiunea vamală comună** (OVC) Diabolo II a fost lansată, reprezentând un model excelent de cooperare operaţională pe viitor. Toţi partenerii ASEM (Reuniunea Asia-Europa) au fost implicaţi şi coordonaţi de OLAF cu sprijinul Europol şi Interpol.

Până la sfârşitul anului, Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare. Printre numeroasele modificări semnificative pe care le-a introdus, acesta a finalizat procesul de integrare în sistemul Uniunii în domeniul libertăţii, securităţii şi justiţiei (şi

anume cooperarea polițienească și judiciară în materie penală) și a prevăzut posibilitatea înființării Parchetului European (EPPO).



În **2011**, Comisia a adoptat o **strategie antifraudă** (SAFC) ambițioasă și un plan de acțiune pentru combaterea contrabandei cu țigări și alcool de-a lungul frontierei estice a UE. În **2012**, Comisia și-a prezentat planurile de **eliminare a fraudei fiscale și a evaziunii fiscale.**

Anul **2013** a marcat unele progrese semnificative în protejarea intereselor financiare ale UE. În concordanță cu obiectivele stabilite în SAFC, în programele de cheltuieli ale CFM 2014-2020 au fost introduse dispoziții antifraudă specifice, care impuneau autorităților de management să adopte măsuri antifraudă eficace și proporționale. Regulamentul (UE) nr. 883/2013 a redefinit **investigațiile efectuate de OLAF**, consolidând garanțiile procedurale pentru persoanele vizate și solicitând tuturor statelor membre să desemneze un AFCOS pentru a facilita cooperarea și schimbul eficace de informații cu Oficiul. **Protocolul Convenției-cadru pentru controlul tutunului (CCCT)** împotriva comerțului ilicit cu tutun a fost semnat de 54 de părți, inclusiv UE. Comisia a adoptat, de asemenea, comunicarea privind **lupta împotriva contrabandei cu țigări** și un plan de acțiune.

Pachetul legislativ mandatat de SAFC a fost finalizat în **2014**, odată cu adoptarea directivelor revizuite privind achizițiile publice și utilitățile și a unei noi directive privind concesiunile. Toate acțiunile prioritare ale SAFC au fost finalizate pe parcursul aceluiași an.

Avântul a continuat în timpul mandatului Comisia Juncker și, pe măsură ce decada de apropia de sfârșit, două acte legislative majore și mult așteptate au fost, în cele din urmă, adoptate pentru a consolida protecția bugetului UE prin dreptul penal: Directiva privind **combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal** (Directiva PIF)[4]; și Regulamentul de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea **EPPO**[5].

În 2017, Comisia și-a revizuit cadrul de control intern[6] pentru a se asigura că toate componentele, chiar și cea care include combaterea fraudei, sunt prezente și eficace la toate nivelurile organizației.

Următoarele capitole ale prezentului raport se axează pe progresele înregistrate în 2018.

2. ARMONIZAREA ȘI CONSOLIDAREA LUPTEI ÎMPOTRIVA FRAUDEI ÎN UE: POLITICI, MĂSURI ȘI REZULTATE ANTIFRAUDĂ TRANSVERSALE ÎN 2018

2.1. Acte legislative adoptate de instituțiile UE

2.1.1. Regulamentul de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea EPPO: situația actuală

În urma adoptării Regulamentului EPPO, în august 2018, Țările de Jos și Malta și-au confirmat apartenența la EPPO, numărul total al statelor membre participante ajungând astfel la 22. EPPO va avea competențe privind investigarea, urmărirea penală și aducerea în fața justiției a infracțiunilor care aduc atingere intereselor

[4] Directiva (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. 29-41.

[5] Regulamentul (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 („EPPO") (JO L 283, 31.10.2017, p. 1).

[6] C(2017) 2373 final.

financiare ale UE, astfel cum sunt definite în Directiva PIF.

Se preconizează că EPPO va fi operațional până la sfârșitul anului 2020, după o perioadă de instituire de cel puțin trei ani, prevăzută în Regulamentul EPPO. Înființarea EPPO reprezintă o prioritate a Comisiei și acest proces se află într-un stadiu avansat.

În 2018, Comisia a numit un director administrativ interimar, responsabil de aspectele administrative și bugetare. Au fost, de asemenea, lansate procedurile pentru recrutarea procurorului-șef european și a procurorilor europeni. Comisia a invitat statele membre să își nominalizeze candidații pentru poziția de procuror european până la sfârșitul lunii martie 2019.

Statele membre participante sunt consultate pe parcursul întregului proces prin intermediul grupului de experți care a fost înființat în conformitate cu Regulamentul EPPO.

2.1.2. Regulamentul Omnibus

Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046, denumit și „Regulamentul Omnibus", a fost adoptat la 18 iulie 2018. Regulamentul Omnibus modifică Regulamentul financiar existent, care stabilește cadrul general pentru gestionarea bugetului, precum și o serie de acte care reglementează programele multianuale ale UE în diverse domenii, inclusiv politica de coeziune. Prin urmare, Regulamentul Omnibus revizuiește normele financiare ale UE pentru a le simplifica și a le orienta către rezultate într-o măsură mai mare. Acesta include revizuiri care simplifică utilizarea instrumentelor financiare în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene.

Articolul 61 din Regulamentul financiar redefinește conflictul de interese pentru toți actorii financiari care execută bugetul UE în diverse moduri de gestiune, inclusiv la nivel național. Este posibil ca acest fapt să genereze o creștere semnificativă a utilizării „declarațiilor de interese" de către actorii financiari, sporirea transparenței și un nivel crescut al încrederii publicului.

2.2. Conturarea viitorului: inițiative legislative și de politică ale instituțiilor europene

Următoarea secțiune oferă o imagine de ansamblu asupra evoluțiilor majore în ceea ce privește inițiativele de politică și legislative ale Comisiei în 2018.

2.2.1. Propunerea Comisiei de revizuire a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013

La 23 mai 2018, Comisia a adoptat propunerea sa de modificare a anumitor dispoziții din Regulamentul nr. 883/2013[7]. Revizuirea regulamentului este determinată, în primul rând, de nevoia de a adapta funcționarea OLAF la funcționarea viitorului EPPO. Revizuirea vizează, de asemenea, creșterea eficacității funcției de investigare a OLAF, în special prin: (i) clarificarea măsurii în care legislația UE și cea națională se aplică în derularea de controale și inspecții la fața locului, codificând astfel jurisprudența Tribunalului; (ii) îmbunătățirea admisibilității probelor colectate de OLAF în cadrul procedurilor ulterioare și (iii) furnizarea unui temei juridic clar pentru ca OLAF să acceseze informații privind conturile bancare cu sprijinul autorităților naționale competente.

În ceea ce privește relația viitoare cu EPPO, propunerea Comisiei stabilește obligații de raportare pentru OLAF în cazul în care identifică posibile fraude care intră în competența EPPO. De asemenea, aceasta clarifică modul și situațiile în care OLAF poate sprijini sau completa EPPO la cererea acestuia, precum și situațiile în care OLAF poate deschide sau continua o investigație administrativă la propria inițiativă, pentru a se asigura că cele două organisme se completează reciproc în cea mai mare măsură posibilă și pentru a garanta echilibrul adecvat între mijloacele penale și cele administrative pentru protejarea bugetului UE.

Propunerea Comisiei este o revizie specifică a Regulamentului OLAF, care vizează să asigure faptul că modificările vor fi în vigoare atunci când EPPO va deveni operațional, până la sfârșitul anului 2020. O revizuire mai amplă pentru modernizarea cadrului juridic al OLAF ar putea fi prevăzută într-o etapă ulterioară.

În 2018, propunerea Comisiei a fost discutată în cadrul Grupul antifraudă (GAF) din cadrul Consiliului, pe cursul mandatelor președințiilor bulgară și austriacă. Președinția finlandeză are mandatul de a demara negocierile informale cu Parlamentul (triloguri) în toamna anului 2019. Parlamentul European a adoptat raportul său privind propunerea Comisiei la 16 aprilie 2019[8].

[7] 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, 18.9.2013, p. 1).

[8] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_RO.html.

2.2.2. *Propunerea Comisiei de regulament privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre*

Comisia a propus, la 2 mai 2018, un regulament privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre. Propunerea se bazează pe înțelegerea faptului că respectarea statului de drept este o condiție prealabilă esențială pentru conformarea cu principiile unei bune gestiuni financiare. În temeiul propunerii, UE ar putea suspenda, reduce sau restricționa accesul la finanțarea UE într-un mod proporțional. În cazul în care decide să lanseze această procedură, Comisia va ține seama de informațiile relevante, precum decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, rapoarte ale Curții de Conturi Europene, precum și concluzii ale organizațiilor internaționale relevante. Înainte de luarea oricărei decizii, statul membru în cauză va avea posibilitatea de a-și prezenta poziția. Statele membre vor avea în continuare obligațiile existente privind implementarea programelor și efectuarea plăților către destinatarii sau beneficiarii finali. În prezent, propunerea este supusă dezbaterii în cadrul Consiliului și al Parlamentului.

2.2.3. *Dispoziții transversale privind protejarea intereselor financiare ale UE (dispoziții PIF) în cadrul tuturor propunerilor Comisiei privind CFM*

OLAF, în strânsă cooperare cu departamentele de cheltuieli și departamentele centrale ale Comisiei, a introdus dispoziții standard privind protejarea intereselor financiare ale UE în toate propunerile legislative ale Comisiei pentru programele de cheltuieli post-2020 aflate în gestiune directă, indirectă și partajată. Conform acestor dispoziții, interesele financiare ale UE urmează să fie protejate prin măsuri proporționale, inclusiv prevenirea, detectarea, corectarea și investigarea neregulilor și a fraudei. În plus, orice persoană sau entitate care primește fonduri UE trebuie să coopereze pe deplin în ceea ce privește protejarea intereselor financiare ale UE, să acorde Comisiei, OLAF, EPPO și Curții de Conturi Europene drepturile de acces necesare, precum și să se asigure că orice parte terță implicată în execuția fondurilor UE acordă drepturi echivalente.

2.2.4. *Combaterea corupției în UE*

În 2018, lupta împotriva corupției a fost o prioritate a procesului de guvernanță economică al semestrului european. 14 rapoarte de țară[9] au inclus o evaluare a cadrului juridic, de politică și instituțional privind lupta împotriva corupției, inclusiv progresele și provocările rămase.

Șase state membre au primit, de asemenea, recomandări specifice fiecărei țări pentru a accelera lupta împotriva corupției, a aborda deficiențele la nivelul achizițiilor publice, a consolida cadrul anticorupție, a preveni și a reprima mai eficace corupția, a preveni conflictele de interese și a crește răspunderea la nivelul cadrelor de urmărire penală și al celor polițienești.

În urma unei cereri de propuneri, șapte granturi în valoare totală de 2,2 milioane EUR au fost acordate pentru proiecte care au propus măsuri în domeniul combaterii corupției.

În 2018, Comisia, inclusiv OLAF, au participat activ la mai multe foruri anticorupție europene și internaționale, cum ar fi Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, Grupul de lucru pentru lupta împotriva corupției al G20 și Parteneri Europeni împotriva Corupției (EPAC)/Rețeaua europeană de puncte de contact de combatere a corupției (EACN).

2.2.5. *Cooperarea internațională*

Pentru a combate cu mai multă eficacitate frauda îndreptată împotriva bugetului UE dincolo de frontierele UE, Comisia a continuat să includă dispoziții antifraudă în acordurile cu țările din afara UE și în modelele acordurilor de contribuție cu instituțiile financiare internaționale și cu alte organizații internaționale.

În 2018, OLAF a organizat două evenimente specifice pentru a sprijini țările din afara UE:

- seminarul său anual (desfășurat în Bosnia și Herțegovina in iunie 2018) pentru autoritățile partenere din țările candidate și potențial candidate, referitor la cele mai bune practici în investigațiile de succes privind fraudele; și[i]
- un atelier (iulie 2018) cu participarea tuturor serviciilor antifraudă relevante din Ucraina, în cadrul Acordului de asociere UE-Ucraina.

De asemenea, OLAF a semnat două acorduri de cooperare administrativă cu Banca Africană de Dezvoltare și, respectiv, Oficiul Inspectorului General al Agenției pentru dezvoltare internațională din SUA (*United States Agency for International Development* – USAID).

2.2.6. *Strategia antifraudă a Comisiei (SAFC) și noul pachet de guvernanță*

În 2018, Comisia a pregătit o nouă SAFC pentru a înlocui strategia adoptată la 24 iunie 2011[10], al cărei obiectiv este de a îmbunătăți prevenirea,

[9] https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_ro.

[10] COM(2011) 376 final.

detectarea și investigarea fraudelor și de a se asigura că atingerea unui nivel adecvat de sancționare, recuperare și descurajare reprezintă o prioritate pe agenda de lucru a Comisiei.

Noua strategie, adoptată la 29 aprilie 2019, se bazează pe o evaluare elaborată a riscurilor, care a identificat drept domenii principale de îmbunătățire colectarea și analiza datelor privind fraudele, cooperarea între departamentele Comisiei și supravegherea corporativă a aspectelor legate de fraudă în cadrul Comisiei. Aceste aspecte au fost, așadar, plasate în centrul noii SAFC. De asemenea, aspectele menționate sunt în concordanță cu o evaluare internă a strategiei anterioare.

Îmbunătățirile la nivelul guvernanței au fost implementate[11] până la sfârșitul anului 2018, consolidând rolul Consiliului pentru gestiunea corporativă din cadrul Comisiei și în domeniul antifraudă.

