COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 16.9.2022
COM(2022) 466 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Al doilea raport referitor la punerea în aplicare a Directivei (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

1. INTRODUCERE

1.1. Context

Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal („Directiva PIF") a fost adoptată la 5 iulie 2017[1]. În ceea ce privește statele membre care au obligații în temeiul acesteia[2], Directiva PIF înlocuiește Convenția din 1995 privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene și protocoalele la aceasta („Convenția PIF")[3].

Directiva PIF a fost adoptată în temeiul articolului 83 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și, prin urmare, face parte din instrumentele juridice ale spațiului de libertate, securitate și justiție. Aceasta face parte, de asemenea, din strategia globală antifraudă a Comisiei[4]. În plus, există o puternică interdependență între susținerea valorilor comune ale UE prevăzute la articolul 2 din TUE și protecția intereselor financiare ale UE. De exemplu, aceasta din urmă impune ca autoritățile judiciare să fie în măsură să își îndeplinească sarcinile în mod independent, fără interferențe din partea puterii executive[5].

Directiva PIF stabilește standarde comune minime pentru legislațiile penale ale statelor membre. Aceste standarde comune urmăresc să protejeze interesele financiare ale UE prin armonizarea definițiilor, sancțiunilor și a termenelor de prescripție pentru anumite infracțiuni care aduc atingere acestor interese. Această armonizare afectează, de asemenea, sfera investigațiilor și urmăririlor penale derulate de Parchetul European (EPPO)[6], întrucât competența materială a EPPO este definită în conformitate cu Directiva PIF[7], astfel cum a fost transpusă în dreptul intern.

Întrucât Directiva PIF impune statelor membre să incrimineze infracțiunile legate atât de veniturile, cât și de cheltuielile bugetului Uniunii, transpunerea acesteia afectează nu numai resursele proprii ale UE (taxe vamale și TVA), ci și politicile substanțiale în cazul în care cheltuielile UE sunt utilizate pentru atingerea acestor obiective de politică. Prin urmare, o transpunere corectă a directivei este esențială nu numai pentru protecția bugetului Uniunii, ci și

[1] JO L 198, 28.7.2017, p. 29.
[2] În conformitate cu Protocolul nr. 22 la tratate, Danemarca nu a participat la adoptarea Directivei PIF și, prin urmare, nu are obligații în temeiul acesteia și nu i se aplică. Cu toate acestea, Danemarca are în continuare obligații în temeiul Directivei PIF. Pe de altă parte, Irlanda și-a exercitat dreptul de a participa la adoptarea și aplicarea Directivei PIF în conformitate cu Protocolul nr. 21 la tratate.
[3] Convenție elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, referitor la protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, JO C 316, 27.11.1995, p. 49.
[4] *Strategia antifraudă a Comisiei: acțiuni intensificate pentru protecția bugetului UE*, COM(2019) 196 final, 29.4.2019.
[5] Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 27 mai 2019, cauzele conexate C-508/18 și C-82/19 PPU, Minister for Justice and Equality/OG și PI, ECLI:EU:C:2019:456; Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 24 noiembrie 2020, cauza C-510/19, Openbaar Ministerie, ECLI:EU:C:2020:953; Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii, JO L 433I, 22.12.2020, p. 1.
[6] 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.
[7] Articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2017/1939.

pentru toate politicile UE pentru care se utilizează fonduri ale UE și este deosebit de relevantă în contextul Mecanismului de redresare și reziliență (MRR)[8].

a. Directiva PIF

Infracțiunile prevăzute la articolele 3 și 4 din Directiva PIF („infracțiunile PIF") sunt:

(i) fraudă, inclusiv fraudă transfrontalieră în domeniul taxei pe valoarea adăugată (TVA), care implică un prejudiciu total de cel puțin 10 milioane EUR[9];
(ii) spălarea banilor[10];
(iii) corupție pasivă și activă[11] și
(iv) deturnare de fonduri[12].

Articolul 5 din Directiva PIF obligă statele membre să incrimineze: (i) instigarea și complicitatea la săvârșirea oricăreia dintre aceste infracțiuni și (ii) tentativa de a săvârși infracțiunile de fraudă și deturnare de fonduri. În plus, articolele 6 și 9 din Directiva PIF obligă statele membre să prevadă răspunderea persoanelor juridice și sancțiunile aplicabile acestora pentru oricare dintre infracțiunile săvârșite în beneficiul acestora:

(i) de către persoane care dețin o funcție de conducere în cadrul persoanei juridice sau
(ii) de către orice persoană aflată sub autoritatea acestor persoane care dețin o funcție de conducere, din cauza lipsei supravegherii sau a controlului acesteia din urmă.

În plus, articolul 7 din Directiva PIF stabilește norme minime privind sancțiunile penale pentru persoanele fizice, inclusiv un nivel minim al limitei maxime a sancțiunii de cel puțin patru ani pentru infracțiunile care implică un prejudiciu sau avantaj semnificativ.

Mai mult, articolul 11 din Directiva PIF obligă statele membre:

(i) să ia măsurile necesare pentru a-și stabili competența în privința infracțiunilor PIF, în cazul în care infracțiunea a fost săvârșită, în totalitate sau în parte, pe teritoriul lor ori autorul infracțiunii este un resortisant al lor, și în cazul în care autorul se află sub incidența Statutului funcționarilor în momentul săvârșirii infracțiunii[13]; și
(ii) să evite să supună anumitor condiții exercitarea competenței în privința infracțiunilor PIF săvârșite în afara teritoriului acestora de un resortisant al lor[14].

