EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Rekenkamer

Tussentijdse evaluatie op grond van Verordening (EU) 2021/785 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot vaststelling van het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. INLEIDING

Fraude en daarmee verband houdende illegale activiteiten kunnen ernstige negatieve gevolgen hebben voor de financiële belangen van de Europese Unie (EU) en haar lidstaten. Dit probleem is des te urgenter omdat de totale begroting van de EU in het kader van haar meerjarenbegroting 2021-2027 ("MFK") is toegenomen tot een ongekend volume van ongeveer 1,8 biljoen EUR, ten dele als gevolg van de COVID-19-pandemie. Een efficiënte en correcte besteding van de EU-begroting, ook in de lidstaten, is essentieel om het vertrouwen van de burgers en de belastingbetalers te behouden. Omgekeerd kan wijdverspreide fraude de economische groei belemmeren en het bredere economische herstel ondermijnen. Het verbeteren van onze gezamenlijke bescherming tegen fraude, zowel binnen de EU als daarbuiten, speelt daarom een belangrijke rol bij de versterking van de weerbaarheid van de EU in bijzonder onzekere tijden.

Op grond van artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") zijn de lidstaten en de EU gezamenlijk verplicht de financiële belangen van de EU te beschermen. Het fraudebestrijdingslandschap is de afgelopen tien jaar op EU-niveau ingrijpend veranderd als gevolg van:

- de vaststelling van de richtlijn betreffende de bestrijding van fraude ter bescherming van de financiële belangen van de EU door middel van het strafrecht[1] in 2017;
- het opstarten van de operationele activiteiten van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) in juni 2021; en
- de herziening van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013[2] ("de OLAF-verordening") in 2020 ter versterking van de doeltreffendheid van de administratieve onderzoeken van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)[3].

Algemeen wordt erkend dat de EU de lidstaten moet ondersteunen bij hun inspanningen om haar financiële belangen te beschermen. De meeste gevallen van fraude en onregelmatigheden worden immers op nationaal niveau opgespoord, onderzocht en vervolgd.

---

[1] Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017).

[2] Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1), zoals gewijzigd: https://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

[3] Verordening (EU, Euratom) 2020/2223 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding uitgevoerde onderzoeken (PB L 437 van 28.12.2020).

Net zoals zijn voorganger, het Hercules III-programma, verstrekt het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie (Union Anti-Fraud Programme, UAFP) gerichte financiering ter bestrijding van fraude aan in aanmerking komende begunstigden uit de lidstaten en geassocieerde landen.

2. HET FRAUDEBESTRIJDINGSPROGRAMMA VAN DE UNIE

Het UAFP is het belangrijkste financieringsinstrument van de EU voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude, corruptie of andere onregelmatigheden.

In de UAFP-verordening worden de volgende programmadoelstellingen vastgesteld:

> "1. De **algemene doelstellingen** van het programma zijn:
>
> a) het beschermen van de financiële belangen van de Unie;
>
> b) het ondersteunen van de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften.
>
> 2. De **specifieke doelstellingen** van het programma zijn:
>
> a) het voorkomen en bestrijden van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden;
>
> b) het ondersteunen van de melding van onregelmatigheden, waaronder fraude, met financiële middelen in gedeeld beheer en pretoetredingssteun uit de Uniebegroting;
>
> c) het verstrekken van instrumenten voor het uitwisselen van informatie en het ondersteunen van operationele activiteiten inzake wederzijdse administratieve bijstand op het gebied van douanezaken en landbouw."

Op grond van artikel 13 van de UAFP-verordening moet de Commissie een tussentijdse evaluatie van het programma uitvoeren:

> "2. De tussentijdse evaluatie van het programma wordt uitgevoerd zodra er voldoende informatie over de uitvoering van het programma beschikbaar is, doch uiterlijk vier jaar nadat met de uitvoering van het programma is begonnen.
>
> […]
>
> 4. De Commissie deelt de conclusies van de evaluaties tezamen met haar opmerkingen mee aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Rekenkamer en publiceert ze op haar website."

De uiterste termijn van vier jaar na de start van het programma verstrijkt op 31 december 2024.

Tijdens de voorbereiding van de huidige meerjarenbegroting is een analyse gemaakt van de onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen die tijdens de uitvoering van de begroting zijn ontdekt en door de lidstaten zijn gemeld[4] op grond van artikel 325, lid 5, VWEU. Uit deze analyse is gebleken dat de nadelige financiële gevolgen door de jaren heen zo groot zijn gebleven dat de EU haar verplichting tot bescherming van de EU-begroting is blijven nakomen via een programma zoals het UAFP.