2.2.7. Punerea în aplicare a programului Hercule

Programul Hercule III aferent perioadei 2014-2020[12] promovează activități de combatere a fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale UE. În 2018, al cincilea an de punere în aplicare a programului, a fost pus la dispoziție[13] un buget de 15,35 milioane EUR pentru:

- finanțarea acțiunilor destinate consolidării capacităților operaționale și tehnice ale autorităților vamale și ale forțelor de poliție din statele membre, precum și a asistenței informatice (75 % din bugetul programului); și
- activități de formare și conferințe, inclusiv formare în domeniul criminalisticii digitale pentru personalul angajat de agențiile de aplicare a legii din statele membre și din țările partenere (25 % din buget).

Beneficiarii granturilor Hercule III au raportat succese importante obținute cu ajutorul echipamentelor și al formării finanțate în cadrul programului[14], cum ar fi:

- confiscări de țigări de contrabandă și contrafăcute și de tutun;
- detectarea noilor scheme de fraudă și a rețelelor de grupuri infracționale organizate; și
- operațiuni îmbunătățite și investigații mai rapide privind neregulile și corupția săvârșite împotriva intereselor financiare ale UE.

2.3. Jurisprudența CJUE

2.3.1. Sigma Orionis/Comisia

În 2018, o hotărâre a Tribunalului s-a adăugat la jurisprudența privind protecția intereselor financiare ale UE în legătură cu controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de OLAF.

În cauza *Sigma Orionis/Comisia*[15], Tribunalul a clarificat legea aplicabilă în cazul acestor controale și inspecții la fața locului.

Tribunalul a hotărât că, în cazul în care agentul economic nu se opune, controalele și inspecțiile la fața locului sunt efectuate de OLAF în temeiul Regulamentului nr. 883/2013 și al Regulamentului nr. 2185/1996, precum și al autorizației scrise din partea directorului general al OLAF. Dreptul UE prevalează asupra dreptului național în cazul în care o chestiune este reglementată de Regulamentul nr. 883/2013 sau Regulamentul nr. 2185/1996. Mai mult, Tribunalul a constatat că dispozițiile (prevăzute în Regulamentul nr. 2185/1996) privind posibila opoziție a agentului economic vizat față de un control nu includ existența unui „drept de opoziție", ci prevăd pur și simplu consecința unei astfel de opoziții, și anume faptul că respectivul control li se poate impune cu asistența oferită de autoritățile naționale (pe baza dreptului național). În ceea ce privește garanțiile procedurale, Tribunalul a reamintit că OLAF trebuie să respecte drepturile fundamentale, astfel cum sunt prevăzute în dreptul UE, în special în Cartă.

În opinia Comisiei, aceste clarificări importante oferite de Tribunal vor contribui la creșterea eficienței investigațiilor OLAF.

2.3.2. Jurisprudența legată de EDES

Curtea de Justiție a susținut validitatea sistemului de detectare timpurie și de excludere (EDES)[16] instituit în 2016 atât în ceea ce privește detectarea timpurie (hotărârea Tribunalului din 24 octombrie 2018 în cauza T-477/16, Epsilon International SA/Comisia Europeană), cât și partea de excludere

[11] A se vedea „Comunicarea către Comisie: Raționalizarea și consolidarea guvernanței corporative în cadrul Comisiei Europene", C(2018)7704 final din 21.11.2018.

[12] Regulamentul (UE) nr. 250/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 februarie 2014 de instituire a unui program în vederea promovării unor activități în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene (programul „Hercule III") și de abrogare a Deciziei nr. 804/2004/CE (JO L 84, 20.3.2014, p. 6).

[13] Decizia C(2018) 1763 final a Comisiei din 28 martie 2018.

[14] Pentru detalii, a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat în nota de subsol 1 punctul (v).

[15] Hotărârea Tribunalului din 3 mai 2018 în cauza T-48/16, Sigma Orionis SA/Comisia Europeană.

[16] A se vedea punctul 7.

(hotărârea Tribunalului din 8 noiembrie 2018 în cauza T-454/17, „Pro NGO!” /Comisia)[17].

2.4. Măsuri luate de statele membre

2.4.1. Prezentare generală a măsurilor luate de statele membre

Prezentul rezumat oferă o prezentare generală a tendinţelor şi priorităţilor statelor membre în ceea ce priveşte măsurile antifraudă, fără ca aceasta să fie exhaustivă. Statelor membre li s-a cerut să raporteze maximum trei măsuri antifraudă, dar este posibil ca unele state să fi luat mai mult de trei măsuri[18].

În 2018, statele membre au raportat 71 de măsuri[19] pentru protejarea intereselor financiare ale UE şi combaterea fraudei. Măsurile au vizat întregul ciclu antifraudă, în special în domeniul gestiunii partajate şi al achiziţiilor publice, dar şi conflictele de interese, corupţia şi strategiile anticorupţie, infracţiunile financiare, domeniul vamal şi comerţul ilicit. Majoritatea măsurilor au privit „prevenirea” şi „detectarea”. Aproape o treime dintre măsurile raportate au avut în vedere, de asemenea, „investigarea şi urmărirea penală” şi „recuperarea şi sancţiunile”.

Majoritatea măsurilor (64 %) au fost mai degrabă sectoriale decât transversale (36 %). Dintre măsurile sectoriale, 14 măsuri au vizat veniturile în domeniul fraudei fiscale şi în domeniul vamal. Alte 31 de măsuri au vizat cheltuielile, cuprinzând toate domeniile bugetare. Măsurile sectoriale vor fi abordate în alineatele dedicate diferitelor domenii bugetare, în timp ce prezenta secţiune se concentrează asupra măsurilor transversale.

2.4.1.1. Strategiile naţionale antifraudă

Până la sfârşitul anului 2018, 11 state membre[20] au adoptat o strategie naţională antifraudă, pe care au transmis-o Comisiei. **Comisia solicită încă o dată celorlalte state membre să elaboreze astfel de strategii**, în conformitate cu constatările Curţii de Conturi Europene din Raportul său special nr. 06/2019.

2.4.1.2. Consolidarea transparenţei, combaterea corupţiei şi a conflictului de interese în cadrul achiziţiilor publice

13 măsuri au fost adoptate de 10 state membre[21] în 2018 cu privire la achiziţiile publice. Acestea vizează să abordeze corupţia şi a conflictele de interese, precum şi să consolideze transparenţa. Aproximativ jumătate dintre aceste măsuri au implicat acte legislative pentru clarificarea sau consolidarea normelor existente ori pentru adaptarea sistemelor naţionale la evoluţiile legislaţiei UE. Au fost, de asemenea, raportate măsuri organizatorice şi operaţionale vizând în principal activităţi de formare şi introducerea unor noi instrumente informatice.

2.4.1.3. Alte măsuri

Alte măsuri transversale raportate privesc, în principal, criminalitatea financiară şi cea organizată[22], îndeosebi având în vedere înfiinţarea EPPO[23]. Letonia şi-a continuat campania naţională antifraudă (#FraudOff!) cu o durată de trei ani pentru a sensibiliza publicul cu privire la fraudă şi a promova un nivel de toleranţă zero cu privire la aceasta.

Două state membre au raportat măsuri privind sistemele lor de control intern[24]. Suedia a transmis informaţii despre programul anual al Consiliului său de protecţie a intereselor financiare ale Uniunii Europene (SEFI), iar Croaţia - despre conferinţa internaţională dedicată gestionării neregulilor.

Trei state membre au raportat măsuri de abordare a veniturilor şi cheltuielilor în anumite sectoare[25]:

- poliţia economică şi financiară din Italia a elaborat planuri operaţionale specifice pentru combaterea delapidării, a solicitărilor şi/sau primirii necuvenite de fonduri ale UE şi a fraudei în materie de TVA;
- Slovenia a sporit cooperarea între autorităţile care gestionează interesele financiare ale UE şi autorităţile de aplicare a legii şi cele judiciare; şi
- Regatul Unit a raportat o măsură care vizează abordarea fraudei fiscale şi protejarea fondului destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD).

---

17 Pentru o analiză mai detaliată a jurisprudenţei Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei, nota de subsol 1 punctul (v).

18 Măsurile raportate sunt analizate în detaliu în documentul de lucru al serviciilor Comisiei menţionat în nota de subsol 1 punctul (i).

19 Unele dintre acestea au făcut parte dintr-un pachet care a inclus, de exemplu, măsuri legislative, administrative, operaţionale sau organizatorice adoptate împreună pentru a se aplica la diferite niveluri ale structurii instituţionale a ţării. Prin urmare, numărul total de măsuri raportate se ridică la 111.

20 Bulgaria, Croaţia, Cehia, Franţa, Grecia, Ungaria, Italia, Letonia, Malta şi Slovacia şi România au raportat în trecut o strategie naţională antifraudă, însă aceasta nu mai este de actualitate.

21 Bulgaria, Cipru, Cehia, Estonia, Finlanda, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta şi România.

22 Ungaria şi Suedia.

23 Cehia, România şi Grecia.

24 Belgia şi Suedia.

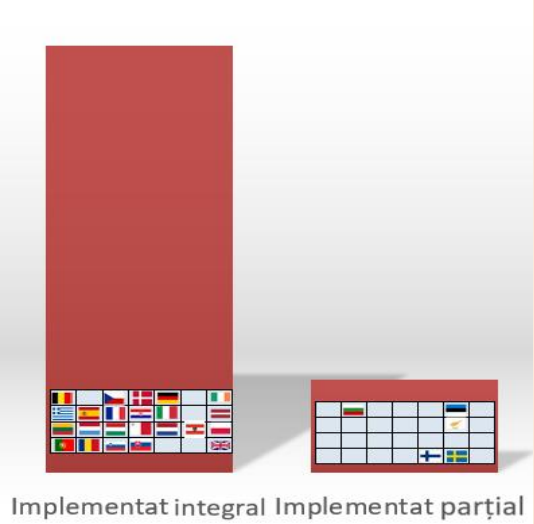
25 Deşi statele membre nu le definesc în mod explicit ca măsuri transversale, acestea se încadrează cel mai bine în această secţiune.

2.4.2. *Punerea în aplicare a recomandărilor din 2017*

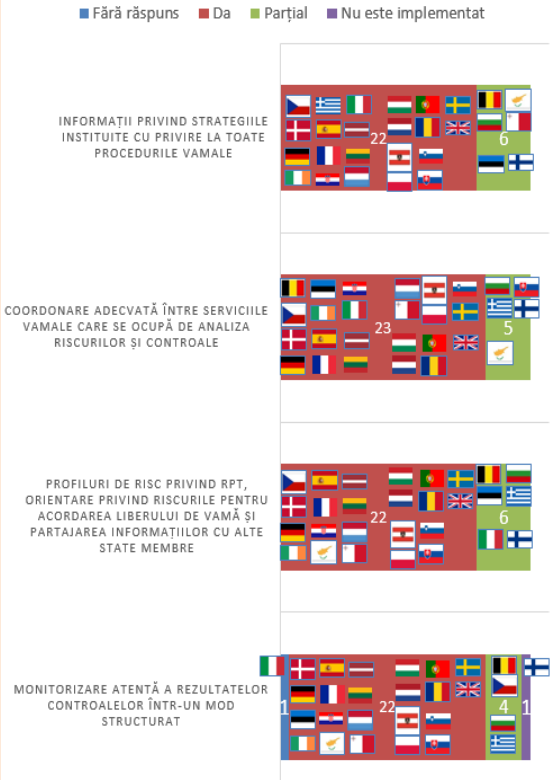
În raportul PIF aferent anului 2017, Comisia a făcut două seturi de recomandări adresate statelor membre; unul dintre acestea a vizat veniturile, iar celălalt, cheltuielile.

Comisia a recomandat ca statele membre[26]:

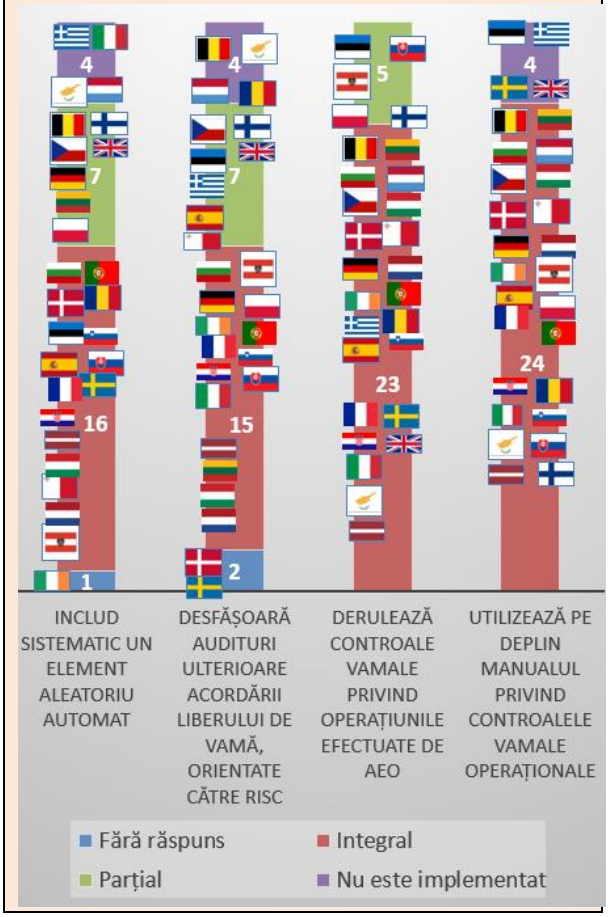
(1) Să rămână vigilente în ceea ce privește riscul de subevaluare