[8] Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, JO L 57, 18.2.2021, p. 17.
[9] Articolul 3 din Directiva PIF.
[10] Articolul 4 alineatul (1) din Directiva PIF.
[11] Articolul 4 alineatul (2) din Directiva PIF.
[12] Articolul 4 alineatul (3) din Directiva PIF.
[13] În conformitate cu articolul 11 alineatul (2) din Directiva PIF, statele membre pot decide să nu aplice această normă sau o pot aplica doar în anumite cazuri sau doar atunci când sunt îndeplinite condiții specifice și trebuie să informeze Comisia dacă acționează în acest mod.
[14] Articolul 11 din Directiva PIF.

În plus, articolul 12 din Directiva PIF obligă statele membre:

(i) să prevadă termene de prescripție care să permită ca infracțiunile PIF să fie abordate eficient într-un termen suficient după săvârșirea infracțiunilor respective, cu termene de prescripție minime aplicabile acelor infracțiuni pasibile de o pedeapsă maximă de cel puțin patru ani de închisoare; și

(ii) să ia măsurile necesare pentru a permite executarea sancțiunilor[15].

În cele din urmă, Directiva PIF urmărește să faciliteze recuperarea prin mijloace de drept penal[16] a fondurilor UE utilizate necorespunzător[17].

b. Transpunere, inclusiv acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

Termenul de transpunere a directivei în dreptul intern a expirat la 6 iulie 2019. În conformitate cu articolul 18 alineatul (1) din Directiva PIF, Comisia avea obligația să prezinte Parlamentului European și Consiliului un prim raport de punere în aplicare la doi ani de la termenul de transpunere. Raportul relevant a fost adoptat în septembrie 2021[18]. Acest raport a concluzionat că toate statele membre au transpus principalele dispoziții ale Directivei PIF. Totuși, raportul a subliniat, de asemenea, necesitatea de a îmbunătăți transpunerea directivei, în special pentru a asigura transpunerea consecventă a definițiilor infracțiunilor și răspunderea persoanelor juridice și a persoanelor fizice, precum și sancțiunile privind acestea. În cele din urmă, raportul a subliniat necesitatea de a transpune în mod corespunzător dispozițiile privind exercitarea competenței și termenele de prescripție.

În ceea ce privește infracțiunile, cu privire la fraudă, problemele de conformitate identificate au inclus domeniul de aplicare mai restrâns al legislației naționale. Mai mult, în mai multe state membre, un aspect suplimentar – „încălcarea atribuțiilor” –, este solicitat atât în cazul corupției active, cât și al celei pasive. Acest aspect suplimentar restrânge puternic domeniul de aplicare al definițiilor corupției din Directiva PIF și constrânge urmărirea penală a acesteia de dovedirea unei astfel de încălcări a atribuțiilor. În plus, în ceea ce privește deturnarea de fonduri, problemele de conformitate au vizat o transpunere mai restrânsă a acestei infracțiuni sau lipsa cu totul a transpunerii acesteia.

În ceea ce privește răspunderea persoanelor juridice și sancțiunile aplicabile acestora, problemele de conformitate au vizat:

[15] Articolul 12 din Directiva PIF.
[16] Articolul 13 din Directiva PIF.
[17] Articolul 13 din Directiva PIF. În acest sens, numărul de nereguli raportate ca fiind de natură frauduloasă (care includ 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 sunt, în primul rând, o indicație a nivelului de detectare și raportare a potențialelor fraude de către statele membre și de organele UE. În 2020, un număr de 1 056 de nereguli au fost raportate ca fiind de natură frauduloasă, implicând 374 de milioane EUR [Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, Al 32-lea raport anual privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene – Combaterea fraudei – 2020, COM(2021) 578 final, 20.9.2021, p. 33-34].
[18] Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu referitor la punerea în aplicare a Directivei (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, COM(2021) 536 final din 6.9.2021.

- lipsa transpunerii articolului 6 alineatul (1) în legătură cu infracțiunile săvârșite de către persoane care dețin o funcție de conducere în cadrul persoanei juridice;
- referirea doar la actele infracționale ale persoanelor, săvârșite în sfera activităților persoanei juridice; și
- excluderea răspunderii întreprinderilor în cazul unor infracțiuni premisă.

În ceea ce privește articolul 9, Comisia a subliniat că răspunderea întreprinderilor nu ar trebui să fie condiționată de condamnarea definitivă a unei persoane fizice, cum este în cazul unui stat membru, întrucât aceasta subminează posibilitatea de a impune „sancțiuni eficace, proporționale și disuasive" persoanelor juridice.

În ceea ce privește sancțiunile penale pentru persoanele fizice, s-au identificat probleme de conformitate într-un sfert din statele membre. Legislația mai multor state membre conține dispoziții care permit persoanelor fizice să scape de răspunderea penală sau de impunerea de sancțiuni, dacă raportează infracțiunea sau restituie prejudiciul adus intereselor financiare ale Uniunii în diferite etape anterior sau în cursul procedurilor penale. Astfel de dispoziții ar putea face ca sancțiunile să fie ineficace și să le împiedice să fie disuasive. Cu toate acestea, alte probleme de conformitate se refereau la nerespectarea de către legislația națională a pragului de patru ani prevăzut pentru sancțiuni.

