EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Revisionsretten

Foreløbig evaluering i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/785 af 29. april 2021 om oprettelse af EU-programmet for bekæmpelse af svig og om ophævelse af forordning (EU) nr. 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. INDLEDNING

Svig og relaterede ulovlige aktiviteter kan have en alvorlig skadelig indvirkning på Den Europæiske Unions (EU's) og medlemsstaternes finansielle interesser. Dette problem er så meget desto mere presserende på et tidspunkt, hvor EU's samlede udgifter under EU's flerårige budget for 2021-2027 har nået et hidtil uset niveau på ca. 1,8 bio. EUR, til dels som reaktion på covid-19-pandemien. En effektiv og korrekt anvendelse af EU-budgettet, herunder i medlemsstaterne, er afgørende for at bevare den offentlige og skatteydernes tillid. Omvendt kan en høj forekomst af svig kvæle den økonomiske vækst og underminere et bredere økonomisk opsving. For at styrke EU's modstandsdygtighed i særligt usikre tider er det derfor vigtigt at styrke vores fælles forsvar mod svig, både internt og eksternt.

I henhold til artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) har medlemsstaterne og EU en fælles forpligtelse til at beskytte sidstnævntes finansielle interesser. På EU-plan er der sket store ændringer på området for bekæmpelse af svig i det seneste årti, idet:

- direktivet om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Unionens finansielle interesser[1] blev vedtaget i 2017
- Den Europæiske Anklagemyndigheds (EPPO's) operationelle aktiviteter blev iværksat i juni 2021
- forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013[2] ("OLAF-forordningen") blev revideret i 2020 for at styrke effektiviteten af de administrative undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)[3].

Der er en generel erkendelse af, at EU bør støtte medlemsstaternes arbejde for at beskytte sine egne finansielle interesser. De fleste tilfælde af svig og uregelmæssigheder opdages, efterforskes og retsforfølges nemlig på nationalt plan.

Ligesom sin forgænger, Hercule III-programmet, tilvejebringer EU's program for bekæmpelse af svig (UAFP) målrettet finansiering til bekæmpelse af svig til støtteberettigede modtagere fra medlemsstaterne og associerede lande.

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT L 198 af 28.7.2017).

2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT L 248 af 18.9.2013, s. 1) med ændringer. http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2223 af 23. december 2020 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs undersøgelser (EUT L 437 af 28.12.2020).

2. EU-PROGRAMMET FOR BEKÆMPELSE AF SVIG (UAFP)

UAFP er EU's vigtigste finansieringsinstrument til beskyttelse af EU's finansielle interesser mod svig, korruption eller andre uregelmæssigheder.

Følgende programmål er fastsat i UAFP-forordningen:

> *"1. Programmets **generelle mål** er at:*
>
> *a) beskytte Unionens finansielle interesser*
>
> *b) understøtte gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.*
>
> *2. Programmets **specifikke mål** er at:*
>
> *a) forebygge og bekæmpe svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser*
>
> *b) støtte indberetning af uregelmæssigheder, herunder svig, i forbindelse med EU-budgetmidler under delt forvaltning og vedrørende førtiltrædelsesbistand*
>
> *c) tilvejebringe værktøjer til udveksling af oplysninger og støtte til operationelle aktiviteter inden for gensidig administrativ bistand i told- og landbrugsanliggender."*

I henhold til forordningens artikel 13 er Kommissionen forpligtet til at foretage en foreløbig evaluering af programmet.

> *"2. Den foreløbige evaluering af programmet foretages, når der foreligger tilstrækkelige oplysninger om programmets gennemførelse, dog senest fire år efter påbegyndelsen af programmets gennemførelse.*
>
> *(...)*
>
> *4. Kommissionen meddeler Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Revisionsretten resultaterne af evalueringerne og sine bemærkninger hertil og offentliggør dem på sit websted."*

Fristen på fire år efter programmets start udløber den 31. december 2024.

Under forberedelserne til det nuværende flerårige budget blev de uregelmæssigheder og tilfælde af mistanke om svig, der blev konstateret under gennemførelsen af budgettet og indberettet af medlemsstaterne[4] i henhold til artikel 325, stk. 5, i TEUF, analyseret. Dette

[4] De årlige rapporter om beskyttelse af Unionens finansielle interesser i henhold til artikel 325 i TEUF findes på: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

viste, at de skadelige finansielle virkninger i årenes løb har været så store, at EU fortsat har brug for et program som UAFP for at kunne opfylde sin forpligtelse til at beskytte EU-budgettet.