(2) Să îmbunătățească controalele vamale

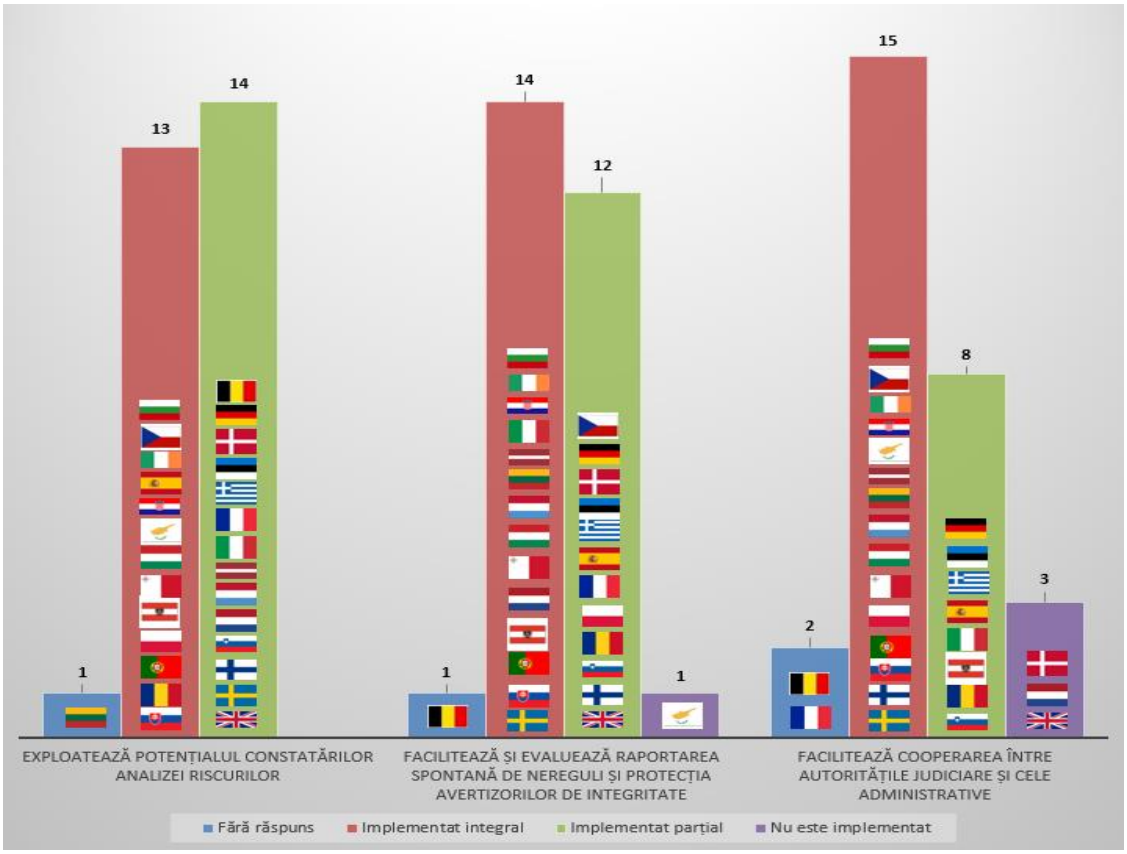


(3) *Să adopte alte măsuri de consolidare a gestionării riscurilor în domeniul vamal*



[26] Analiza detaliată a răspunsurilor poate fi consultată în documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat în nota de subsol **Error! Bookmark not defined.** punctul (iii).

Pe partea de cheltuieli, statelor membre li s-a solicitat:



Per ansamblu, situația ulterioară recomandărilor a arătat că majoritatea statelor membre au înregistrat progrese. Rezultatele au indicat măsuri eficace pe partea de venituri a bugetului. Cu toate acestea, pe partea de cheltuieli, există în mod clar o nevoie tot mai mare de cooperare sporită între autoritățile care se ocupă de protejarea intereselor financiare ale UE.

Majoritatea statelor membre au instituit o serie de instrumente și proceduri pentru colectarea de informații din partea avertizorilor de integritate și pentru garantarea anonimatului acestora. Totuși, o coordonare centrală sau o armonizare a normelor și a abordărilor pare adesea să lipsească, chiar și la nivel național. Directiva privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului UE, convenită între colegiuitori în aprilie 2019[27], va contribui la acoperirea unora dintre lacunele rămase.

Un alt domeniu potențial de îmbunătățire este cooperarea între autoritățile administrative și autoritățile de aplicare a legii și cele judiciare. AFCOS pot juca un rol important în consolidarea și susținerea acestei cooperări, inclusiv în vederea înființării EPPO. Acest aspect a fost, de asemenea, evidențiat de Curtea de Conturi Europeană în Raportul său special nr. 06/2019.

2.5. Sinteza datelor statistice privind neregulile și fraudele detectate[28]

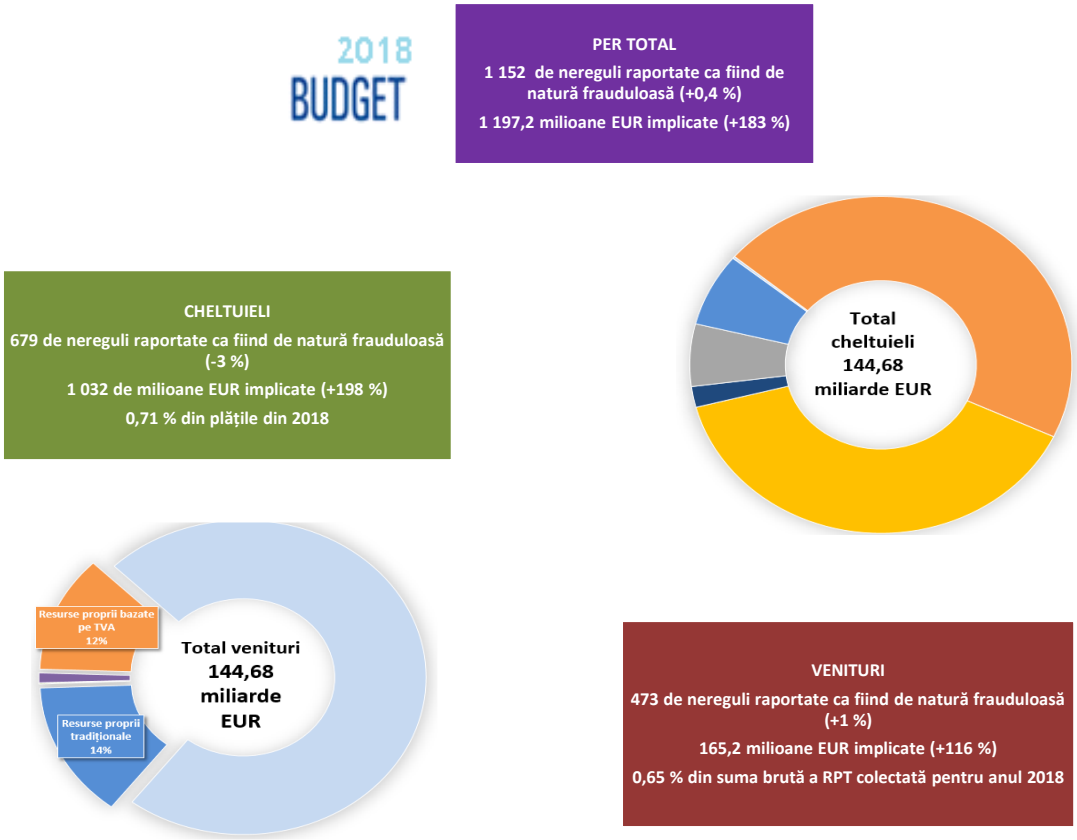
În 2018, a fost raportat Comisiei un număr total de 11 638 de nereguli de natură frauduloasă și nefrauduloasă, cu 25 % mai puține decât în 2017. Acestea au implicat aproximativ 2,5 miliarde EUR, nivel nemodificat comparativ cu anul precedent.

Detectarea și raportarea unei nereguli implică faptul că au fost luate măsuri corective pentru a proteja interesele financiare ale UE și că, după caz, au fost inițiate proceduri penale în cazul în care au existat suspiciuni de fraudă.

[27] Textul provizoriu convenit este disponibil la adresa http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_RO.html

[28] Pentru o analiză detaliată a neregulilor raportate, a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat în nota de subsol 1 punctul (ii).

Figura1: Nereguli raportate ca fiind de natură frauduloasă în 2018



2.5.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate

Numărul de nereguli raportate ca fiind frauduloase (care include cazuri de suspiciuni de fraudă sau de fraude confirmate) și sumele asociate acestora nu reprezintă un indicator direct al nivelului fraudei care aduce atingere bugetului UE. Acestea reflectă doar numărul de posibile cazuri de fraudă care sunt detectate și raportate de statele membre și de organismele UE.

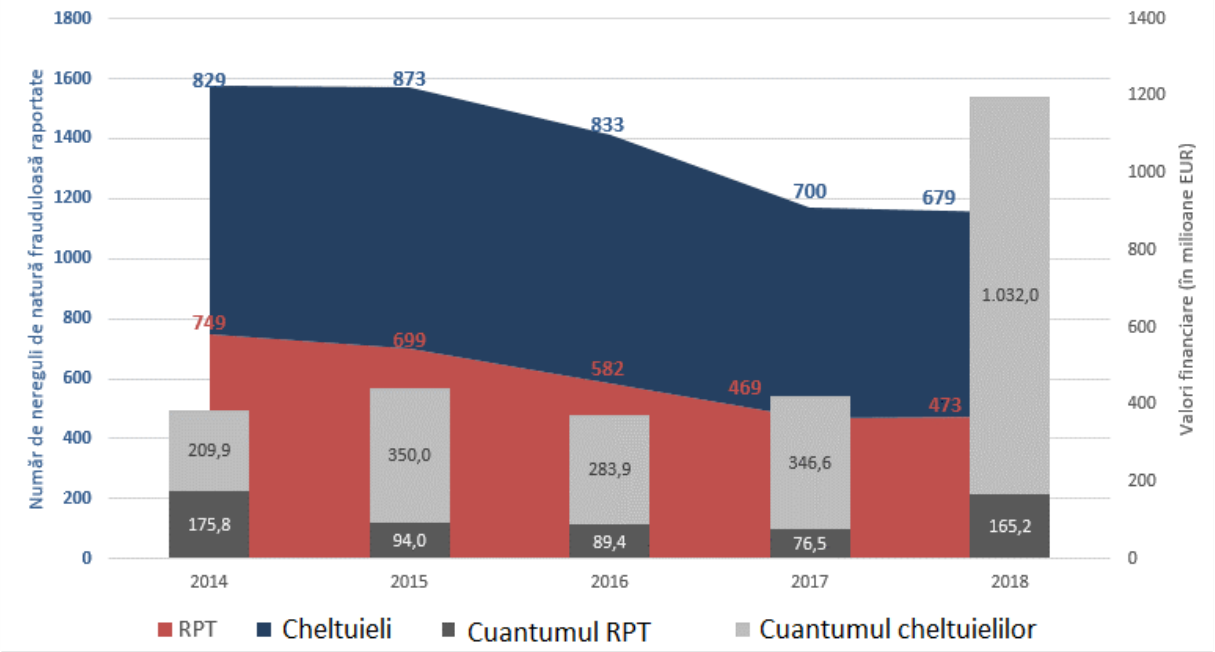
În 2018, un număr total de 1 152 de nereguli au fost raportate ca fiind de natură frauduloasă (și anume, 10% din totalul neregulilor detectate și raportate)[29], implicând aproximativ 1 197,2 de milioane EUR (reprezentând 48% din totalul sumelor afectate de nereguli) [30] și acoperind atât cheltuielile, cât și veniturile, astfel cum este indicat în Figura 1.

Numărul de nereguli de natură frauduloasă raportate în 2018 s-a menținut stabil în comparație cu 2017, în timp ce sumele implicate au crescut cu un procent semnificativ de 183 %. Luând în considerare o perioadă de cinci ani (2014-2018), acesta a fost cu 27 % mai mic decât în 2014 și cu 16 % inferior mediei pe cinci ani. Impactul financiar fluctuează considerabil (a se vedea figura 4), întrucât acesta poate fi influențat de cazuri individuale care implică sume mari. Motivele creșterii abrupte din 2018 sunt legate de politica de coeziune și sunt, prin urmare, abordate la punctul4.3.2.1.

[29] Acest indicator este „nivelul de frecvență al fraudei" (NFF). A se vedea secțiunea 2.3.2 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Metodologia referitoare la evaluarea statistică a neregulilor raportate pentru anul 2015" [SWD(2016) 237 final].

[30] Acest indicator este „nivelul cuantumului fraudei" (NCF). A se vedea secțiunea 2.3.3 din documentul menționat în nota de subsol**Error! Bookmark not defined.**.