În ceea ce privește stabilirea competenței pe baza teritorialității, o anumită problemă de conformitate a vizat faptul că anumite state membre impun condiția ca urmărirea penală pentru infracțiunile PIF să poată fi inițiată numai în urma unei plângeri depuse de victimă la locul săvârșirii infracțiunii sau în urma unei plângeri a părții vătămate (dacă o astfel de plângere este necesară pentru urmărirea penală în temeiul dreptului țării în care a fost săvârșită infracțiunea). O problemă specifică de transpunere legată de termenele de prescripție se referă la prevederea unui termen de prescripție pentru executarea unei hotărâri judecătorești, care este mai scurt față de cei cinci ani prevăzuți la articolul 12.

Fără a aduce atingere acțiunilor suplimentare împotriva altor state membre, în urma adoptării primului raport de punere în aplicare, până în prezent au fost trimise scrisori de punere în întârziere către 17 state membre: către opt state membre în decembrie 2021[19]; către încă cinci state membre în februarie 2022[20] și către alte patru state membre în mai 2022[21]. În prezent, Comisia evaluează răspunsurile la scrisorile de punere în întârziere primite până în prezent, în vederea unor eventuale acțiuni suplimentare.

1.2. Domeniul de aplicare și metodologia acestui al doilea raport de punere în aplicare

[19] Pachetul de acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru luna decembrie: principalele decizii, disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_21_6201.
[20] Pachetul de acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru luna februarie: principalele decizii, disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_22_601.
[21] Pachetul de acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru luna mai: principalele decizii, disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_22_2548.

În conformitate cu articolul 18 alineatul (4) din Directiva PIF, Comisia adoptă acest al doilea raport de punere în aplicare pentru evaluarea, în ceea ce privește obiectivul general de a consolida protecția intereselor financiare ale Uniunii, a următoarelor aspecte:

(a) dacă pragul privind TVA indicat la articolul 2 alineatul (2) este adecvat;

(b) dacă dispozițiile privind termenele de prescripție astfel cum se menționează la articolul 12 sunt suficient de eficace;

(c) dacă Directiva PIF abordează în mod eficace cazurile de fraudă în materie de achiziții publice.

În conformitate cu articolul 18 alineatul (5) din Directiva PIF, prezentul raport evaluează, de asemenea, necesitatea unei revizuiri a Directivei PIF, în special pentru a include o dispoziție specifică privind frauda în materie de achiziții publice.

Prezentul raport se bazează, în principal, pe informațiile furnizate Comisiei de statele membre prin intermediul notificării de către acestea a măsurilor naționale de transpunere a Directivei PIF, urmată de schimburi sistemice cu statele membre, inclusiv cele în contextul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor aflate în curs.

În plus, acesta se bazează pe statistici anuale privind infracțiunile PIF, inclusiv instigarea și complicitatea la săvârșirea oricăreia dintre aceste infracțiuni și tentativa de a săvârși fraudă sau deturnare de fonduri, transmise Comisiei de către statele membre în temeiul articolului 18 alineatul (2)[22]. Aceste statistici se referă în special la:

(a) numărul de proceduri penale inițiate, respinse, care au condus la o achitare, care au condus la o condamnare și care sunt în curs și

(b) sumele recuperate în urma procedurilor penale și prejudiciul estimat.

Cu toate acestea, pentru 2021, Comisia a primit statistici doar de la aproximativ o treime dintre statele membre și doar statistici incomplete de la o altă treime dintre statele membre. În majoritatea statelor membre, statisticile nu sunt în general colectate la nivel central.

În plus, nu toate infracțiunile sunt acoperite de statisticile transmise și, foarte adesea, ele se referă mai degrabă la infracțiuni mai generale decât la infracțiunile specifice reglementate de Directiva PIF. În plus, datele statelor membre nu fac distincție între infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale UE sau cele care aduc atingere intereselor financiare ale statelor membre.

Mai mult, în majoritatea statelor membre, nu există date separate disponibile privind complicitatea la săvârșirea oricăreia dintre aceste infracțiuni și tentativa de a săvârși fraudă sau deturnare de fonduri.

[22] În conformitate cu articolul 18 alineatul (2), fiecare stat membru trebuie să transmită astfel de statistici, în cazul în care acestea sunt disponibile la nivel central în statul membru în cauză.

În plus, datele privind procedurile penale inițiate, respinse, care au condus la o achitare, care au condus la o condamnare și care sunt în curs nu sunt uniforme în toate statele membre.

În cele din urmă, informațiile privind sumele recuperate și prejudiciul estimat sunt disponibile numai într-un număr limitat de state membre.

Raportul anual pe 2021 al EPPO furnizează date relevante – chiar dacă limitate –, referitoare la primele șapte luni de activități operaționale ale EPPO[23]. Potrivit raportului, 31,8 % dintre investigațiile EPPO au vizat suspiciuni de fraudă legată de cheltuieli care nu sunt aferente achizițiilor (313 investigații) sub forma utilizării sau a prezentării de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect deturnarea sau reținerea necuvenită de fonduri sau active de la bugetul Uniunii ori de la bugetele gestionate de Uniune sau în numele acesteia. Acest tip de fraudă se regăsește în principal în cazul subvențiilor agricole și al plăților directe, al programelor de dezvoltare rurală, de dezvoltare în domeniul maritim și al pescuitului, al infrastructurii, al programelor de dezvoltare a resurselor umane, al fondurilor de redresare legate de pandemia de COVID-19, al serviciilor de formare, al construcțiilor, al cercetării și inovării, al dezvoltării infrastructurii locale, al serviciilor de îngrijire, al integrării tinerilor și a șomerilor pe piața muncii, al infrastructurii de alimentare cu apă și al sprijinului acordat întreprinderilor mici și mijlocii. În special în cazul subvențiilor agricole, EPPO investighează fraudele bazate pe declarații false, incorecte sau incomplete, pe declarații false privind dimensiunea terenurilor cultivate și/sau numărul de bovine („bovine-fantomă”), precum și pe activitatea grupurilor infracționale care prezintă documente false pentru toate tipurile de întreprinderi agricole fictive.