Programmet gennemføres på grundlag af årlige finansieringsafgørelser og arbejdsprogrammer, som Kommissionen har vedtaget. I UAFP-forordningens artikel 3, stk. 1, er det disponible UAFP-budget for den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 fastsat til 181,2 mio. EUR.

I henhold til UAFP-forordningen skal programmet i princippet gennemføres ved direkte forvaltning i overensstemmelse med forordning (EU, Euratom) nr. 2018/1046[5] ("finansforordningen") eller (undtagelsesvis) ved indirekte forvaltning med et andet organ, der er omhandlet i finansforordningens artikel 62, stk. 1, litra c) (f.eks. en international organisation).

I henhold til UAFP-forordningens artikel 5, stk. 2, kan der via programmet ydes midler i enhver af de former, der er fastsat i finansforordningen. Disse omfatter navnlig tilskud og udbud samt godtgørelse af rejse- og opholdsudgifter som fastsat i finansforordningens artikel 238. Via programmet kan der ydes midler til aktiviteter, der gennemføres i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 515/97[6], navnlig til dækning af de typer omkostninger, der er omhandlet i den vejledende liste i bilag I til nævnte forordning.

I henhold til UAFP-forordningens artikel 5, stk. 4,i skal Kommissionen, hvis den støttede aktivitet omfatter anskaffelse af udstyr, om nødvendigt oprette en koordineringsmekanisme for at sikre effektivitet og interoperabilitet mellem alt det udstyr, der indkøbes med støtte fra (andre) EU-programmer (f.eks. gennem GD TAXUD's instrument for toldkontroludstyr (CCEI)).

Tilskud tilvejebragt inden for rammerne af programmet kan dække op til 80 % af de støtteberettigede omkostninger. I behørigt begrundede undtagelsestilfælde kan denne procentdel forhøjes til højst 90 %, hvis det foreslåede projekt er en "prioriteret

---

[5] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1). Denne forordning blev pr. 30. september 2024 erstattet af forordning (EU, Euratom) 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L 2024/2509, 26.9.2024). Da forordning (EU, Euratom) 2018/1046 imidlertid fandt anvendelse i evalueringsperioden, vedrører alle henvisninger til "finansforordningen" i dette dokument nævnte forordning.

[6] Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1). Forordningen blev evalueret af Kommissionen (OLAF) i 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

foranstaltning" (i henhold til det relevante årlige arbejdsprogram)[7], på de betingelser, der er anført nedenfor.

1) Ved indkaldelse af forslag vedrørende teknisk bistand kan procentsatsen forhøjes, når:

i) forslaget afspejler resultaterne af årsrapporterne om gennemførelsen af artikel 325 i TEUF om bekæmpelse af svig, navnlig ved at indkredse situationer, der er sårbare, og som udgør den største trussel mod beskyttelsen af EU's finansielle interesser eller

ii) forslaget afspejler konklusionerne i Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 19/2017 om importprocedurer [8].

2) Ved indkaldelse af forslag vedrørende uddannelse kan procentsatsen forhøjes, når:

i) projekter, der gennemføres af videnskabelige organisationer og/eller forskningsinstitutioner, opfylder mindst et af kriterierne i litra a) og b) nedenfor ud over kriterium c):

a) Projektet er specifikt oprettet for at fremme uddannelser inden for europæisk strafferet.

b) Projektet støtter oprettelsen af netværk på dette område.

c) Disse aktiviteter har til formål at beskytte EU's finansielle interesser eller

ii) uddannelsesprojekterne dækker et af de undtagelsestilfælde, der er anført for indkaldelsen af forslag vedrørende teknisk bistand.

Enhver juridisk enhed, der opfylder kravene i den gældende retlige ramme, kan få tildelt offentlige indkøbskontrakter. Der gøres brug af offentlige indkøb til at købe adgang til databaser, finansiere konferencer og (specialiseret) uddannelse og til at udvikle specifikke IT-værktøjer.