Figura2: Nereguli raportate ca fiind de natură frauduloasă şi sumele aferente în perioada 2014-2018



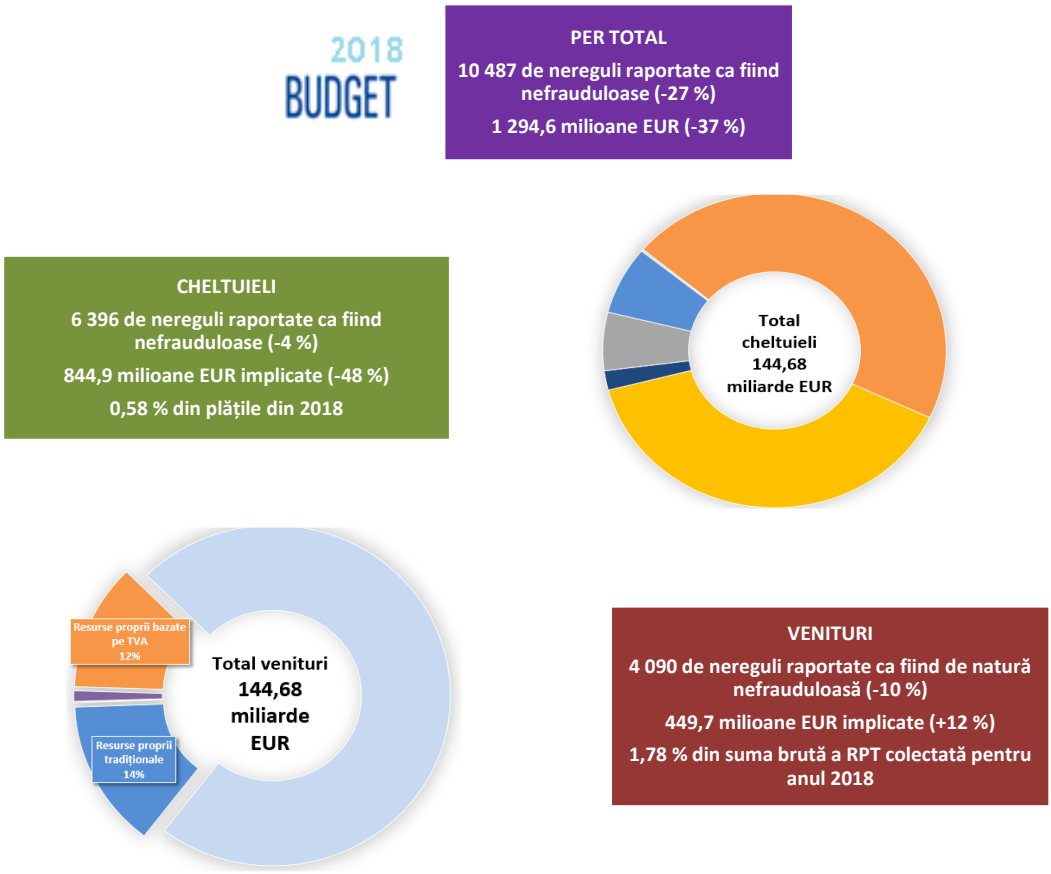
Anexa 1 cuprinde o defalcare pe state membre şi pe sectoare bugetare a neregulilor de natură frauduloasă raportate în 2018.

2.5.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate şi raportate

În 2018, 10 487 de nereguli au fost raportate Comisiei ca nefrauduloase (cu 27 % mai puţine decât în 2017). Cifrele au scăzut pentru toate sectoarele, cu excepţia preaderării. Sumele implicate s-au redus cu 37 %, la aproximativ 1,3 miliarde EUR, astfel cum se arată în Figura 3.

Anexa 2 cuprinde o defalcare pe state membre şi pe sectoare bugetare a neregulilor de natură nefrauduloasă raportate în 2018.

Figura 3: Nereguli raportate ca fiind de natură nefrauduloasă în 2018



2.5.3. Investigațiile OLAF

În 2018, OLAF a deschis 219 investigații și a finalizat 167, recomandând recuperări financiare în valoare de 371 de milioane EUR. La sfârșitul anului, erau în curs de desfășurare 414 investigații[31].

3. POLITICI, MĂSURI ȘI REZULTATE ANTIFRAUDĂ — VENITURI

3.1. Măsuri antifraudă luate de instituțiile UE — Venituri

3.1.1. Asistența administrativă reciprocă

3.1.1.1. Sistemul de informații antifraudă (AFIS)

AFIS[32] este un termen generic pentru un set de aplicații informatice antifraudă, care sunt folosite de Comisia Europeană (OLAF) și creează contacte cu autoritățile competente din statele membre, asigurând schimbul prompt și securizat de informații privind fraudele între administrațiile competente naționale și europene. Portalul AFIS este o infrastructură unică și comună pentru furnizarea serviciilor menționate mai jos către aproximativ 8 800 de utilizatori finali înregistrați în peste 1 900 de servicii competente din statele membre, țări terțe partenere, organizații internaționale, departamente ale Comisiei și alte instituții ale UE. Proiectul AFIS cuprinde două domenii principale: (i) asistența reciprocă în domeniul vamal și (ii) gestionarea neregulilor (care acoperă mai multe sectoare de cheltuieli).

AFIS sprijină asistența reciprocă în domeniul vamal cu ajutorul sistemului securizat de schimb de informații în timp real, VOCU (*Virtual Operations Coordination Unit*, Unitatea de coordonare a operațiunilor virtuale), utilizat pentru operațiuni vamale comune, al conturilor de e-mail-uri securizate (AFIS-Mail), al bazelor de date precum CIS+ (Sistemul de informații al vămilor) și FIDE (baza de date pentru identificarea dosarelor vamale) și al instrumentelor de analiză precum A-TIS (sistemul informatic antifraudă privind tranzitul).

Sistemul de gestionare a neregulilor (*Irregularity Management System* – IMS) este un instrument electronic securizat, care ajută

[31] https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_ro.

[32] Temeiul său juridic este Regulamentul nr. 515/97, astfel cum a fost modificat de Regulamentul 1525/2015.

statele membre în ceea ce privește obligația acestora de a raporta neregulile detectate în legătură cu fondurile agricole, structurale, de coeziune și pentru pescuit, Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI), Instrumentul de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor (FSI) și Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD), precum și cu asistența pentru preaderare. IMS sprijină gestionarea și analiza neregulilor.

3.1.1.2. Operațiuni vamale comune (OVC)

Pe lângă investigațiile sale privind cazurile de fraudă asupra veniturilor, OLAF coordonează OVC la scară mare, implicând parteneri operaționali din UE și internaționali. OVC sunt acțiuni specifice cu durată limitată, care vizează combaterea fraudei și a contrabandei cu mărfuri sensibile în domenii de risc specifice și/sau pe rute comerciale identificate.

Figura4: OVC în 2018

În 2018, OLAF a furnizat sprijin în cadrul a 5 OVC. Modulul VOCU din cadrul AFIS a fost utilizat pentru schimbul securizat de informații în patru dintre aceste OVC. Pe lângă sprijinul necesar pentru țările relevante în vederea desfășurării de acțiuni coordonate cu ajutorul infrastructurii tehnice permanente a OLAF, al instrumentelor informatice și de comunicare, OLAF furnizează, de asemenea, analize strategice și sprijin administrativ și financiar.

Aceste operațiuni: (i) contribuie la îmbunătățirea eficacității serviciilor vamale în cadrul desfășurării de controale specifice la nivel european; (ii) identifică situațiile de risc pe rute comerciale specifice; (iii) protejează companiile publice și legitime prin împiedicarea intrării produselor ilegale în UE; și (iv) protejează finanțele publice ale UE.

Figura 4 prezintă o sinteză a acestor operațiuni.

Operațiune	Țări participante	Domeniu de aplicare	Rezultate
OVC Poseidon	Organizată de serviciile vamale italiene în cooperare cu OLAF	Fraudă asupra veniturilor	Evaluarea este în curs
Operațiunea comună de control la frontieră JANUS	Organizată în comun de Misiunea de asistență la frontieră a Uniunii Europene în Moldova și Ucraina (EUBAM) și de OLAF	Contrabandă cu produse din tutun la frontiera estică a UE	Confiscarea a peste 7 milioane de țigarete
OVC regională MARCO	Operațiunea de supraveghere maritimă regională, coordonată de autoritățile vamale franceze în zona Atlanticului	Detectarea traficului ilicit cu mărfuri sensibile pe mare	Au fost controlate peste 200 de nave necomerciale
Acțiunea comună Hansa	Condusă de autoritățile vamale din Regatul Unit în cooperare cu Europol. OLAF a pus la dispoziție sistemul AFIS pentru schimbul securizat de informații și a luat parte la operațiune	Circulația internă a mărfurilor accizabile ilegale, în principal țigarete	Confiscarea unui mare număr de țigarete și de alte produse din tutun
Operațiunea SILVER AXE III	Organizată de Europol în cooperare cu OLAF și participarea autorităților vamale, polițienești și de protecție a plantelor din 27 de țări	Importul și comercializarea în interiorul Uniunii de produse de protecție a plantelor contrafăcute și ilegale	Confiscarea a 360 de tone de pesticide ilegale sau contrafăcute

3.1.2. Asistență reciprocă și dispoziții antifraudă în cadrul acordurilor internaționale

Cooperarea cu țări terțe pentru prevenirea, detectarea și combaterea încălcărilor legislației vamale se bazează pe acorduri de asistență administrativă reciprocă (AAR) în domeniul vamal. În prezent, sunt în vigoare acorduri cu peste 80 de țări, inclusiv cu partenerii comerciali majori ai UE, precum Statele Unite, China și Japonia. În 2018, a intrat în vigoare Protocolul privind AAR cu Noua Zeelandă. În plus, negocierile cu Mercosur (Argentina, Brazilia, Paraguay și Uruguay) și cu Chile au fost

finalizate, iar negocierile cu Australia, Indonezia, Azerbaidjan, Kârgâzstan, Uzbekistan şi Andorra au fost în derulare.

Acordurile de liber schimb conţin, de regulă, o clauză antifraudă care permite o retragere temporară a preferinţei tarifare pentru un produs în cazul unei fraude vamale grave şi al lipsei persistente de cooperare adecvată în vederea combaterii acesteia. OLAF contribuie în mod activ la negocierile privind aceste clauze. În 2018, o clauză a fost convenită la nivel tehnic cu Mercosur şi Noua Zeelandă. Clauza va fi introdusă şi în acordul de liber schimb modernizat cu Mexic.

Acordul OMC privind facilitarea comerţului (Acordul de la Bali), la care UE este parte, este în vigoare din 2017. Articolul 12 privind cooperarea în domeniul vamal prevede posibilităţi suplimentare de schimb de informaţii cu ţări terţe pentru verificarea unei declaraţii de import sau export în cazul în care există motive rezonabile pentru a contesta adevărul sau exactitatea declaraţiei.

3.1.3. Combaterea comerţului ilicit cu produse din tutun

Pe lângă rolul său în aplicarea legii în cadrul combaterii comerţului ilicit cu tutun, OLAF contribuie şi la consolidarea politicii UE în acest domeniu.

Plan de acţiune - La 7 decembrie 2018, Comisia Europeană a prezentat un nou plan de acţiune[33] pentru a permite Uniunii Europene să continue lupta împotriva comerţului ilegal cu tutun, fenomen care privează UE şi statele sale membre de venituri publice în valoare de aproximativ 10 miliarde EUR în fiecare an. Planul de acţiune prezintă etape concrete pentru abordarea atât a ofertei, cât şi a cererii de produse din tutun ilegale. În plus, la fel ca şi predecesorul său, al doilea plan de acţiune prezintă nu doar măsuri de politică, ci şi măsuri operaţionale de asigurare a aplicării legii, deoarece numai o combinaţie a acestora poate conduce la o reducere durabilă a comerţului ilicit cu tutun. Noul plan de acţiune se bazează pe analiza strategiei din 2013 pentru a intensifica lupta împotriva comerţului ilicit cu tutun. Acesta asigură continuitatea prin menţinerea în vizor a Protocolului pentru eliminarea comerţului ilicit cu produse din tutun (Protocolul FCTC) la nivel global şi prin implementarea de succes a noului sistem de trasabilitate pentru produsele din tutun în UE.

Protocolul FCTC – Protocolul va contribui efectiv la limitarea comerţului ilicit numai dacă este pus în aplicare şi de ţări terţe care reprezintă sursa principală de produse din tutun ilegale sau care sunt ţări de tranzit pe rutele de contrabandă. Comisia îşi intensifică eforturile de promovare a protocolului în afara UE, ajutând statele membre în ceea ce priveşte finalizarea rapidă a procedurilor lor interne de ratificare. OLAF este implicat în aceste discuţii pe scena europeană şi internaţională.

Protocolul FCTC a intrat în vigoare la 25 septembrie 2018. Comisia Europeană, condusă de OLAF, în strânsă cooperare cu Preşedinţia Consiliului, a participat la prima reuniune a părţilor la protocol, care a avut loc în perioada 8-10 octombrie 2018. Părţile au decis să se axeze pe securizarea lanţului de aprovizionare cu produse din tutun şi cooperarea internaţională, iar OLAF va continua să contribuie la aceste activităţi la nivel internaţional.

3.1.4. Cooperarea antifraudă conexă cu Centrul Comun de Cercetare (JRC)

Urmărind obiectivele antifraudă în domeniul vamal, OLAF cooperează strâns cu JRC din cadrul Comisiei, îndeosebi în cadrul următoarelor proiecte de amploare:

Instrumentul de monitorizare automată (IMA) pentru analiza „volumelor mari de date". IMA calculează estimări ale preţurilor de bază pentru mărfurile importate în UE, pentru fiecare combinaţie de produse, origine în ţară terţă şi stat membru destinatar. De asemenea, instrumentul generează alerte automate pentru anomaliile la nivel de preţ în datele privind schimburile comerciale.

Analiza de date în scopul combaterii fraudei în domeniul vamal (INTEL4CUSTAF) – Proiectul INTEL4CUSTAF, finanţat de Hercule III, a fost instituit în 2018 de OLAF, la cererea statelor membre. Proiectul reuneşte departamente ale Comisiei şi autorităţile vamale din statele membre şi vizează identificarea modalităţilor de utilizare optimă a surselor de date şi a tehnicilor analitice noi şi emergente. Per ansamblu, acest proiect va conduce la capacităţi analitice îmbunătăţite la nivelul UE în ceea ce priveşte combaterea fraudei în domeniul vamal. La cele două ateliere organizate în 2018 au participat o serie amplă de experţi şi ţări, care au discutat o gamă de nevoi şi abordări existente. Până la sfârşitul anului, comunitatea

[33] https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against_ro.

număra aproximativ 100 de experţi. Activitatea continuă în 2019.