Fraudele legate de cheltuieli aferente achizițiilor au reprezentat 11,2 % din investigațiile EPPO (110 cazuri). În general, fraudele au fost comise prin utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete. Acest tip de fraudă a fost constatat în principal în domeniul construcțiilor, al subvențiilor pentru infrastructura de gestionare a deșeurilor și a apelor uzate, al tehnologiilor (deșeuri vegetale, reciclare) și al programelor de dezvoltare a resurselor umane.

Având în vedere cantitatea limitată de informații disponibile, este dificil să se evalueze caracterul adecvat și eficacitatea dispozițiilor Directivei PIF și necesitatea unei revizuiri a directivei pe această bază. Comisia îndeamnă statele membre să colecteze și să transmită datele în timp util, în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 18 alineatul (2) din Directiva PIF.

Informațiile obținute de la statul membru și din alte surse pentru primul raport privind transpunerea au fost completate de cercetări externe suplimentare. Aceste cercetări au constat în următoarele elemente:

- o analiză mai aprofundată a transpunerii de către statele membre a articolelor din Directiva PIF referitoare la pragul privind TVA, la frauda în materie de achiziții publice și la termenele de prescripție;

[23] Ar trebui remarcat faptul că, la momentul redactării prezentului document, 22 de state membre participă la cooperarea consolidată privind înființarea EPPO, în timp ce Directiva PIF este obligatorie pentru 26 de state membre.

- colectarea de date suplimentare privind procedurile penale relevante și rezultatele acestora și
- interviuri cu principalele părți interesate, inclusiv cu practicieni la nivelul UE și la nivel național.

2. ASPECTE SPECIFICE EVALUATE ÎN CONFORMITATE CU ARTICOLUL 18 ALINEATUL (4) DIN DIRECTIVA PIF

2.1. Pragul privind TVA [articolul 2 alineatul (2)]

Articolul 2 alineatul (2) stabilește un prag de aplicabilitate a directivei la veniturile obținute din propriile resurse de TVA. Directiva PIF se aplică doar în cazuri de infracțiuni grave împotriva sistemului comun privind TVA. Infracțiunile împotriva sistemului comun privind TVA trebuie considerate grave în cazul în care:

1. se referă la acțiuni sau inacțiuni frauduloase intenționate prevăzute la articolul 3 alineatul (2) litera (d) din Directiva PIF[24];
2. au legătură cu teritoriul a două sau mai multe state membre ale Uniunii și
3. implică un prejudiciu total de cel puțin 10 milioane EUR.

Această noțiune vizează în general identificarea fraudei de tip carusel, a fraudei în domeniul TVA prin intermediul firmelor-fantomă și a fraudei în materie de TVA săvârșite în cadrul unei organizații criminale, care creează, toate trei, amenințări grave la adresa sistemului comun privind TVA și, prin urmare, la adresa bugetului Uniunii.

Prejudiciu

Abordările statelor membre în ceea ce privește cuantumul prejudiciului cauzat de frauda transfrontalieră în domeniul TVA pot fi clasificate după cum urmează:

- statele membre stabilesc ca prejudiciul să atingă cel puțin 10 milioane EUR;
- statele membre stabilesc un prag mai mic de 10 milioane EUR;
- statele membre nu definesc un prag financiar.

Având în vedere pragul de 10 milioane EUR, un număr semnificativ de activități frauduloase care vizează teritoriul a două sau mai multe state membre, dar cu un prejudiciu total mai mic de 10 milioane EUR (de exemplu, majoritatea cazurilor de contrabandă cu tutun și de spălare a motorinei), nu fac obiectul Directivei PIF.

[24] Articolul 3 alineatul (2) litera (d) din Directiva PIF: „(d) în ceea ce privește veniturile obținute din propriile resurse de TVA, orice acțiune sau inacțiune comisă în cadrul unor scheme frauduloase cu caracter transfrontalier în ceea ce privește: (i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete privind TVA, având ca efect diminuarea resurselor bugetului Uniunii; (ii) nedivulgarea de informații privind TVA, încălcându-se astfel o obligație specifică, având același efect; sau (iii) prezentarea unor declarații corecte privind TVA pentru a masca în mod fraudulos neplata sau constituirea unor drepturi necuvenite la rambursări de TVA.”

Pragul este unul dintre cei mai importanți factori care au un impact asupra activităților EPPO în ceea ce privește cazurile de fraudă în domeniul TVA. În special, apar întrebări recurente cu privire la calcularea prejudiciului total, în funcție de interpretările diferite ale statelor membre cu privire la metoda care trebuie aplicată (în special, dacă prejudiciul produs în mai multe state membre ar trebui să fie agregat) și la numărul minim de țări implicate (Sunt necesare cel puțin două state membre participante? sau: Sunt suficiente două state membre, care nu participă neapărat la EPPO?).

În plus, statele membre cu economii mai mici au un număr mai mare de cazuri în care cuantumul prejudiciului nu atinge pragul de 10 milioane EUR. Acest lucru poate conduce la un dezechilibru între statele membre în ceea ce privește numărul de cazuri pe care EPPO are competența să le urmărească.