De støtteberettigede modtagere inden for rammerne af programmet er nationale eller regionale myndigheder i medlemsstaterne eller associerede lande, forskningsinstitutioner, uddannelsesinstitutioner og nonprofitorganisationer, der er oprettet i en medlemsstat og har været aktive i staten i mindst et år, samt internationale organisationer.

Den 20. marts 2024 blev der undertegnet en associeringsaftale mellem Kommissionen og Ukraine, hvilket gør landet til det første ikke-EU-land, der har formaliseret sin deltagelse i UAFP, med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2023.

---

[7] UAFP-forordningens artikel 8 om samfinansiering: *"Samfinansieringssatsen for tilskud tildelt i henhold til programmet må ikke overstige 80 % af de støtteberettigede omkostninger. Finansiering ud over dette loft ydes kun i behørigt begrundede undtagelsestilfælde, som fastlægges i de i artikel 11 omhandlede arbejdsprogrammer, og sådan finansiering må ikke overstige 90 % af de støtteberettigede omkostninger."*

[8] https://www.eca.europa.eu/da/publications?did=44169.

3. DEN FORELØBIGE EVALUERING

I overensstemmelse med hvad der angives i UAFP-forordningens artikel 13 og Kommissionens retningslinjer for bedre regulering, anvendes der i den foreløbige evaluering fem kriterier til vurdering af programmet:

- programmets **effektivitet** med hensyn til at nå dets mål og forventede resultater, herunder varigheden (holdbarheden) af det erhvervede udstyr og de erhvervede værktøjer
- **effektiv** anvendelse af (finansielle og menneskelige) ressourcer
- programmets interne og eksterne **sammenhæng** med andre EU-indsatsområder
- **relevansen** af alle programmets mål, og
- programmets **EU-merværdi**.

Evalueringen dækker perioden fra den 1. januar 2021 til den 31. juli 2024. Denne evaluering er baseret på resultaterne af en ekstern undersøgelse, der blev afsluttet i maj 2024[9], som dækker perioden fra den 1. januar 2021 til den 31. januar 2024.

4. EVALUERINGSMETODEN

I forbindelse med denne evaluering har Kommissionen først og fremmest baseret sig på ovennævnte undersøgelse. Kommissionen har også taget udgangspunkt i den forudgående evaluering fra 2018, der blev foretaget som forberedelse til lovforslaget til UAFP-programmet, de årlige arbejdsprogrammer for UAFP og de årlige oversigter over gennemførelsen af programmet, som Kommissionen har udarbejdet, og som er vedlagt som bilag til Kommissionens årlige rapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser.

Der blev nedsat en tværtjenstlig styringsgruppe bestående af Kommissionens relevante tjenestegrene til at støtte evalueringsprocessen.

Den foreløbige evaluering omfatter programmets tre komponenter ("Hercule"-delen, AFIS og IMS), alle de foranstaltninger, der finansieres inden for rammerne af programmet, og det forberedende arbejde og gennemførelsesarbejdet, der udføres af interessenterne i forbindelse med disse foranstaltninger. Den dækker også potentielle støttemodtageres ansøgninger om tilskud (inden for rammerne af "Hercule"-komponenten), som ikke blev imødekommet efter evalueringen af forslaget. Årsagen er, enten at der på grund af manglende midler blev givet afslag på de støtteberettigede ansøgninger , eller at ansøgningerne ikke var støtteberettigede, da deres score lå under minimumstærsklen på 60 %.

[9] Undersøgelsen blev udført af ICF Belgium S.A., Bruxelles. Findes på: https://op.europa.eu/s/zXCm.

5. DE VIGTIGSTE RESULTATER AF DEN FORELØBIGE EVALUERING

På grundlag af den indsamlede dokumentation viste evalueringen overordnet set, at programmet indtil videre har opfyldt sine generelle og specifikke mål. I tråd med mange støttemodtageres synspunkter blev det i evalueringen også konkluderet, at det er nødvendigt at opretholde et finansieringsprogram for at støtte dem i deres bestræbelser på at beskytte EU's finansielle interesser. Støttemodtagerne mente, at de opnåede resultater og programmets samlede output i høj grad vejede tungere end den tid, den arbejdsindsats og de omkostninger, som deltagelsen heri krævede. Deltagerne betragtede også anerkendelsen og det forbedrede omdømme som følge af deres deltagelse i programmet som et værdifuldt aktiv, der giver en uventet merværdi.