Mesaje privind starea containerului şi analiza declaraţiilor de import – Sprijinul ştiinţific şi tehnologic oferit de JRC a fost esenţial pentru verificarea conformităţii cu Regulamentul nr. 2015/1525 de modificare a Regulamentului nr. 515/97 în ceea ce priveşte transmiterea mesajelor privind starea containerului (MSC). Mai mulţi indicatori statistici au fost elaboraţi pentru monitorizarea continuă a calităţii şi exhaustivităţii MSC raportate de sectorul maritim. În plus, în cadrul serviciilor Contraffic-SAD, 191 de semnale de fraudă au fost generate pentru perioada ianuarie 2017-octombrie 2018, cu o valoare totală potenţială a evaziunii legate de taxe vamale de 1,9 milioane EUR. Aceste semnale de fraudă au fost generate de analiza automată efectuată de JRC cu privire la peste 4 milioane de declaraţii de import.

Analiza tutunului şi gestionarea datelor (TOBLAB) – În 2015, OLAF a încheiat un acord administrativ cu JRC-Geel „Exploatarea unui laborator şi gestionarea asociată a datelor pentru analiza produselor din tutun" (TOBLAB), finanţat de programul Hercule III. TOBLAB va furniza sprijin ştiinţific şi tehnic pentru gestionarea datelor din rezultatele testelor. În 2018, 103 analize ale tutunului şi produselor din tutun au fost efectuate în cadrul JRC.

3.1.5. Combaterea fraudei în materie de TVA[34]

Modificarea Regulamentului nr. 904/2010 al Consiliului privind cooperarea administrativă şi combaterea fraudei în domeniul TVA

În octombrie 2018, un set de modificări[35] a fost introdus în cadrul juridic de cooperare administrativă şi combatere a fraudei în domeniul TVA (Regulamentul nr. 904/2010 al Consiliului) pentru a creşte capacitatea statelor membre de a aborda schemele de fraudă cu TVA cu cel mai puternic impact şi a diminua diferenţa dintre veniturile reale şi veniturile teoretice din TVA, care s-a ridicat la 147,1 miliarde EUR în 2016. Măsurile principale sunt:

- Anchetele administrative comune

Desfăşurarea unei anchete administrative face parte integrantă din lupta împotriva fraudei cu TVA. Acest nou instrument de cooperare a fost introdus pentru a stimula capacitatea administraţiilor fiscale de a verifica livrările transfrontaliere. Acesta permite formarea unei echipe comune de către două sau mai multe administraţii fiscale pentru a examina tranzacţiile transfrontaliere ale uneia sau mai multor persoane impozabile conexe, care desfăşoară activităţi transfrontaliere.

În plus, atunci când cel puţin două state membre consideră că este necesară o anchetă administrativă privind sumele declarate de o persoană impozabilă care nu este înfiinţată pe teritoriul lor, dar este impozabilă pe acel teritoriu, statul membru în care persoana impozabilă este înfiinţată ar trebui să desfăşoare ancheta, iar statele membre solicitante ar trebui să asiste statul membru de stabilire printr-o participare activă la anchetă. Această măsură este deosebit de relevantă pentru combaterea fraudei în sectorul comerţului electronic.

- Eurofisc

Eurofisc a fost înfiinţat pentru schimbul rapid de informaţii specifice între statele membre, vizând abordarea tiparelor de fraudă cu TVA noi sau la scară mare. Pentru a accelera prelucrarea şi analiza comună a datelor, Comisia utilizează, în prezent, un nou software denumit Analiza reţelei de tranzacţii (*Transaction Network Analysis* – TNA).

Pentru a maximiza potenţialul TNA de a identifica reţelele frauduloase la nivelul întregii UE, Regulamentul (UE) nr. 904/2010 modificat clarifică furnizarea de servicii de prelucrare şi de analiză comună a datelor în cadrul Eurofisc. Implicarea în astfel de servicii de prelucrare şi analiză rămâne voluntară, dar statele membre trebuie să acorde funcţionarilor Eurofisc acces la datele din Sistemul lor de schimb de informaţii privind TVA (VIES), legate de tranzacţiile derulate în UE prin intermediul TNA, astfel încât reţelele de fraudă potenţiale să poată fi identificate, inclusiv cele care implică comercianţi stabiliţi în state membre neparticipante.

Ţinând seama de modificările din 2018, Eurofisc va coordona anchetele administrative lansate pe baza analizelor sale de risc. Funcţionarii Eurofisc sunt, adesea, primii avertizaţi cu privire la noi reţele frauduloase şi au expertiză solidă în ceea ce priveşte infracţiunile grave de fraudă cu TVA. Prin urmare, aceştia sunt cei mai în măsură să

---

[34] La 25 mai 2018, Comisia Europeană a adoptat propunerea COM(2018) 329 în ceea ce priveşte introducerea unor măsuri tehnice detaliate pentru operarea unui sistem de TVA definitiv privind impozitarea schimburilor comerciale între statele membre, care, potrivit expunerii de motive din propunere, va reduce frauda transfrontalieră cu TVA cu până la 41 de miliarde EUR pe an. Această propunere este încă în dezbatere în cadrul Consiliului.

[35] Regulamentul (UE) 2018/1541 al Consiliului din 2 octombrie 2018 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 904/2010 şi (UE) 2017/2454 în ceea ce priveşte măsurile de consolidare a cooperării administrative în domeniul taxei pe valoarea adăugată, JO L 291, 16.10.2018, p. 1.

coordoneze anchetele administrative corespunzătoare.

Regulamentul nr. 2018/1541 a deschis, de asemenea, posibilitatea ca funcționarii Eurofisc să transmită informații privind tendințele, riscurile și cazurile grave de fraudă cu TVA către Europol și OLAF, pentru verificarea încrucișată cu datele înregistrate de aceste instituții. Aceasta acoperă, în special, frauda cu TVA cu cel mai puternic impact, cum ar fi schemele de fraudă intracomunitară cu firme-fantomă (*Missing Trader Intra Community Frauds* – MTIC) și abuzurile de „procedura vamală 42”[36], care implică adesea organizații criminale care profită de rețelele lor internaționale pentru a crea scheme MTIC avansate în vederea obținerii de bani din bugetele naționale.

Cooperarea cu autoritățile de aplicare a legii din UE permite verificarea încrucișată a informațiilor Eurofisc cu cazierele judiciare, bazele de date și alte informații deținute de OLAF și Europol și va contribui la identificarea autorilor reali ai fraudei și a rețelelor lor. OLAF obține, în special, informații relevante în contextul investigațiilor sale privind frauda vamală, care este intrinsec legată de frauda în materie de TVA, de exemplu de frauda legată de „procedura vamală 42”.

- Informarea OLAF și EPPO cu privire la cazurile grave de fraudă în materie de TVA care implică cel puțin două state membre

Statele membre care participă la EPPO ar trebui să îi comunice acestuia informații privind cele mai grave infracțiuni în materie de TVA, astfel cum se menționează la articolul 2 alineatul (2) din Directiva PIF. Acestea vor fi cazurile care implică activități în două sau mai multe state membre și care aduc pagube totale de cel puțin 10 milioane EUR.

OLAF rămâne responsabil de investigațiile administrative privind neregulile de natură nefrauduloasă și frauduloasă care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Mandatul său și competența privind frauda în materie de TVA depășesc, astfel, cazurile identificate ca fiind cele mai grave conform articolului 2 alineatul (2). În plus, întrucât nu toate statele membre vor participa la EPPO, OLAF își continuă investigațiile administrative legate de statele membre neparticipante în același mod precum în trecut[37].

OLAF poate, de asemenea, să faciliteze și să coordoneze investigațiile privind frauda în materie de TVA, utilizând abordarea sa multidisciplinară, precum și să furnizeze analize și informații. În acest scop, statele membre ar trebui să comunice OLAF informații privind infracțiunile în materie de TVA atunci când consideră că acest lucru este adecvat pentru exercitarea mandatului său.

- Partajarea datelor privind procedurile vamale 42/63 cu autoritățile fiscale

Începând cu 2020, informațiile relevante privind „procedura vamală 42” și „procedura vamală 63”[38] transmise electronic cu declarația vamală (de exemplu, numerele TVA, valoarea mărfurilor importate, tipul de mărfuri etc.) vor fi partajate de statul membru de import cu autoritățile fiscale din statul membru al clientului. Autoritățile fiscale din cele două țări vor putea, așadar, să efectueze o verificare încrucișată a acestor informații cu informațiile raportate de importator în declarația sa recapitulativă și declarația privind TVA, precum și de recipient în declarația sa privind TVA. Aceasta va permite verificarea imediată a importatorului, în cazul în care numărul TVA al clientului, deși valid, a fost sabotat de importator și va oferi autorităților fiscale posibilitatea de a detecta cazurile de subevaluare la momentul importului.

- Partajarea datelor de înmatriculare a vehiculelor cu autoritățile fiscale

Modificările din 2018 au introdus, de asemenea, schimbul de date privind înmatricularea automobilelor. Funcționarii Eurofisc vor utiliza această posibilitate pentru a aborda frauda transfrontalieră care implică vânzarea de automobile de ocazie și pentru a identifica rapid autorii tranzacțiilor frauduloase și locul în care acestea s-au desfășurat.

Acordul UE-Norvegia

Acordul UE-Norvegia privind cooperarea administrativă și asistență pentru recuperare în domeniul VA a intrat în vigoare la 1 septembrie 2018.

Obiectivul acordului este cooperarea sporită, combaterea fraudei și asistența pentru recuperarea creanțelor în domeniul TVA. Acesta permite Norvegiei să participe la instrumentele de cooperare existente între statele membre, de exemplu schimbul de informații și anchetele administrative, asistența privind notificările administrative, prezența în birourile

[36] Procedura vamală 42 reprezintă un regim care permite importatorilor, în anumite condiții, să obțină o scutire de TVA la import atunci când mărfurile importate sunt ulterior transportate din statul membru de import în alt stat membru al UE.

[37] A se vedea și punctul 2.2.1 privind cooperarea OLAF-EPPO.

[38] Reimport simultan cu punerea în liberă circulație și introducerea în consum a mărfurilor care fac obiectul unei furnizări ulterioare la rată zero.

administrative şi participarea la anchetele administrative, participarea la unele domenii de activitate ale Eurofisc, controale simultane, precum şi asistenţă pentru recuperarea creanţelor.

3.2. Măsuri antifraudă luate de statele membre — Venituri

11 state membre au raportat adoptarea de măsuri pentru combaterea fraudelor vamale şi în materie de TVA. Acestea au inclus:

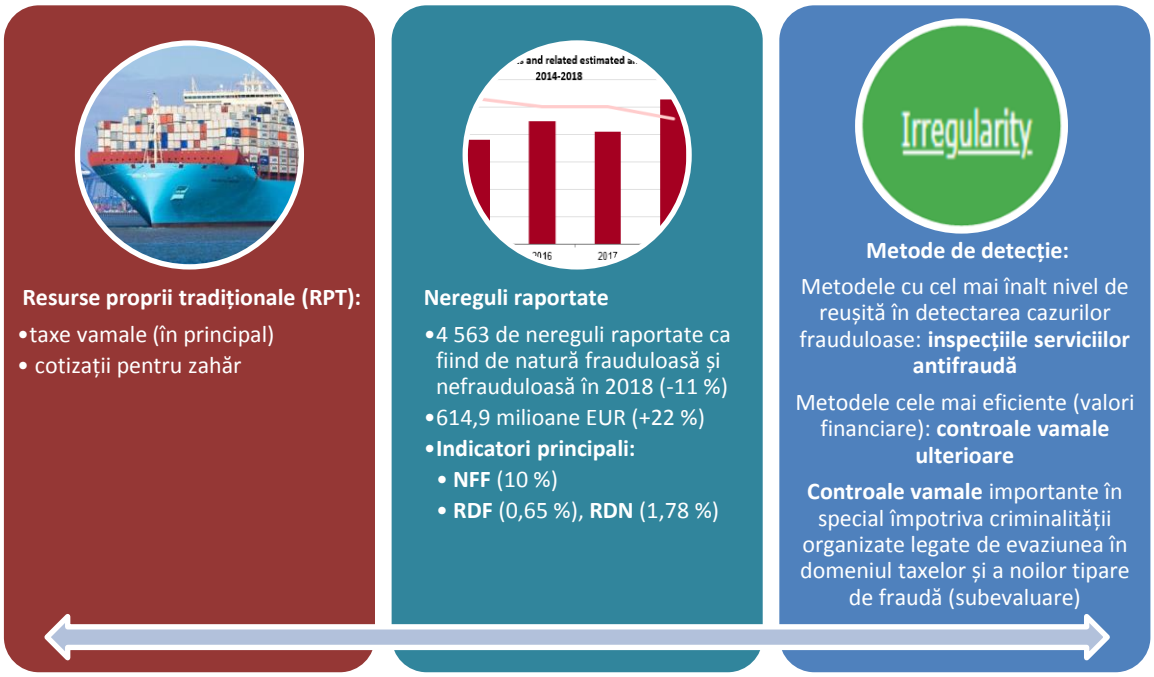
- perfecţionarea indicatorilor de risc pentru a soluţiona subevaluarea în cadrul declaraţiilor de import[39];
- vizarea comerţului electronic[40];
- măsuri organizatorice destinate creării sau extinderii capabilităţii privind informaţiile a departamentelor/unităţilor[41];
- introducerea de noi instrumente informatice[42]; şi
- introducerea mecanismului de divizare a plăţii pentru a reduce frauda cu TVA[43].

3.3. Statistici privind fraudele şi neregulile detectate — Venituri

Figura 5 prezintă principalele date statistice şi constatări privind neregulile detectate şi raportate pentru RPT. În ceea ce priveşte neregulile de natură frauduloasă şi nefrauduloasă, o scădere a numărului de cazuri raportate comparativ cu media pe cinci ani este totuşi însoţită de o creştere a sumelor implicate.

[39] Estonia, Ţările de Jos, Portugalia, Slovacia şi Slovenia.
[40] Estonia şi Ţările de Jos.
[41] Austria, Cehia, Letonia şi Malta.
[42] Finlanda.
[43] Polonia.