În plus, există un număr semnificativ de activități frauduloase legate de TVA care vizează teritoriul a două sau mai multe state membre, dar cu un prejudiciu total mai mic de 10 milioane EUR. De asemenea, pragul nu este disuasiv, întrucât EPPO se ocupă doar de fraudele în domeniul TVA la scară mare, ceea ce le-ar putea permite autorilor să caute jurisdicțiile cele mai slabe pentru a se sustrage de la sancțiunile care pot fi aplicate atât de autoritățile naționale, cât și de EPPO.

Mai mult, autoritățile de investigare competente nu au adesea o imagine completă a naturii activității infracționale în etapa inițială a investigației (și anume, dacă este vorba despre o fraudă de tip carusel și, prin urmare, dacă este legată de teritoriul a două sau mai multe state membre) și a cuantumului prejudiciului în cauză. Așteptarea până la atingerea pragului de 10 milioane EUR poate avea un efect negativ asupra investigației. În cele din urmă, pragul ar putea crea o lipsă de claritate cu privire la faptul dacă autoritățile naționale sau EPPO ar trebui să preia un caz de fraudă în domeniul TVA și când ar trebui să fie acesta transferat către EPPO.

Majoritatea statelor membre care aplică un prag financiar aplică o abordare cumulativă în conformitate cu considerentul 4 din Directiva PIF[25], ținând seama de prejudiciul global cauzat în mai multe state membre de același mecanism de fraudă în domeniul TVA. Cu toate acestea, autoritățile din unele state membre calculează prejudiciul doar pentru fiecare stat membru în parte.

Cu toate acestea, în prezent, Comisia nu dispune de suficiente informații și date pentru a ajunge la o opinie finală cu privire la această chestiune, care va fi reexaminată în viitor.

2.2. Termene de prescripție (articolul 12)

În conformitate cu articolul 12 alineatul (1) din Directiva PIF, statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a prevedea un termen de prescripție care să permită investigarea,

[25] Considerentul 4 din Directiva PIF: „Noțiunea de prejudiciu total se referă la prejudiciul estimat care rezultă din întreaga schemă frauduloasă, atât pentru interesele financiare ale statelor membre în cauză, cât și pentru Uniune, excluzând dobânzi și penalități.”

urmărirea penală, judecarea și pronunțarea unor hotărâri judecătorești în cazul infracțiunilor menționate la articolele 3, 4 și 5 din Directiva PIF într-un termen suficient după săvârșirea acestor infracțiuni, astfel încât infracțiunile respective să poată fi abordate eficient.

În cazul infracțiunilor pasibile de o pedeapsă maximă de cel puțin patru ani de închisoare, termenul de prescripție trebuie să fie de cel puțin cinci ani de la data săvârșirii infracțiunii [articolul 12 alineatul (2)]. Articolul 12 alineatul (3) oferă statelor membre posibilitatea de a prevedea un termen de prescripție mai redus de cinci ani, dar de minimum trei ani, dacă termenul poate fi întrerupt sau suspendat în cazul unor acte specifice. Sintagma „acte specifice” lasă o marjă largă de interpretare. Astfel, statele membre pot adopta termene de prescripție mai reduse (minimum trei ani în orice caz) în ceea ce privește infracțiunile pentru care Directiva PIF prevede o pedeapsă maximă de cel puțin patru ani de închisoare, atât timp cât prevede cauze de întrerupere și suspendare. De asemenea, directiva prevede termene de prescripție pentru executarea pedepselor în urma unei condamnări pentru o infracțiune menționată la articolele 3, 4 și 5 [articolul 12 alineatul (4)].

Pentru a evalua dacă dispozițiile privind termenele de prescripție sunt „suficient de eficace”, este necesar, în primul rând, să se aprecieze ce înseamnă această noțiune. Pe baza jurisprudenței Curții de Justiție, se poate deduce că termenul de prescripție ar trebui să fie suficient de lung pentru a asigura aplicarea efectivă și disuasivă în cazurile privind infracțiunile PIF[26]. De asemenea, ar trebui remarcat faptul că, prin natura lor, termenele de prescripție sunt necesare pentru a asigura un echilibru între eficacitate și dreptul fundamental, printre altele, la un proces echitabil. În considerentul 28 din Directiva PIF se menționează în mod expres acest lucru și se afirmă că aceasta „urmărește să asigure respectarea deplină a acestor drepturi și principii și trebuie pusă în aplicare în mod corespunzător”. Desigur, ceea ce impune articolul 18 alineatul (4) nu este să se evalueze dacă limitările în sine sunt suficient de eficace, ci dacă dispozițiile referitoare la termenele de prescripție sunt suficient de eficace.

Prin urmare, întrebarea „Sunt dispozițiile privind termenele de prescripție menționate la articolul 12 suficient de eficace?” poate fi reformulată în „Sunt dispozițiile privind termenele de prescripție menționate la articolul 12 suficient de eficace pentru a asigura investigarea, urmărirea penală, judecarea și pronunțarea corespunzătoare a unor hotărâri judecătorești în cazul infracțiunilor prevăzute la articolele 3, 4 și 5 din Directiva PIF?”. În cazul în care răspunsul ar fi că este mai puțin probabil ca infracțiunile PIF să fie investigate, urmărite penal, judecate și pedepsite în unele state membre decât în altele ca urmare a aplicării termenelor de prescripție, acest lucru ar putea fi considerat un indiciu al faptului că dispozițiile nu sunt suficient de eficace.