5.1. Effektivitet

Vurderingen af alle tilgængelige datakilder tyder på, at programmet og aktiviteterne har været effektive. Navnlig har de støttede aktiviteter i denne fase af gennemførelsen af programmets tre komponenter forbedret (eller kan forbedre) forebyggelsen, opdagelsen og undersøgelsen af svig og andre ulovlige aktiviteter til skade for EU's finansielle interesser. De tre komponenter kan også forbedre det tværnationale og tværfaglige samarbejde. I forhold til de referencescenarier, der er fastsat for hver af komponenterne, og som henviser til de resultatindikatorer, der blev anvendt mellem 2019 (Hercule III) og 2022 (UAFP), er effektiviteten generelt uændret eller blevet forbedret siden starten i 2021.

I den endelige evaluering af Hercule III blev der konstateret aspekter, der kan have hæmmet programmets effektivitet, herunder navnlig at visse medlemsstaters myndigheder manglede ressourcer med hensyn til at opfylde programmets administrative krav. På trods af dette er antallet af ansøgninger i de seneste år (fra 2022 til 2024), der er modtaget for "Hercule-komponenten" under UAFP (forslag om teknisk bistand), imidlertid fordoblet. Denne betydelige stigning viser, at Kommissionens bestræbelser i 2022 og 2023 på at afholde workshopper for tidligere og potentielle støttemodtagere har været effektive med hensyn til at øge kendskabet til finansieringsmulighederne og gøre dem mere attraktive. De forbedrede muligheder for vejledning var derudover en reaktion på en anbefaling i evalueringen af Hercule III-program i 2021.

En mere målrettet underretning af potentielle støttemodtagere om indkaldelser af forslag kan yderligere øge antallet af ansøgere samt antallet af medlemsstater, der deltager i programmet, navnlig fra lande, der i øjeblikket indgiver færre eller slet ingen ansøgninger.

Målrettede informationsmøder med deltagelse af de medlemsstater, der indberetter et stort antal tilfælde af svig/uregelmæssigheder i EU, kan øge deltagelsen og resultere i en mere jævn fordeling af midlerne medlemsstaterne imellem. Ikke desto mindre bør det bemærkes, at nogle lande af forskellige årsager (herunder tilgængeligheden af nationale midler) muligvis ikke er interesserede i at deltage i UAFP's tilskudskomponent.

Det tværnationale samarbejde kan styrkes ved at give støttemodtagerne incitamenter til at etablere multinationale projektgrupper og inddrage partnere fra andre medlemsstater.

Med hensyn til varighed (holdbarhed) blev det i evalueringen påvist, at de foranstaltninger, der finansieres via programmet, er holdbare, dvs. at de har haft virkninger, der rækker ud over projektets slutdato. Undersøgelsen viste, at holdbarheden af den tekniske bistand afhænger af arten af og omkostningerne til det indkøbte udstyr. De, der havde fået støtte i form af uddannelse og konferencer påpegede, at netværksmulighederne, navnlig dem, der involverer et grænseoverskridende samarbejde, rækker ud over de respektive projekters varighed.

I modsætning til Hercule-komponenten ydes der via AFIS ikke finansiel støtte til ansøgere med henblik på projektudvikling. Hovedformålet med AFIS er at lette udvekslingen af oplysninger om svig mellem de relevante nationale myndigheder og EU-myndigheder. Effektiviteten af AFIS kan vurderes ud fra dets output.

En central resultatindikator for AFIS er antallet af informationer om gensidig bistand, der stilles til rådighed, og antallet af støttede aktiviteter i forbindelse med gensidig bistand. For perioden 2021-2023 blev de årlige mål for denne indikator overgået.

Den vigtigste indikator til at vurdere virkningen af AFIS er AFIS-brugernes tilfredshedsgrad, som måles ved hjælp af periodiske brugerundersøgelser. Resultaterne af den seneste undersøgelse (fra 2023) bekræftede, at AFIS tilvejebringer velfungerende værktøjer til informationsudveksling inden for sit aktivitetsområde.

Denne seneste undersøgelse indeholdt også spørgsmål om IMS-værktøjets funktionalitet og resultater. Brugernes samlede tilfredshedsgrad (herunder med funktionaliteten og resultaterne) med hensyn til IMS lå på ca. 91 %. Dette er meget positivt i forhold til resultaterne fra 2019, hvor brugernes tilfredshedsgrad lå på 72 %.