Figura5: RPT – Date-cheie și tipare



3.3.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate[44]

Numărul neregulilor raportate ca fiind de natură frauduloasă pentru anul 2018 este cu 20 % mai mic decât media pe cinci ani (594 de nereguli pentru intervalul 2014-2018). Suma afectată din RPT estimată și confirmată este cu 37 % mai mare (120 de milioane EUR).

Raportul anterior a prezentat informații privind cazurile de subevaluare detectate în Regatul Unit, care afectează veniturile RPT. Raportul de investigație al OLAF, publicat la 1 martie 2018, a evidențiat dimensiunea fraudei prin subevaluare privind textilele și încălțămintea importate din China prin Regatul Unit.

Ca urmare a acestei investigații, precum și a celor derulate de Comisie în cadrul gestiunii propriilor resurse, la 8 martie 2018, Comisia a decis să lanseze o procedură oficială de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, trimițând Regatului Unit o scrisoare de punere în întârziere în temeiul articolului 258 din TFUE. Cazul a fost, în cele din urmă, transmis CJUE la 7 martie 2019. Directorul general al DG BUDG și-a menținut, prin urmare, rezerva în raportul anual de activitate pe 2018 privind inexactitatea sumelor aferente RPT transferate la bugetul UE de către Regatul Unit.

3.3.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate

Numărul de nereguli raportate ca fiind de natură nefrauduloasă pentru anul 2018 este cu 10 % mai scăzut decât media pe cinci ani (4 545 pentru anii 2014-2018), iar suma afectată este cu 17 % mai mare (384 de milioane EUR).

Neregulile de natură nefrauduloasă au fost detectate în principal cu ajutorul controalelor vamale ulterioare. Controalele vamale înaintea sau la momentul acordării liberului de vamă rămân însă indispensabile pentru abordarea subevaluării și detectarea noilor tipuri sau tipare de fraudă ori nereguli. Declarațiile voluntare au devenit o sursă tot mai importantă de detectare a neregulilor.

4. POLITICI, MĂSURI ȘI REZULTATE ANTIFRAUDĂ SECTORIALE — CHELTUIELI

4.1. Politicile și măsurile antifraudă sectoriale ale statelor membre care implică mai multe sectoare de cheltuieli

Statele membre au raportat mai multe măsuri care abordează în același timp diferite fonduri, în principal fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI)[45]. Unele măsuri se extind, de asemenea, la alte fonduri cu gestiune partajată, cum ar fi FAMI, Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD) și Fondul european de ajustare

[44] Pentru informații privind recuperarea sumelor aferente RPT afectate de fraudă și de nereguli, a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat în nota de subsol 1 punctul (ii).

[45] Fondurile ESI acoperă, în mare parte, politicile în domeniul dezvoltării rurale și pescuitului, precum și politica de coeziune.

la globalizare (FEG). Măsurile diferă amplu în natură și scop și cuprind de la consolidarea controlului *ex ante* asupra achizițiilor publice în cadrul fondurilor europene[46] la revizuirea sistemului de recuperare și corecții financiare[47]; de la evaluări ale riscurilor, semnale de avertisment și instrumente informatice (de exemplu ARACHNE)[48] la cursuri de formare privind aspecte transversale specifice[49][50].

4.2. Agricultură — politici, măsuri și rezultate antifraudă sectoriale

4.2.1. Agricultură — Măsuri antifraudă luate de statele membre

Cinci state membre au raportat măsuri antifraudă specifice agriculturii. Acestea vizează:

- un plan de acțiune pentru consolidarea gestionării și controlului achizițiilor publice în domeniul dezvoltării rurale[51];
- consolidarea structurii antifraudă a unei agenții de plată[52];
- instituirea unui sistem de alertă pentru detectarea faptelor care indică fraudă sau tentativă de fraudă[53];
- consolidarea prevenirii prin asigurarea gestionării și supravegherii directe a identificării și controlului terenurilor agricole și stabilirea zonelor eligibile pentru sprijin financiar în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)[54]; și
- elaborarea unei analize a riscului de fraudă pentru pregătirea unui inventar al riscurilor de fraudă în cadrul diferitelor procese, folosind modelul Comisiei de risc de fraudă[55].

Două state membre au raportat măsuri privind atât domeniul agricol, cât și cel al pescuitului. Aceste măsuri vizează:

- o examinare aprofundată a încălcărilor detectate și elaborarea unei metodologii pentru sancționarea lor[56]; și
- activități de formare, actualizarea indicatorilor de fraudă privind prevenirea fraudei și condițiile create artificial pentru angajații unei Agenții pentru piețe agricole și dezvoltare rurală[57].

4.2.2. Agricultură — Statistici privind neregulile și fraudele detectate

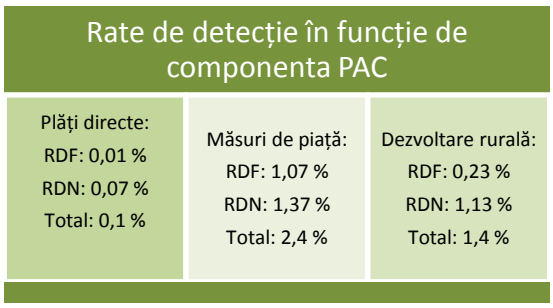
Politica agricolă comună (PAC) cuprinde două componente principale (a se vedea Figura 7):

- sprijin direct (SA), prin plăți directe la fermieri (DA) și măsuri de sprijinire a pieței (MM), finanțate de FEGA; și
- dezvoltare rurală (DR), finanțată în principal prin intermediul FEADR.

FEGA implică un ciclu anual de execuție, în timp ce FEADR finanțează programe multianuale.

Tendința neregulilor detectate și raportate de statele membre în ultimii cinci ani este influențată de aceste diferențe: sprijinul direct prezintă o tendință stabilă, nevariabilă, în timp ce dezvoltarea rurală urmează o curbă, atingând un nivel maxim în 2015 și ulterior scăzând. Analiza neregulilor detectate de statele membre confirmă riscul mai mare asociat cu investițiile în MM și DR[58], în concordanță cu constatările principale ale auditurilor Curții de Conturi Europene și Comisiei. Impactul asupra plăților exercitat de neregulile care afectează SA este acceptabil de scăzut, în timp ce DR prezintă un nivel mai ridicat de risc. Totuși, în cadrul SA, MM prezintă cele mai înalte rate de detecție din întreaga PAC.

Figura 6: Rate de detecție în funcție de componenta PAC



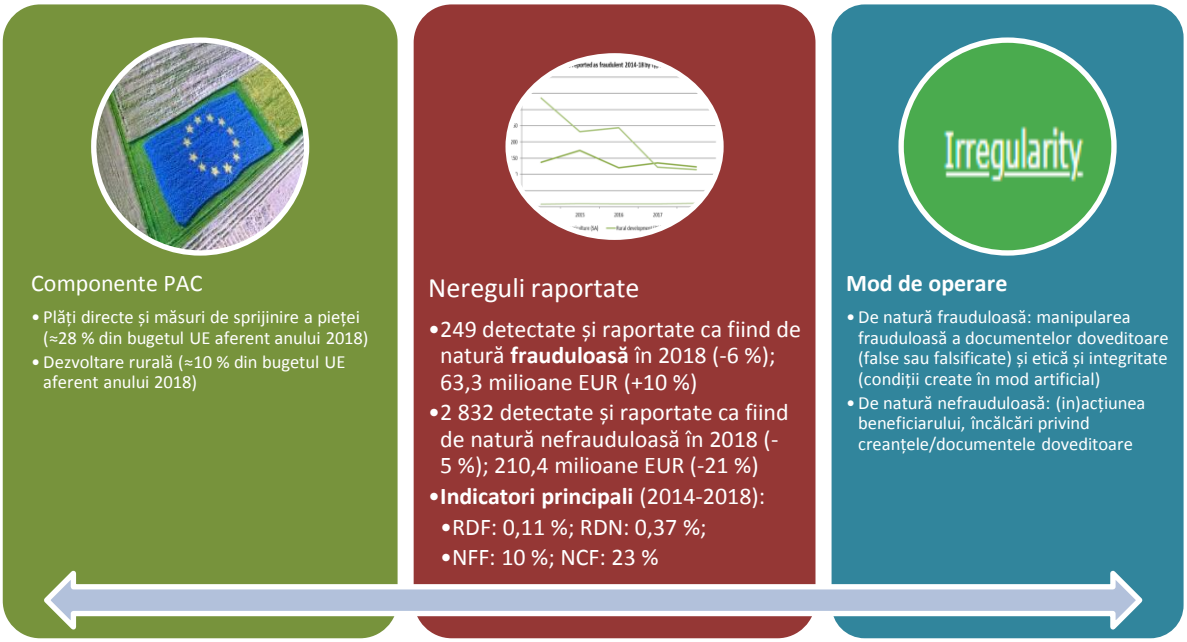
46 Spania și Slovacia.
47 Grecia.
48 România și Spania.
49 Regatul Unit.
50 Pentru o privire de ansamblu completă, a se vedea punctul 6.1 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat în nota de subsol 1 punctul (i).
51 Austria.
52 Italia.
53 Luxemburg.
54 Slovacia.
55 Belgia.
56 Lituania.
57 Slovenia.
58 Toate evaluările prezentate în această secțiune se bazează pe constatările detaliate în capitolul 3 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat în nota de subsol 1 punctul (ii).

4.2.2.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate

Pentru anii de raportare 2014-2018, tendințele principale pentru neregulile de natură frauduloasă sunt relativ stabile.

În cifre absolute, majoritatea fraudelor potențiale detectate și sumele aferente au afectat DR. Această prevalență este mai evidentă dacă se ține seama de faptul că numai aproximativ 20 % din resursele PAC sunt direcționate către DR. Totuși, lăsând de o parte cele câteva cazuri care implică sume foarte mari, MM arată valoarea financiară medie cea mai ridicată a fraudelor potențiale și cei mai înalți indicatori legați de fraudă (a se vedea Figura 6).

Figura7: Politica agricolă - aspecte și cifre-cheie



Analiza specifică din acest an privind concentrarea detectării/raportării[59] de către statele membre în legătură cu plățile primite subliniază faptul că un număr restrâns de țări raportează o cotă semnificativă de nereguli de natură frauduloasă, care nu este proporțională cu distribuția plăților între statele membre. Deși pentru plățile directe aceasta pare legată de aspecte specifice ale țărilor în care nivelul de detectare este cel mai ridicat, în ceea ce privește MM și DR explicația poate consta în abordările neomogene privind utilizarea dreptului penal pentru protejarea intereselor financiare ale UE.

Această ultimă concluzie pare a fi consolidată, de asemenea, de analiza cotei de cazuri respinse[60], care variază semnificativ în rândul statelor membre și este mai ridicată în agricultură decât în domeniul politicii de coeziune. Autoritățile judiciare par mai puțin dispuse să urmărească penal presupusele infracțiuni din acest sector.

4.2.2.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate

În general, tiparele descrise în secțiunea 4.2.2 se aplică, de asemenea, neregulilor raportate ca nefiind frauduloase. Neregulile legate de dezvoltarea rurală predomină atât numeric, cât și din punct de vedere al valorii financiare totale. Cu toate acestea, suma medie implicată în cazurile de sprijin direct este mai mare. De asemenea, câteva cazuri privind măsurile de piață care au implicat sume mari au contribuit la această medie mai mare. Totuși, chiar și în absența acestor cazuri excepționale, valoarea financiară medie a neregulilor de natură nefrauduloasă în ceea ce privește măsurile de piață în perioada 2014-2018 este în continuare mai mare decât cea a cazurilor privitoare la dezvoltare rurală. Valoarea financiară medie a neregulilor de natură nefrauduloasă privind DA este cea mai scăzută.

Printre cele mai recurente nereguli de natură nefrauduloasă detectate și raportate, cele legate de implementarea măsurilor sprijinite, cererile de plată și documentele doveditoare sunt cele mai frecvente.

MM arată, de asemenea, cea mai înaltă rată de detectare a neregulilor (RDN), urmate de DR. De asemenea, aceasta este influențată de câteva cazuri care implică sume financiare mari.

Figura 8: Măsurile de piață cele mai afectate de nereguli (frauduloase și nefrauduloase)

[59] *Ibidem*, punctul 3.4.3.
[60] *Ibidem*, punctul 3.4.4.

Măsuri de piață afectate		
Produse din sectorul vitivinicol	Fructe și legume	Carne de porc, ouă și carne de pasăre, apicultură și alte produse de origine animală

4.3. Politica de coeziune şi pescuitul — politici, măsuri şi rezultate antifraudă sectoriale

4.3.1. Politica de coeziune și pescuitul — Măsuri antifraudă luate de statele membre

14 ţări au raportat că au adoptat măsuri în domeniul politicii de coeziune. În acest domeniu au fost adoptate cel mai mare număr de iniţiative, în principal operaţionale.