Cu toate acestea, statele membre au fost obligate să transpună Directiva PIF doar cu trei ani înainte de redactarea prezentului raport, ceea ce reprezintă o perioadă mai scurtă decât termenele de prescripție prevăzute la articolul 12 din Directiva PIF. Astfel, în acest stadiu, este dificil să se precizeze în ce măsură dispozițiile Directivei PIF referitoare la termenele de prescripție au avut un efect real.

[26] Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 8 septembrie 2015, C-105/14, Taricco și alții, ECLI:EU:C:2015:555, punctele 49-58, Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 5 decembrie 2017, C-42/17, M.A.S. și M.B., punctele 39, 41, 59 și 62, ECLI:EU:C:2017:936.

În plus, astfel cum s-a menționat mai sus, statele membre au furnizat doar date statistice limitate în temeiul articolului 18 alineatul (2). Astfel, în acest stadiu, nu este posibil să se compare numărul de proceduri penale inițiate, respinse, care au condus la o achitare și care au condus la o condamnare între statele membre, și nici să se coreleze aceste constatări cu durata termenelor de prescripție din statele membre.

Prin urmare, această evaluare se bazează în principal pe situația juridică din statele membre (astfel cum reiese din măsurile naționale de transpunere a dispozițiilor privind termenele de prescripție) și pe situația practică din statele membre.

În această privință, se poate considera că este de dorit să se prelungească termenele de prescripție, având în vedere caracterul îndelungat al investigațiilor privind infracțiunile PIF. Depistarea anumitor infracțiuni poate dura ani de zile, iar investigarea acestora poate necesita eforturi semnificative din cauza caracterului lor transfrontalier.

Cu toate acestea, întrucât termenele de prescripție prevăzute de Directiva PIF au fost, în orice caz, stabilite la limita inferioară a termenelor de prescripție prevăzute la nivel național pentru infracțiuni similare, efectul Directivei PIF asupra termenelor de prescripție la nivel național a fost relativ redus.

Acest lucru nu sugerează că dispozițiile relevante ale Directivei PIF sunt, ca atare, ineficace. Cel puțin, dispozițiile directivei asigură un anumit nivel minim, garantând astfel securitate juridică, prin protejarea împotriva reducerilor ulterioare ale termenelor de prescripție în orice stat membru.

2.3. Frauda în materie de achiziții publice [articolul 3 alineatul (2) litera (b)]

Articolul 3 din Directiva PIF prevede că statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că frauda care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii constituie o infracțiune atunci când este săvârșită cu intenție. În acest sens, directiva stabilește patru categorii de comportamente care constituie o fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii. Aceste patru categorii se referă la acțiuni sau inacțiuni cu privire la:

(i) cheltuielile care nu sunt aferente achizițiilor [articolul 3 alineatul (2) litera (a)];
(ii) cheltuielile aferente achizițiilor [articolul 3 alineatul (2) litera (b)];
(iii) alte venituri decât cele obținute din propriile resurse de TVA [articolul 3 alineatul (2) litera (c)] și
(iv) veniturile obținute din propriile resurse de TVA [articolul 3 alineatul (2) litera (d)].

a. Noțiunea de „cheltuieli aferente achizițiilor”

Cu toate acestea, noțiunea „cheltuieli aferente achizițiilor” nu este definită mai detaliat la articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva PIF. Considerentul 6 prevede următoarele: „În sensul prezentei directive, cheltuielile aferente achizițiilor publice reprezintă orice cheltuieli legate de contractele de achiziții publice definite la articolul 101 alineatul (1) din Regulamentul

(UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului". Din cercetarea externă efectuată pentru Comisie a rezultat, în mai multe cazuri, că acest lucru a condus la o interpretare imprecisă a legislației, în sensul excluderii din domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (2) litera (b) a situațiilor la nivel național în care fondurile UE sunt alocate de agențiile/administrațiile naționale care încheie contracte cu actori naționali/privați.

Întrucât Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 nu mai este în vigoare, trimiterea la acesta trebuie să se interpreteze ca fiind „determinată de articolul 2 punctul 51 din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046[27]". Din articolul 2 punctul 51 din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 rezultă că cheltuielile aferente achizițiilor acoperă orice cheltuieli legate de contracte de achiziții publice, cum ar fi contractele imobiliare, contractele de achiziții de produse, contractele de achiziții de lucrări sau contractele de achiziții de servicii dintre operatorii economici și autoritatea contractantă a UE.

Având în vedere dispozițiile articolului 325 din TFUE, astfel cum au fost interpretate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în special sensul sintagmei „orice activitate ilegală"[28] (care, având în vedere importanța protecției intereselor financiare ale Uniunii, nu poate fi interpretată în mod restrictiv), trebuie să se considere că frauda în materie de achiziții publice săvârșită de autoritățile naționale și care afectează interesele financiare ale Uniunii intră în domeniul de aplicare al Directivei PIF.

b. Impactul cerinței „cel puțin dacă este săvârșită pentru a obține un profit ilegal pentru autor sau pentru altă persoană, prin cauzarea unei pierderi în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii"

Articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva PIF prevede următoarele infracțiuni de fraudă în materie de achiziții publice:

1. utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect deturnarea sau reținerea necuvenită de fonduri sau active de la bugetul Uniunii ori de la bugetele gestionate de Uniune sau în numele acesteia;
2. nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect sau
3. utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial, care prejudiciază interesele financiare ale Uniunii.

[27] 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.
PE/13/2018/REV/1, JO L 193, 30.7.2018, p. 1.

[28] Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Hotărârea din 21 decembrie 2021 în cauzele conexate C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, Euro Box Promotion și alții, EU:C:2021:1034, punctul 184.