Samtidig afslørede interviews med flere IMS-landechefer visse områder, hvor der er behov for forbedring. Indberetningsskemaerne indeholder eksempelvis for mange felter med til tider forvirrende beskrivelser.

Det bør bemærkes, at dette ikke udelukkende er et problem for OLAF/IMS, men afspejler et overordnet større "generelt" krav med hensyn til registrering, indberetning og udveksling af data til forskellige formål, herunder ansvarlighed og sporbarhed.

Der blev lanceret en ny version af IMS den 1. oktober 2024. IMS havde været genstand for en gennemgribende opgradering til avancerede teknologier, hvilket gjorde systemet mere højtydende, samtidig med at der blev skabt forudsætninger for en lettere support og effektiv udvikling af fremtidige krav. Det tekniske arbejde blev også suppleret med forskellige andre forbedringer: et moderne design og layout, lettere navigation, forbedret søgeværktøj, bedre statistik og opdaterede brugermanualer.

Planerne for uddannelse i det nye og opgraderede system løber frem til udgangen af 2024 for alle IMS-brugere i OLAF, Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaterne.

Ved den foreløbige evaluering af UAFP blev der endvidere konstateret aspekter, der kan have hæmmet programmets effektivitet. De allerede nævnte medlemsstaters myndigheders manglende ressourcer og efterfølgende manglende evne til at opfylde programmets administrative krav kan føre til færre ansøgninger. Det kan være afgørende at stille mere vejledning til rådighed for ("Hercule"-)ansøgere og brugere (af IMS-værktøjet) for at afhjælpe dette problem.

5.2. Virkningsgrad

Overordnet set har gennemførelsen af programmets første komponent gjort det muligt for EU og de nationale undersøgelsesmyndigheder at anvende deres ressourcer med en højere virkningsgrad til effektivt at bekæmpe alvorlige lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Selv om de fleste projekter vedrørende teknisk bistand og uddannelse stadig befinder sig i gennemførelsesfasen, var det ved evalueringen muligt at indkredse de vigtigste områder, hvor (Hercule-)tilskuddene bidrog til en mere virkningsfuld forvaltning af omkostninger og ressourcer. Disse omfatter anskaffelse af udstyr, indsamling, analyse og udveksling af data vedrørende svig, uddannelsesaktiviteter, opbygning af relationer og undersøgelser.

Den nuværende ansøgningsprocedure er betydeligt bedre end under det tidligere program og ifølge interessenterne yderst virkningsfuld. Feedbacken og anbefalingerne om at forenkle ansøgningsproceduren og give ansøgerne mere vejledning, som blev givet i forbindelse med den endelige evaluering af Hercule III-programmet, er blevet taget i betragtning i det nuværende program, hvilket har resulteret i flere ansøgninger hvert år.

Vejledningen og instruktionerne til udarbejdelse af ansøgningen blev af de fleste ansøgere anset som klare og let tilgængelige. De dokumenter, der offentliggøres i forbindelse med den årlige indkaldelse af forslag inden for rammerne af hvert årligt arbejdsprogram, giver et klart overblik over de støtteberettigede forslag og indeholder en klar præsentation af kriterierne for støtteberettigelse. Indkaldelsen ledsages også af en onlinemanual for udarbejdelse og indsendelse af forslag, som ifølge ansøgerne er let og intuitiv at finde rundt i.

Større brugervenlighed for brugere med handicap, herunder synshandicap, kan også gøre proceduren mindre ressourcekrævende for nogle ansøgere.

Tilskudsaftalen sikrer modtagerne en god budgetmæssig fleksibilitet. Denne fleksibilitet øger projekternes virkningsgrad, da den mindsker den administrative byrde for både støttemodtagerne og Kommissionens (OLAF's) programforvaltere.

Den foreløbige evaluering af UAFP's første komponent ("Hercule") viste, at støttemodtagerne havde opnået visse omkostningsbesparelser. En tredjedel af støttemodtagerne anslog disse besparelser til at være meget betydelige eller betydelige.