Figura 9: Măsuri adoptate de statele membre în domeniul politicii de coeziune

Arachne, noi instrumente informatice sau accesibilitate extinsă



Introducerea instrumentului de notare a riscurilor, Arachne: BE, HU, IE

Elaborarea unei metodologii pentru utilizarea semnalelor ARACHNE: NL

Alte instrumente informatice: FI, HU, LU

Instrument pentru avertizorii de integritate: PT

Strategii sectoriale sau regionale, coordonare națională



Strategii regionale: DE (3)

Strategie sectorială: PT

Memorandum de înțelegere între autoritățile naționale (anticorupție): IT

Alte măsuri

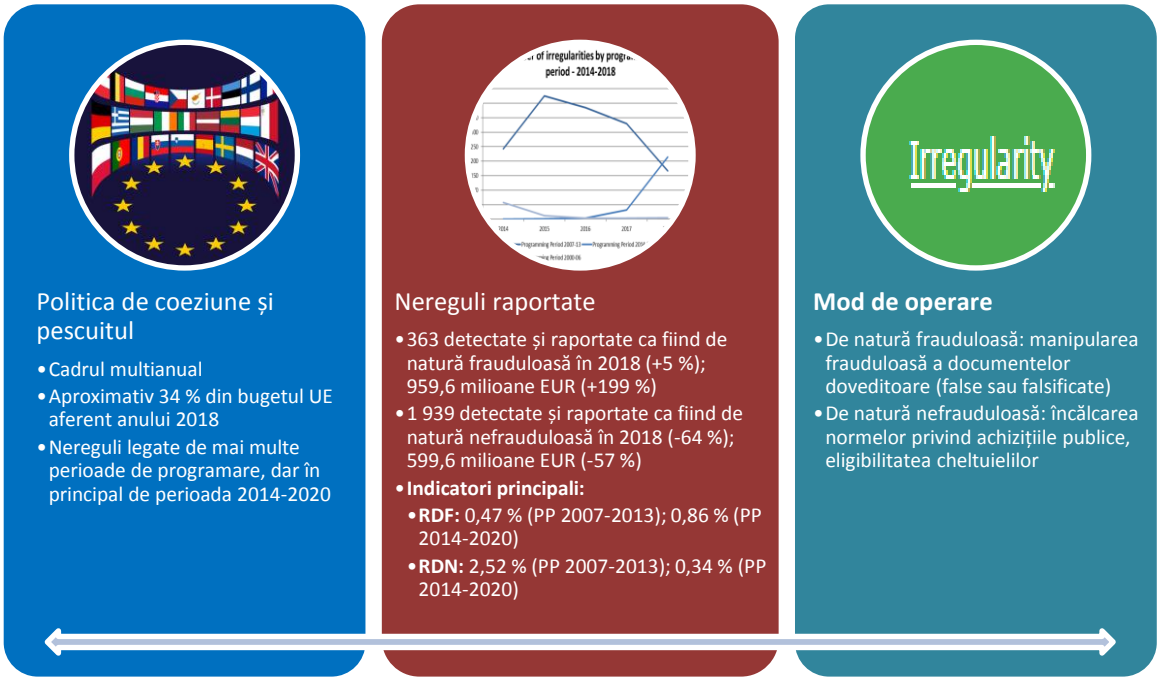


Mecanism de verificare privind garanțiile bancare: PL

Formare pentru consolidarea capacității de audit: EL

Danemarca a raportat o măsură specifică dedicată pescuitului.

Figura 10: Politica de coeziune și politica în domeniul pescuitului – aspecte și cifre-cheie



4.3.2. Politica de coeziune și pescuitul — Statistici privind neregulile și fraudele detectate

Analiza politicii de coeziune este mai complexă decât cea a altor sectoare bugetare, întrucât informațiile primite (neregulile raportate) se referă la diferite perioade de programare (PP) și la seturi de norme parțial diferite.

În plus, PP sunt multianuale, ceea ce afectează semnificativ tendințele subiacente. Având în vedere similaritățile la nivelul gestionării, politica de coeziune și politica în domeniul pescuitului sunt analizate împreună.

Numărul de nereguli raportate atins în 2015 și variațiile ulterioare, inclusiv pentru valorile financiare aferente, sunt, în linii mari, în concordanță cu ciclul de implementare. Totuși, tendința valorilor financiare este semnificativ influențată de câteva cazuri care implică valori financiare excepționale.

Neregulile raportate în 2018 privesc patru PP diferite, cu o cotă aproape egală între PP 2007-2013 și PP 2014-2020. Valorile financiare raportate sunt considerabil mai mari decât în anul precedent. Această creștere se datorează, în mare măsură, unui număr de două nereguli de natură frauduloasă detectate de Slovacia, care implică sume foarte mari[61].

PP actuală a demarat în 2014, dar raportarea neregulilor a început în 2016 și a crescut în 2017 și 2018. Această tendință este pusă în perspectivă prin comparația cu neregulile raportate în primii cinci ani ai PP 2007-2013[62].

4.3.2.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate

În general, în cazul tuturor fondurilor și perioadelor, valoarea financiară medie (VFM) a neregulilor de natură frauduloasă a fost semnificativ mai ridicată decât VFM a neregulilor de natură nefrauduloasă, ceea ce evidențiază amenințarea creată de fraudă și importanța cooperării cu autoritățile judiciare.

În comparație cu neregulile înregistrate în primii cinci ani ai PP 2007-2013, numărul neregulilor raportate ca frauduloase și valorile financiare implicate au fost mai mari în PP 2014-2020 decât în PP 2007-2013.

Au existat creșteri semnificative ale numărului de cazuri legate de documente incorecte/lipsă sau false, încălcarea normelor privind achizițiile publice și etică și integritate. Diminuările cele mai semnificative au privit încălcările legate de eligibilitatea/legitimitatea cheltuielilor sau măsurilor și încălcarea dispozițiilor contractuale/normelor.

„Prioritățile" cele mai vizate au fost „*cercetare și dezvoltare tehnologică*" (CDT), „*Creșterea nivelului de adaptabilitate a lucrătorilor și companiilor, întreprinderilor și antreprenorilor*" și „*Îmbunătățirea accesului la locuri de muncă și a sustenabilității*". Prioritățile „*Turism*" și „*Regenerare urbană și rurală*" s-au evidențiat în ceea ce privește RDF.

Procentul fraudei dovedite a fost mai mare, iar numărul cazurilor respinse a fost mai mic pentru măsurile de politică de coeziune decât pentru agricultură.

4.3.2.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate

În primii cinci ai de implementare a perioadei de programare actuale, numărul de nereguli de natură nefrauduloasă raportate este cu aproximativ 60 % mai mic decât pentru perioada de programare 2014-2020.

4.4. Gestiunea indirectă (preaderare) — statistici privind neregulile și fraudele detectate

Analiza neregulilor referitoare la gestiunea indirectă se concentrează asupra instrumentelor de preaderare[63].

Neregulile raportate privesc trei perioade (2000-2006, 2007-2013 și 2014-2020), majoritatea neregulilor raportate legându-se de perioada 2007-2013 (IPA I).

La fel ca în anii precedenți, domeniul principal afectat de nereguli de natură frauduloasă este sprijinul pentru DR.

---

[61] Comisia subliniază încă o dată impactul pe care câteva cazuri excepționale îl poate exercita asupra tendințelor legate de valorile financiare. Analiza VFM în documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat la nota de subsol **Error! Bookmark not defined.** punctul (ii) vizează exact să limiteze aceste efecte de denaturare.

[62] Toate evaluările prezentate în această secțiune se bazează pe constatările detaliate în capitolul 4 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat în nota de subsol 1 punctul (ii).

[63] A se vedea capitolul 5 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei menționat în nota de subsol 1 punctul (ii).

4.5. Gestiunea directă – politici, măsuri şi rezultate antifraudă sectoriale

4.5.1. Gestiunea directă – statistici privind neregulile şi fraudele detectate

Statisticile privind gestiunea directă au la bază ordine de recuperare emise de departamente din cadrul Comisiei şi înregistrate în sistemul Comisiei de contabilitate pe bază de angajamente (ABAC).

4.5.1.1. Nereguli de natură frauduloasă detectate

În 2018, 44 de recuperări înregistrate în ABAC au fost clasificate ca fiind de natură frauduloasă[64], reprezentând 6,17 milioane EUR. Comparativ cu totalul fondurilor plătite efectiv, RDF a fost de 0,03 %, şi anume în jurul mediei stabile pe cinci ani.

4.5.1.2. Nereguli de natură nefrauduloasă detectate

În cazul neregulilor de natură nefrauduloasă, în 2018 au fost înregistrate 1 585 de recuperări în valoare totală de 67,6 milioane EUR. În decursul unei perioade de cinci ani, RDN a scăzut uşor cu aproximativ 0,46 %.

5. RECUPERARE ŞI ALTE MĂSURI PREVENTIVE ŞI CORECTIVE

Informaţii detaliate privind recuperările, corecţiile financiare şi alte măsuri preventive şi de corective (întreruperi şi suspendarea plăţilor) sunt publicate în *raportul anual privind gestiunea şi performanţa*[65].

Neregulile care au fost detectate şi raportate, astfel cum se menţionează în raportul PIF, fac obiectul măsurilor corective pentru a se asigura că fondurile UE nu sunt utilizate pentru finanţarea unor proiecte nelegale sau frauduloase. După caz, procedurile de recuperare sunt instituite şi urmate de autorităţile naţionale în conformitate cu cadrele naţionale de reglementare.

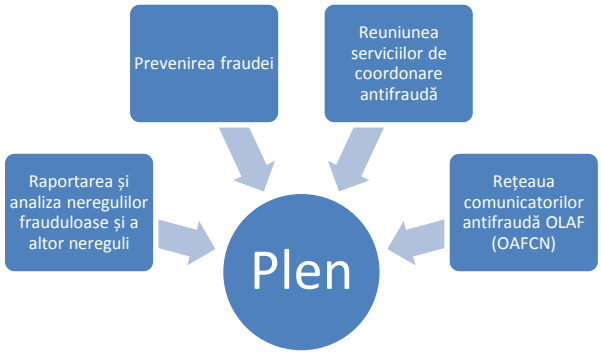
6. COOPERAREA CU STATELE MEMBRE

Comitetul consultativ pentru coordonarea în domeniul combaterii fraudei (COCOLAF) reuneşte Comisia (OLAF) şi experţi din statele membre. Acesta oferă un forum pentru discutarea principalelor evoluţii în lupta împotriva fraudei şi pentru pregătirea prezentului raport, în conformitate cu articolul 325 alineatul (5) din TFUE. Activitatea sa este structurată în jurul a patru grupuri de lucru şi o sesiune plenară (a se vedea Figura 11).

Subgrupul de raportare şi analiză din cadrul COCOLAF a furnizat forumul ideal pentru discutarea şi perfecţionarea analizelor prezentate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind „evaluarea statistică a neregulilor".

În cadrul grupului de prevenire a fraudei, activităţile au demarat pentru elaborarea unei metodologii privind profilurile de ţară care descriu sistemele antifraudă ale statelor membre. Acest instrument va fi dezvoltat în continuare pe parcursul următorilor ani.

Figura 11: Structura şi subgrupurile COCOLAF



Serviciile de coordonare antifraudă (AFCOS) se întrunesc anual sub preşedinţia OLAF. În 2018, reuniunea acestora a avut loc la 16 octombrie. Cooperarea OLAF în materie de investigaţii cu AFCOS – în special în timpul controalelor la faţa locului – şi schimbul de informaţii au fost luate în discuţie. Alte subiecte pe agendă au inclus confidenţialitatea rapoartelor finale ale OLAF, cooperarea generală între AFCOS naţionale şi programul de lucru anual Hercule pentru 2019.

Reţeaua comunicatorilor antifraudă OLAF (OAFCN) reuneşte ofiţeri de comunicare şi purtători de cuvânt din partea partenerilor operaţionali ai OLAF din statele membre. În 2018, OLAF a organizat o conferinţă de presă

64 Menţionate în sistem drept cazuri „notificate OLAF".

65 Raportul anual privind gestiunea şi performanţa face parte din pachetul integrat de raportare financiară pentru bugetul UE (COM(2019) 299 final/2). Informaţii privind recuperarea pe partea de venituri sunt, de asemenea, furnizate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei menţionat în nota de subsol 1 punctul (ii).

comună cu autoritățile vamale suedeze cu privire la combaterea contrafacerii cu mărfuri industriale și a derulat un exercițiu de postare de comentarii de către invitați (*guest-posting*) pe Twitter, împreună cu AFCOS din Letonia, pentru a prezenta a doua ediție a campaniei lor de succes prin care populația este încurajată să se opună fraudei.

Statele membre și Comisia au făcut schimb de opinii cu privire la aspecte antifraudă în cadrul reuniunilor Grupului de lucru pentru combaterea fraudei (GAF) al Consiliului, pe parcursul președințiilor bulgară și austriacă.

7. SISTEMUL DE DETECTARE TIMPURIE ȘI DE EXCLUDERE (EDES)

Comisia Europeană gestionează EDES. De la crearea sa, în 2016, EDES a ajuns la maturitate și s-a dovedit a fi un instrument puternic pentru consolidarea protecției intereselor financiare ale UE împotriva operatorilor economici care nu prezintă încredere și autorilor fraudelor (sancțiunile includ excluderea de la participarea la acțiunile de obținere de fonduri ale UE). EDES acoperă o gamă largă de practici pasibile de sancțiuni. Acesta își are baza în Regulamentul financiar aplicabil bugetului UE revizuit în 2018 (denumit în continuare „RF")[66] (articolele 135-145).

În special, EDES asigură:

- detectarea timpurie a operatorilor economici care reprezintă riscuri pentru interesele financiare ale Uniunii;
- excluderea operatorilor economici nefiabili de la obținerea de fonduri ale UE și/sau impunerea unei sancțiuni financiare; și
- în cele mai grave cazuri, publicarea de informații privind excluderea sau/și penalizarea financiară [67] pe site-ul internet al Comisiei.

EDES îmbunătățește în mod semnificativ aplicarea normelor privind sancțiunile administrative în ceea ce privește drepturile fundamentale ale operatorilor economici vizați, independența și transparența. EDES este, de asemenea, unul dintre sistemele de excludere consacrate, în rândul celor puse la dispoziție de diverse organizații internaționale și bănci de dezvoltare multilaterală.

Specificitatea și soliditatea sistemului EDES constau în prerogativa acordată Comisiei Europene sau altor instituții și organisme ale UE[68] de a acționa „*în absența unei hotărâri naționale definitive sau, după caz, a unei decizii administrative definitive*"[69]. Impunerea de sancțiuni poate fi bazată pe „fapte și constatări" stabilite în contextul auditurilor, verificărilor sau controalelor efectuate sub responsabilitatea ordonatorului de credite competent[70], pe investigațiile efectuate de OLAF sau decizii administrative care nu sunt definitive ale autorităților naționale sau organizațiilor internaționale.