Ar trebui remarcat faptul că infracțiuni similare sunt enumerate la articolul 3 alineatul (2) litera (a) în ceea ce privește fraudele legate de cheltuieli care nu sunt aferente achizițiilor. Infracțiunile prevăzute atât la articolul 3 alineatul (2) litera (a), cât și la articolul 3 alineatul (2) litera (b) presupun intenție [în conformitate cu articolul 3 alineatul (1)] și o acțiune sau o inacțiune. Cu toate acestea, articolul 3 alineatul (2) litera (b) conține o calificare suplimentară: „cel puțin dacă este săvârșită pentru a obține un profit ilegal pentru autor sau pentru altă persoană, prin cauzarea unei pierderi în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii”. Legătura de cauzalitate cu o pierdere în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii este destul de evidentă, întrucât directiva vizează armonizarea protecției penale a acestor interese financiare și, prin urmare, abordează infracțiunile PIF. Cu alte cuvinte, frauda în materie de achiziții publice intră în domeniul de aplicare al directivei cu condiția ca aceasta să cauzeze o pierdere în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii.

Această cerință poate ridica în mod semnificativ nivelul pragului pentru urmărirea penală a cazurilor de fraudă în materie de achiziții publice în comparație cu cazurile care nu implică achiziții publice. Cu toate acestea, trebuie să se țină seama și de sintagma „cel puțin”. Aceasta a lăsat statelor membre o marjă de apreciere în ceea ce privește definirea fraudei în materie de achiziții publice.

În acest sens, o serie de state membre solicită dovezi care să indice pierderea în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii ca o condiție pentru urmărirea penală. Unele state membre impun identificarea profitului ilegal pentru autor sau pentru altă persoană, dar nu includ legătura de cauzalitate cu pierderea. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre incriminează orice săvârșire cu intenție a infracțiunilor prevăzute la articolul 3 alineatul (2) litera (b) sau o acțiune sau inacțiune referitoare la acestea, ori le transpun prin dispoziții naționale mai ample, în conformitate cu Directiva PIF. În plus, un număr mare de state membre nu fac nicio distincție între interesul financiar al Uniunii și cel național.

Prin urmare, sfera definiției fraudei în materie de achiziții publice și, prin urmare, cerințele în materie de probe care trebuie respectate în vederea urmăririi penale a unor astfel de infracțiuni variază semnificativ de la un stat membru la altul. Aceste diferențe pot conduce la o protecție inegală a intereselor Uniunii, în cazul în care anumite activități frauduloase nu sunt investigate sau urmărite penal în anumite state membre, în timp ce sunt investigate și urmărite penal în altele.

3. CONCLUZII

Directiva PIF a fost adoptată cu scopul de a întări protecția intereselor financiare ale Uniunii. Directiva aduce valoare adăugată prin stabilirea de: (i) norme minime comune privind definirea infracțiunilor; și (ii) de sancțiuni pentru combaterea fraudelor și a altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

Toate statele membre au transpus principalele dispoziții ale Directivei PIF. Totuși, este necesar să se îmbunătățească transpunerea directivei, în special pentru a asigura transpunerea consecventă a definițiilor infracțiunilor și răspunderea persoanelor juridice și a persoanelor fizice, precum și sancțiunile privind acestea. De asemenea, statele membre trebuie să își intensifice eforturile pentru a transpune în mod corespunzător dispozițiile privind exercitarea competenței și termenele de prescripție. Acest lucru a condus la inițierea, până în prezent, a unor acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva a 17 state membre.

Obiectivul principal al acestui al doilea raport privind transpunerea a fost evaluarea următoarelor aspecte:

(a) dacă pragul privind TVA indicat la articolul 2 alineatul (2) este adecvat;

(b) dacă dispozițiile privind termenele de prescripție astfel cum se menționează la articolul 12 sunt suficient de eficace;

(c) dacă Directiva PIF abordează în mod eficace cazurile de fraudă în materie de achiziții publice.

Prezentul raport s-a bazat în principal pe informațiile pe care statele membre le-au furnizat Comisiei, inclusiv pe statisticile anuale privind infracțiunile PIF transmise Comisiei de către statele membre în temeiul articolului 18 alineatul (2). Cu toate acestea, după cum s-a menționat, statisticile transmise de statele membre nu oferă în prezent suficiente elemente pentru a trage concluzii definitive. Mai mult, informații privind sumele recuperate și prejudiciul estimat sunt disponibile numai într-un număr limitat de state membre. În acest context, este dificil să se evalueze caracterul adecvat și eficacitatea dispozițiilor Directivei PIF și necesitatea unei revizuiri a directivei pe această bază.

Comisia îndeamnă statele membre să colecteze și să transmită datele în timp util, în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 18 alineatul (2) din Directiva PIF. Atunci când este necesar, Comisia poate furniza orientări suplimentare cu privire la modul în care statele membre ar trebui să raporteze statisticile. De asemenea, Comisia ar putea să adreseze în continuare o solicitare personalizată statelor membre care nu au transmis date complete și cuprinzătoare în conformitate cu articolul 18 alineatul (2).