Med hensyn til den tekniske komponent bemærkede støttemodtagerne, at deres forbedrede kapacitet og evner gjorde det muligt for dem at gennemføre foranstaltningerne mere virkningsfuldt i deres lande. En anden vigtig faktor er, at denne øgede virkningsgrad har en sneboldeffekt og også gavner EU's partneragenturer. UAFP-deltagerne er således bedre rustet til at reagere på anmodninger om gensidig bistand og fælles undersøgelser med EU's partneragenturer.

Denne evaluering viste, at AFIS har fået en højere virkningsgrad. Det har eksempelvis tilvejebragt teknisk støtte til et par dusin fælles toldaktioner siden 2021. Brugerne anser UAFP-midlerne til IMS for at være en virkningsfuld udnyttelse af ressourcerne. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere den samlede virkningsgrad i forbindelse med forbedringerne af de to systemer på grundlag af de data, der er til rådighed for denne evaluering.

UAFP ser ifølge analysen ud til at repræsentere en virkningsfuld udnyttelse af ressourcerne baseret på en cost-benefit-analyse. Det er dog vigtigt at bemærke, at det i lyset af de data, der er tilgængelige i denne foreløbige fase af programmet, ikke er muligt at udarbejde en fuldstændig kvantitativ kortlægning af programmets omkostninger og fordele eller at værdiansætte alle omkostninger og fordele, således at de kan sammenlignes med hinanden.

5.3. Sammenhæng

På grundlag af analysen af de relevante programmer samt resultaterne af den høring af interessenter, der blev gennemført i forbindelse med evalueringen, anses programmet generelt for at være sammenhængende – både internt og eksternt. Ikke desto mindre er der konstateret nogle potentielle overlapninger og/eller områder, hvor der er behov for forbedringer.

Undersøgelserne har vist større intern sammenhæng i forhold til den foregående programmeringsperiode, fordi programmets trekomponentstruktur mindsker den administrative byrde og forenkler forvaltningen af midlerne, budgetfleksibiliteten og omfordelingen af midler på tværs af de tre komponenter.

Af hensyn til den eksterne sammenhæng fokuserede undersøgelserne på en række relevante EU-programmer. Den største risiko for overlapning, der blev konstateret, var mellem UAFP og CCEI og i langt mindre grad med to andre finansieringsprogrammer fra GD TAXUD, nemlig toldprogrammet og Fiscalisprogrammet. Med hensyn til støttemodtagere ydes der via CCEI finansiel støtte specifikt til medlemsstaternes toldmyndigheder. I modsætning hertil er UAFP (mere) fokuseret på de retshåndhævende myndigheder, som ikke modtager midler fra CCEI. CCEI fokuserer på toldaktiviteter, navnlig på at udvikle toldkapaciteten ved grænseovergangsstederne og toldlaboratoriernes kapacitet, mens UAFP's fokus ligger på at forebygge (finansielle) uregelmæssigheder og svigagtig adfærd, der skader EU's finansielle interesser.

Ved de høringer, der blev gennemført i forbindelse med denne evaluering, blev der ikke konstateret nogen større overlapninger mellem de midler, der blev tilvejebragt af GD TAXUD til de nationale toldmyndigheder, og de aktiviteter, der blev finansieret inden for rammerne af UAFP. Dette skyldes hovedsagelig forskellene i programmernes anvendelsesområde og det forhold, at de kompetente generaldirektorater arbejder tæt sammen på forskellige niveauer og i forskellige faser af tildelingsproceduren. Dette sikrer koordinering og skaber klarhed for ansøgerne og støttemodtagerne om, hvordan programmerne og de støtteberettigede aktiviteter fungerer. På grundlag af undersøgelsens resultater er der fortsat generelt sammenhæng mellem UAFP og de øvrige relevante finansieringsprogrammer, hvilket er i overensstemmelse med den foregående programmeringsperiode.

5.4. Relevans

Ved relevansvurderingen er det blevet konstateret, at UAFP's aktiviteter i det store og hele har været relevante i løbet af denne evalueringsperiode, både med hensyn til at nå programmets generelle mål og imødekomme behovene hos ansøgere, støttemodtagere, deltagere (Hercule) og brugere (AFIS og IMS).

Hercule og AFIS har også vist sig at være relevante med hensyn til at kortlægge og bekæmpe nye tendenser inden for svig mod EU's finansielle interesser, selv om der er tegn på, at Hercule vil drage fordel af en betydelig stigning i de finansielle ressourcer, som fremhævet i denne rapport.