Decizia de a impune o sancțiune operatorilor economici care nu prezintă încredere poate fi luată numai după obținerea unei recomandări[71] din partea comitetului interinstituțional centralizat care stabilește o clasificare juridică preliminară în absența unei hotărâri definitive sau decizii administrative definitive[72]. Acest comitet nu are competențe de investigare. Comitetul este compus dintr-un președinte permanent independent la nivel înalt[73], doi membri permanenți reprezentanți ai Comisiei ca proprietar al sistemului, precum și un membru ad-hoc care îl reprezintă pe ordonatorul de credite al departamentului care solicită recomandarea. Comitetul este responsabil de asigurarea dreptului la apărare prin intermediul unui schimb contradictoriu cu operatorul economic vizat, iar recomandările sale respectă principiul proporționalității[74].

În 2018, 6 cazuri admisibile au fost transmise comitetului prin intermediul secretariatului său permanent, de către diferite servicii ordonatoare, toate provenind din cadrul Comisiei Europene. Pe lângă aceste 6 cazuri trimise secretariatului comitetului în 2018,

66 Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012, JO L 193, 30.7.2018, p. 1.

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

68 Pentru execuția lor bugetară respectivă.

69 Formulare utilizată la articolul 136 RF.

70 Serviciile ordonatoare pot fi cele ale instituțiilor, ale agențiilor, ale oficiilor și ale organismelor UE.

71 Pentru cazurile menționate la articolul 136 alineatul (1) literele (c)-(h) din Regulamentul financiar (și anume, abateri profesionale grave, fraude, încălcări grave ale obligațiilor contractuale, nereguli, înființarea de societăți fictive).

72 Comitetul menționat la articolul 143 din Regulamentul financiar.

73 Președintele are un adjunct permanent independent la nivel înalt.

74 Mai multe informații cu privire la comitet sunt incluse în documentul de lucru al serviciilor Comisiei de la nota de subsol 1 punctul (v).

4 cazuri menţionate în 2017 sunt adăugate în prezentul raport, întrucât au fost prezentate comitetului în 2018[75]. În primul semestru din 2019, au fost transmise 8 cazuri.

De asemenea, Comisia trebuie să raporteze cu privire la deciziile luate de ordonatorii de credite[76] inclusiv:

- neexcluderea operatorilor economici în cazul în care este indispensabil să se asigure continuitatea serviciului pe o perioadă limitată şi până la momentul luării măsurilor corective de către operatorii economici în cauză;
- nepublicarea informaţiilor cu privire la sancţiunile administrative pe site-ul Comisiei, fie ca urmare a nevoii de confidenţialitate a investigaţiilor, fie în vederea respectării principiului proporţionalităţii în cazul în care este vizată o persoană fizică; şi
- orice decizii ale ordonatorului de credite care deviază de la recomandarea comitetului.

De când şi-a început comitetul activitatea, în 2016, nu au existat devieri de la recomandările sale, care au fost urmate integral de ordonatorii de credite competenţi.

În 2018, sistemul EDES a fost auditat de Serviciul de Audit Intern din cadrul Comisiei, rezultatul fiind o opinie pozitivă privind sistemul instituit. Ca măsuri ulterioare, Comisia şi-a intensificat eforturile de sensibilizare cu privire la EDES în rândul părţilor interesate interne[77] şi externe[78]. În special prin:

- lansarea unui plan de comunicare şi a unui sondaj în rândul părţilor interesate;
- monitorizarea cu atenţie în cooperare cu OLAF a respectării sistematice a recomandărilor; şi
- integrarea utilizării EDES în strategiile antifraudă ale direcţiilor generale ale Comisiei.

[75] Până în prezent, comitetul a emis 29 de recomandări vizând cazuri care fac parte din totalul de 52 transmise acestuia. Pentru detalii suplimentare, a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei menţionat în nota de subsol 1 la punctul (v) şi anexele la acesta.

[76] Date prezentate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei de la nota de subsol 1 punctul (v).

[77] Departamente ale Comisiei, instituţii şi organisme ale UE.

[78] Entităţi implicate în execuţia bugetară indirectă şi partajată.

8. ACŢIUNI SUBSECVENTE REZOLUŢIEI PARLAMENTULUI EUROPEAN PRIVIND RAPORTUL ANUAL PE 2017

La 31 ianuarie 2019, Parlamentul European a adoptat o rezoluţie referitoare la *Raportul anual al Comisiei pe anul 2017 privind protejarea intereselor financiare ale UE – combaterea fraudei*[79]. Comisia a salutat rezoluţia Parlamentului European şi a luat notă de recunoaşterea, de către acesta, a acţiunilor Comisiei destinate combaterii fraudei şi de sprijinul pentru iniţiativele sale în acest domeniu, îndeosebi înfiinţarea Parchetului European (EPPO) şi propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului nr. 883/2013 privind investigaţiile OLAF. Comisia va putea lua măsuri subsecvente în mod pozitiv cu privire la multe subiecte aduse în discuţie de Parlament, în special solicitarea unei strânse cooperări între OLAF şi EPPO. De asemenea, Comisia va continua să încurajeze acele state membre care nu participă încă la EPPO să adere la acesta şi asigură că EPPO dispune de resurse adecvate pentru derularea mandatului său. Comisia îşi va prezenta observaţiile în detaliu în răspunsul său oficial la rezoluţia Parlamentului, care va fi transmis acestuia ulterior în cursul acestui an[80].

9. CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI

9.1. Venituri

În 2018, panourile solare au fost mărfurile cele mai afectate de fraudă şi nereguli în termeni monetari, după cum a fost cazul şi în 2017 şi 2016. În 2018, Comisia a efectuat inspecţii la faţa locului referitoare la strategia de control pentru panouri solare în mai multe state membre, date fiind riscurile implicate (evaziunea de la plata unor sume mari din taxele antidumping) şi diversele notificări de asistenţă reciprocă emise de OLAF în ultimii ani. A crescut nivelul de sensibilizare al statelor membre cu privire la vulnerabilitatea la fraudă şi nereguli a importurilor de panouri solare, conducând la noi controale efectuate de statele membre în 2018. Acest fapt subliniază importanţa investigaţiilor desfăşurate de OLAF şi rolul său de coordonare în acest domeniu specific.

Frauda asupra veniturilor prin subevaluarea mărfurilor importate în UE va rămâne o ameninţare care va trebui abordată în anii următori. Investigaţiile OLAF privind subevaluarea textilelor şi încălţămintei importate din China au demonstrat că autorii fraudelor se vor folosi de orice ambiguităţi

[79] 2018/2152(INI).

[80] SP(2019)392.

legislative şi că frauda la scară mare poate fi rentabilă.

Digitalizarea economiei globale şi noile modele economice precum comerţul electronic schimbă rapid comerţul transfrontalier de la câteva transporturi mari/de mărfuri în vrac la un număr mare de transporturi de mică valoare şi în cantităţi reduse.

Comerţul electronic transfrontalier de mărfuri creează riscuri pentru interesele financiare ale UE şi pentru statele membre. Un risc special este abuzul de scutiri pentru trimiterile cu valoare scăzută prin: (i) subevaluarea mărfurilor în cadrul comerţului electronic; (ii) divizarea trimiterilor astfel încât să se încadreze sub pragul aferent scutirilor (150 EUR); (iii) importarea de trimiteri comerciale declarate drept cadouri; sau (iv) importarea de mărfuri care nu sunt eligibile pentru scutire.

Comerţul electronic tot mai amplu impune ca statele membre să îşi adapteze strategiile de control vamal pentru a stabili echilibrul perfect între facilitarea/simplificarea schimburilor comerciale şi protejarea intereselor financiare ale UE.

O combinaţie flexibilă de diferite controale este, aşadar, esenţială pentru a elimina orice ambiguitate legislativă exploatată de autorii fraudelor, precum şi pentru a permite autorităţilor vamale să răspundă cu succes la diferite modele economice aplicate prin intermediul tehnologiei (precum comerţul electronic) şi să protejeze cu eficacitate interesele financiare ale UE, permiţând totodată facilitarea şi simplificarea schimburilor comerciale.

Recomandarea 1

Statelor membre li se solicită să îşi consolideze şi să îşi pună în aplicare strategiile de control vamal pentru comerţul electronic transfrontalier, îndeosebi privind abuzul potenţial de scutiri pentru trimiterile cu valoare scăzută (STVS), precum şi să asigure colectarea adecvată de RPT.

Prin urmare, statelor membre li se solicită să se asigure că:

- **sistemele electronice pentru declaraţiile vamale (ECS) nu aplică automat scutirea de taxă impusă pentru mărfurile cu o valoare intrinsecă declarată peste 150 EUR, trimiterile comerciale declarate drept cadouri şi mărfurile neeligibile pentru scutire;**
- **ECS detectează sistematic mărfurile potenţial subevaluate sau declarate incorect în baza regimului de scutire pentru trimiterile cu valoare scăzută, cu ajutorul profilurilor de risc sau în mod aleatoriu;**
- **sunt instituite măsuri specifice de control pentru a preveni divizarea artificială a trimiterilor, care vizează beneficierea de scutirea de taxe şi**
- **controalele ex post includ verificări ale conformităţii comercianţilor cu regimul de scutire de taxe vamale pentru trimiterile cu valoare scăzută şi că operatorii economici autorizaţi (AEO) nu sunt excluşi de la astfel de verificări ale conformităţii.**

9.2. Cheltuieli

Principalele constatări ale analizei din prezentul raport confirmă tiparele şi concluziile cele mai semnificative prezentate în rapoartele precedente.

În ceea ce priveşte cheltuielile în domeniul agricol, principalele măsuri în cauză sunt măsurile de piaţă şi investiţiile în cadrul DR. În ceea ce priveşte plăţile directe, probleme specifice pot apărea la nivel local şi trebuie abordare corect şi prompt de către autorităţile naţionale competente.

În ceea ce priveşte politica de coeziune, au fost remarcate progrese, îndeosebi în cadrul perioadei de programare actuale. Noile dispoziţii antifraudă din Regulamentul nr. 1303/2013 arată rezultate promiţătoare, întrucât detectarea fraudei pare să se îmbunătăţească, iar numărul neregulilor de natură nefrauduloasă pare să scadă. Comisia va continua să monitorizeze aceste rezultate pentru a evalua dacă ele se datorează într-adevăr unor sisteme mai eficiente, mai degrabă decât unui nivel insuficient de detectare şi de raportare (în special în cazul neregulilor de natură nefrauduloasă).

Recomandarea 2

Comisia reiterează caracterul adecvat al adoptării unor strategii naţionale antifraudă de către statele membre care nu au realizat deja acest lucru.

Aceste strategii ar trebui elaborate în cooperare cu toate organismele şi autorităţile care au un rol şi o expertiză specifică în protejarea intereselor financiare ale UE, inclusiv servicii de aplicare a legii şi de urmărire penală.

În concordanţă cu recomandările din anii anteriori, aceste strategii ar trebui să ţină seama de:

- **concluziile analizei riscurilor din prezentul raport şi din rapoartele anterioare;**
- **nevoia de structurare a coordonării între controalele şi investigaţiile administrative şi penale;**
- **modalităţile de incorporare în sistemul de control a sugestiilor provenite de la mass-media şi avertizorii de integritate şi**
- **posibilitatea de a consolida abordarea bazată pe analiza riscurilor pentru a detecta neregulile şi frauda, inclusiv utilizarea instrumentelor informatice (de exemplu, ARACHNE).**

9.3. Privind mai departe

Comisia, colegiuitorii şi statele membre perfecţionează continuu cadrul de reglementare pe baza căruia este protejat bugetul european. Prezentul raport a încercat să ilustreze acest proces continuu şi principalele progrese înregistrate în ultimele trei decenii de activităţi şi eforturi comune. În timpul Comisiei Juncker, acest proces a fost chiar accelerat. Au fost finalizate iniţiative majore şi au fost obţinute rezultate operaţionale, ceea ce demonstrează eforturile continue de abordare a provocărilor şi a riscurilor emergente.

Acest proces continuă în 2019, pe măsură ce colegiuitorii finalizează adoptarea altor iniţiative legislative importante care vor consolida în continuare cadrul antifraudă, şi anume directivele privind protecţia avertizorilor de integritate şi prevenirea spălării banilor.

În ceea ce priveşte protejarea intereselor financiare ale UE pe teren, raportul anual al Curţii de Conturi Europene a arătat, în ultimii ani, îmbunătăţiri semnificative, unele domenii de politică prezentând rate de eroare sub pragul de semnificaţie. Timp de doi ani consecutiv (2016 şi 2017), Curtea a emis o opinie cu rezerve privind bugetul UE.

Acest proces trebuie să continue şi mai multe îmbunătăţiri pot şi trebuie să fie realizate. În două rapoarte speciale adoptate în 2019[81], Curtea a recunoscut aceste progrese, dar a identificat şi domenii în care sunt necesare îmbunătăţiri. Majoritatea sunt susţinute de concluziile prezentate în rapoartele PIF, iar altele necesită noi măsuri. Noua strategie antifraudă (SAFC) adoptată de Comisie la 29 aprilie 2019, abordează majoritatea preocupărilor Curţii, vizând consolidarea capacităţii de analiză a Comisiei şi a cadrului de coordonare intern pentru a putea răspunde noilor provocări create de un mediu în continuă schimbare.

[81] RS 01/2019 Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acţioneze; şi RS 06/2019 Combaterea fraudei legate de cheltuielile în domeniul politicii de coeziune a UE: autorităţile de management trebuie să consolideze detectarea, reacţia şi coordonarea.