Frauda în domeniul TVA

În ceea ce privește pragul privind TVA prevăzut la articolul 2 alineatul (2) din Directiva PIF, a fost luat în considerare elementul de prejudiciu. S-a constatat că, din cauza pragului de 10 milioane EUR, un număr semnificativ de activități frauduloase nu fac obiectul Directivei PIF. În plus, statele membre cu economii mai mici au un număr mai mare de cazuri în care cuantumul prejudiciului nu atinge pragul de 10 milioane EUR. În plus, există un număr semnificativ de activități frauduloase legate de TVA care vizează teritoriul a două sau mai multe state membre, dar cu un prejudiciu total mai mic de 10 milioane EUR. Mai mult, autoritățile de investigare competente nu au adesea o imagine completă a naturii activității infracționale în etapa inițială a

investigației. Așteptarea până la atingerea pragului de 10 milioane EUR poate avea un efect negativ asupra investigației. În cele din urmă, pragul ar putea crea o lipsă de claritate cu privire la faptul dacă autoritățile naționale sau EPPO ar trebui să preia un caz de fraudă în domeniul TVA și când ar trebui să fie acesta transferat către EPPO.

În plus, în timp ce majoritatea statelor membre iau în considerare prejudiciul global cauzat în mai multe state membre de același mecanism de fraudă în domeniul TVA (abordare cumulativă) în conformitate cu considerentul 4 din Directiva PIF, unele calculează prejudiciul pentru fiecare stat membru în parte. În plus, dintre statele membre care aplică metoda cumulativă, unele iau în considerare doar prejudiciul produs în statele membre care au aderat la EPPO. Aceste practici sunt foarte dificil de reconciliat cu formularea considerentului 4 din Directiva PIF.

Limitele expuse mai sus în ceea ce privește suma și modul de definire a pragului financiar ridică îndoieli cu privire la faptul dacă pragul este suficient de eficace și de disuasiv pentru a combate frauda gravă împotriva sistemului comun de TVA. Reducerea pragului și prevederea unor criterii alternative pentru luarea în considerare a caracterului grav al infracțiunii ar putea fi avute în vedere în contextul unei viitoare revizuiri a Directivei PIF.

Cu toate acestea, chiar dacă, în acest stadiu, nu există suficiente date privind aplicarea în practică a pragului de 10 milioane EUR pentru a evalua caracterul adecvat al sumei, atunci când este necesar, ar trebui să se furnizeze orientări suficiente cu privire la metoda de calcul al pragului.

Achiziții publice

Directiva PIF nu include nicio definiție a cheltuielilor aferente achizițiilor. Deși intenția legiuitorului poate fi dedusă din alte dispoziții ale Directivei PIF, trimiterea actuală la un alt act legislativ al UE din considerente ar putea conduce la un anumit nivel de incertitudine în ceea ce privește domeniul de aplicare al definiției fraudei în materie de achiziții publice, atunci când sunt implicate autorități contractante naționale care gestionează fonduri UE.

În plus, după cum s-a menționat, formula introductivă a articolului 3 alineatul (2) litera (b) stabilește o calificare specială pentru intenție (în comparație cu celelalte infracțiuni PIF) și prevede că frauda în materie de achiziții publice ar trebui să fie incriminată *cel puțin* dacă este săvârșită pentru a obține un profit ilegal pentru autor sau pentru altă persoană, prin cauzarea unei pierderi în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii. Marja de interpretare lăsată statelor membre în ceea ce privește elementul intențional cu sintagma „cel puțin” poate conduce la probleme legate de protecția inegală a intereselor Uniunii, deoarece anumite activități frauduloase pot să nu fie investigate sau urmărite penal în anumite state membre (din cauza lipsei intenției dovedite), în pofida faptului că sunt investigate și urmărite penal în altele.

Modificările considerentului 6, care să clarifice faptul că achizițiile implicând autorități contractante naționale care gestionează fonduri UE, intră, într-adevăr, și în domeniul de aplicare al directivei, iar modificările articolului 3 alineatul (2) litera (b), care să reflecte cerința mai amplă privind intenția din cadrul celorlalte infracțiuni de fraudă PIF, și anume „infracțiunile

săvârșite cu intenție", ar putea fi luate în considerare în cadrul unei viitoare revizuiri a Directivei PIF.

Termene de prescripție

Alte probleme în cazurile transfrontaliere pot proveni din lipsa de uniformitate a normelor naționale aplicabile termenelor de prescripție, ceea ce duce la situații în care operatorii economici implicați în aceeași activitate frauduloasă pot beneficia de regimuri diferite, în funcție de statele membre în care este urmărit penal cazul lor. Prin urmare, este posibil ca cerința minimă prevăzută în Directiva PIF să nu fie suficientă pentru a permite investigarea, urmărirea penală, judecarea, pronunțarea unor hotărâri judecătorești și executarea pedepselor pentru toate infracțiunile PIF în mod uniform în toate statele membre în ceea ce privește termenele de prescripție.

Cu toate acestea, nu a trecut suficient timp de la intrarea în vigoare a Directivei PIF pentru a permite ca termenele de prescripție prevăzute la articolul 12 să fi expirat în legătură cu o infracțiune care intră sub incidența Directivei PIF.

În plus, în acest stadiu nu există dovezi concrete care să demonstreze că este mai puțin probabil ca infracțiunile PIF să fie investigate, urmărite penal, judecate și pedepsite în unele state membre decât în altele, din cauza termenelor de prescripție prea scurte.

În conformitate cu articolul 18 din Directiva PIF, Comisia va continua să evalueze respectarea de către statele membre a Directivei PIF și va lua toate măsurile adecvate pentru a asigura conformitatea cu dispozițiile acesteia în întreaga Uniune Europeană. De asemenea, Comisia își va intensifica dialogul cu autoritățile naționale cu privire la mijloacele de îmbunătățire a colectării datelor, astfel încât să fie în măsură să evalueze punerea în aplicare a Directivei PIF pe baza unor informații mai complete.