De nuværende tendenser inden for svigagtig adfærd viser, at der er brug for ekstra midler til projekter til støtte for bekæmpelsen af digitalt svig. Fortsat støtte til de nationale myndigheder til bekæmpelse af svig og andre ulovlige aktiviteter, der skader EU-budgettet, kan kræve en betydelig forhøjelse af programmets nuværende budget til dækning af de høje omkostninger til udstyr eller hardware samt behovet for, at de politiske beslutningstagere holder trit med den teknologiske udvikling.

Ved en sådan budgetforhøjelse bør der endvidere tages hensyn til udvidelsen af programmets geografiske anvendelsesområde til Ukraine, der nu er et associeret land til programmet, og en eventuel udvidelse til andre (nye) kandidatlande.

Ansøgere og modtagere af midler inden for rammerne af Hercule-komponenten anførte, at der var et betydeligt behov for yderligere støtte gennem projekter vedrørende teknisk bistand og uddannelsesaktiviteter og fremhævede manglen på lignende støtte fra nationale eller andre kilder.

Endelig kan det også blive nødvendigt at øge budgettet til dækning af den stigende andel af årlige ansøgninger vedrørende aktioner inden for rammerne af Herculeprogrammet, hvortil der i øjeblikket ikke ydes tilskud på grund af budgetbegrænsninger, dvs. ca. tre fjerdedele af de ansøgninger om teknisk bistand i de seneste år.

5.5. EU-merværdi

De analyserede data afspejler, at UAFP-programmet generelt klarede sig godt i forhold til referenceindikatorerne for EU-merværdi.

Modtagerne af midler inden for rammerne af Hercule-komponenten anførte, at de var meget tilfredse, og bekræftede, at det samme støtteniveau ikke ville have været muligt på nationalt plan. Dette resultat blev bekræftet af respondenterne i de målrettede undersøgelser og af de interviewede.

UAFP-dataene om AFIS viser en støt stigning hvert år i tilgængeligheden af oplysninger om gensidig bistand inden for rammerne af programmet, som regelmæssigt opfylder de årlige mål for denne indikator.

Dataene afspejler generelt en høj tilfredshed med IMS, idet et stort flertal af brugerne er tilfredse med værktøjet.

UAFP-programmet giver yderligere fordele gennem sit bidrag til at opfylde centrale mål for bæredygtig udvikling. Navnlig bidrager den finansielle støtte fra EU gennem tilskud til teknisk bistand til målet om bæredygtig udvikling, der handler om at mindske uligheder inden for og mellem lande ved at styrke de nationale myndigheders budgetter.

Desuden bidrager programmet indirekte til at opbygge effektive, ansvarlige og inklusive institutioner ved at støtte de retshåndhævende myndigheder, navnlig gennem tilskud til fremme af den digitale omstilling samt gennem værktøjer og støtte tilvejebragt via AFIS og IMS.

Via inddragelsen af OLAF opnår de uddannelsesaktiviteter, der organiseres af forskellige støttemodtagere, endvidere en betydelig troværdighed, hvilket resulterer i flere deltagere og større synlighed.

Størrelsen og omfanget af midlerne inden for rammerne af UAFP bør som minimum opretholdes, da feedback fra ansøgere og støttemodtagere viser, at programmet yder et bidrag til et unikt nicheområde, og at ethvert tab af UAFP-finansieringsmuligheder vil efterlade et betydeligt hul.

6. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

De fleste af konklusionerne i undersøgelsesrapporten afspejles på betryggende vis allerede i vid udstrækning i den nuværende gennemførelse af UAFP. Denne evaluering understøtter således ikke blot Kommissionens nuværende praksis, men er også et benchmark for den fremtidige programrelaterede udvikling.

Under hensyntagen til resultaterne i de foregående afsnit mener Kommissionen, at programmet udgør et solidt grundlag for at hjælpe medlemsstaterne og de associerede lande med at håndtere svigområdet, som er under stadig udvikling. Programmet tager

med den operationelle lancering af EPPO i 2021 endvidere hensyn til den nye europæiske institutionelle struktur.

UAFP anses for at reagere på de aktuelle udfordringer på flere måder.

Da flere og flere kriminelle aktiviteter foregår i cyberspace, hjælper programmet for det første medlemsstaterne med at styrke deres digitale kapacitet til at opdage og efterforske svig. UAFP støtter derfor anskaffelsen af avancerede analytiske værktøjer og databaser og tilbyder ekspertuddannelse i digital kriminalteknik. Denne type støtte er i fuld overensstemmelse med Kommissionens nye strategi for bekæmpelse af svig, som på det kraftigste fremmer anvendelsen af avancerede analytiske værktøjer og IT-værktøjer.

For det andet er størstedelen af UAFP-midlerne i betragtning af stigningen i EU's udgifter under det nye budget og NextGenerationEU rettet mod bekæmpelse af svig i forbindelse med udgifter, herunder udgifter under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Dette understøttes af, at EU nu har etableret CCEI for indkøb, opgradering og vedligeholdelse af toldkontroludstyr. Med et budget på ca. 1 mia. EUR for den nuværende syvårsperiode har dette instrument frigjort betydelige ressourcer til UAFP, som tidligere blev tildelt via Hercule III til finansiering af toldkontroludstyr og -værktøjer.

På et mere operationelt plan adskiller to aspekter sig, når de vigtigste resultater af evalueringen med hensyn til anbefalinger for den fremtidige gennemførelse sammenfattes:

For det første har interessenterne anmodet Kommissionen om mere detaljeret vejledning i udarbejdelse af en ansøgning. OLAF vil derfor yde mere støtte og vejledning til tilskudsansøgere, navnlig i de lande, der er de nyeste deltagere i programmet. Programmets tilstedeværelse på OLAF's eksterne webside vil blive udvidet med yderligere oplysninger, bedste praksis og manualer for tilskudskomponenten.

For det andet viser resultaterne af evalueringen, at der skal tages hensyn til den vanskelige balance mellem det stærke ønske om at minimere den administrative byrde for ansøgerne og behovet for mere lettilgængelige oplysninger med henblik på rapportering, overvågning og efterfølgende vurderinger. Denne balance er ikke nem at ramme, og Kommissionen vil muligvis undersøge mulighederne for yderligere at finjustere sine rapporterings- og overvågningsværktøjer til dette.

Med hensyn til programmets eksterne overensstemmelse og sammenhæng koordinerer Kommissionens tjenestegrene indbyrdes, når de udarbejder og vedtager deres årlige arbejdsprogrammer for EU's finansieringsinstrumenter vedrørende bekæmpelse af svig og korruption.

Under den nuværende flerårige finansielle ramme har Kommissionen udviklet en tværgående evaluerings- og overvågningsramme for alle udgiftsprogrammer.

Programmet har også forbedret den nuværende ramme ved, at der er blevet udviklet et passende antal indikatorer, der er specifikke for støtteberettigede projekter. De anvendes til hvert år at indberette fremskridt med programmets gennemførelse i programmets årlige oversigt (som led i Kommissionens rapporter om beskyttelse af EU's finansielle interesser). Siden 2017 er alle projekter, der har fået tildelt et tilskud, blevet registreret i Kommissionens "e-Grant"-værktøj, som er en værdifuld database for programmets gennemførelse.

Denne foreløbige evaluering har dannet grundlag for en fremtidig konsekvensanalyse i lyset af de lovgivningsmæssige forberedelser til det næste program. Programmets fortsatte relevans og stigende størrelse med hensyn til aktiviteter inden for dets komponenter, som fremhæves i denne evaluering skaber grundlag for at støtte, at det samlede budget for det fremtidige program (2028-2034) øges betydeligt.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at programmet er virkningsfuldt, effektivt, relevant og sammenhængende, og at det giver en betydelig EU-merværdi. Kommissionen vil fortsat aktivt støtte medlemsstaternes og de associerede landes myndigheder med henblik på at styrke deres kapacitet til at bekæmpe svig og uregelmæssigheder, der påvirker EU-budgettet.

Kommissionen vil bestræbe sig på at: i) forbedre vejledningen til ansøgere ii) ajourføre, hvilken type aktiviteter der finansieres under hensyntagen til den hurtige teknologiske udvikling og iii) sikre en fortsat systematisk koordinering på kommissionsniveau og sammenhæng mellem UAFP og andre EU-programmer.