Het programma wordt uitgevoerd op basis van door de Commissie vastgestelde jaarlijkse financieringsbesluiten en werkprogramma's. In artikel 3, lid 1, van de UAFP-verordening is de beschikbare UAFP-begroting voor het MFK 2021-2027 vastgesteld op 181,2 miljoen EUR.

Op grond van de UAFP-verordening moet het programma in beginsel in direct beheer worden uitgevoerd overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 2018/1046[5] ("het Financieel Reglement"), of (in uitzonderingsgevallen) in indirect beheer met een ander orgaan als bedoeld in artikel 62, lid 1, punt c), van het Financieel Reglement (bv. een internationale organisatie).

Op grond van artikel 5, lid 2, van de UAFP-verordening kan in het kader van het programma financiering worden verstrekt in een van de in het Financieel Reglement vastgestelde vormen. Daartoe behoren met name subsidies en aanbestedingen, alsook de vergoeding van reis- en verblijfkosten als bedoeld in artikel 238 van het Financieel Reglement. In het kader van het programma kan financiering worden verstrekt voor activiteiten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad[6], met name ter dekking van de soorten kosten op de indicatieve lijst in bijlage I bij die verordening.

Indien de ondersteunde activiteit onder meer de aankoop van apparatuur behelst, moet de Commissie bovendien, op grond van artikel 5, lid 4, van de UAFP-verordening, zo nodig

[4] De overeenkomstig artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie uitgebrachte jaarverslagen over de bescherming van de financiële belangen van de Unie (PIF-verslagen) zijn beschikbaar op: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

[5] Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (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 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1). Deze verordening is met ingang van 30 september 2024 vervangen door Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 2024/2509 van 26.9.2024). Aangezien Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 tijdens de geëvalueerde periode echter van toepassing was, hebben alle verwijzingen in dit document naar het "Financieel Reglement" betrekking op die verordening.

[6] Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1). De verordening is in 2023 geëvalueerd door de Commissie (OLAF): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

zorgen voor een coördinatiemechanisme ter waarborging van de efficiëntie en interoperabiliteit van alle met steun van (andere) EU-programma's aangekochte apparatuur (bv. via het instrument voor douanecontroleapparatuur (CCEI) van DG TAXUD).

De in het kader van het programma toegekende subsidies kunnen tot 80 % van de in aanmerking komende kosten dekken. Indien het voorgestelde project een "prioritaire actie" is (volgens het desbetreffende jaarlijkse werkprogramma), kan dit percentage in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen onder de hieronder omschreven voorwaarden worden verhoogd tot maximaal 90 %[7].

1) Voor het verzoek om technische bijstand kan het percentage worden verhoogd indien:

i) het voorstel de bevindingen van de jaarlijkse verslagen over de uitvoering van artikel 325 VWEU inzake fraudebestrijding weerspiegelt, met name door situaties te identificeren die kwetsbaar zijn en die de grootste bedreiging vormen voor de bescherming van de financiële belangen van de EU; of

ii) het voorstel de bevindingen van Speciaal verslag 19/2017 van de Europese Rekenkamer over invoerprocedures[8] weerspiegelt.

2) Voor het verzoek om opleiding kan het percentage worden verhoogd indien:

i) projecten van wetenschappelijke en/of onderzoeksorganisaties voldoen aan ten minste een van de onderstaande criteria a) en b), en aan criterium c):

a) het project is specifiek opgezet om studies op het gebied van Europees strafrecht te bevorderen, of

b) het project ondersteunt het opzetten van netwerken op dit gebied, en

c) deze activiteiten zijn gericht op het beschermen van de financiële belangen van de EU, of

ii) de opleidingsprojecten een van de uitzonderingsgevallen voor het verzoek om technische bijstand bestrijken.

Contracten voor overheidsopdrachten kunnen worden toegekend aan juridische entiteiten die voldoen aan de vereisten van het toepasselijke rechtskader. Overheidsopdrachten worden gebruikt voor het kopen van toegang tot databanken, het financieren van

[7] Artikel 8 van de UAFP-verordening, inzake cofinanciering: "Het medefinancieringspercentage voor in het kader van het programma toegekende subsidies bedraagt niet meer dan 80 % van de subsidiabele kosten. Financiering boven dit maximum wordt slechts verstrekt in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen, als omschreven in de in artikel 11 bedoelde werkprogramma's, en bedraagt niet meer dan 90 % van de subsidiabele kosten."

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

conferenties en (gespecialiseerde) opleiding en het ontwikkelen van specifieke IT-instrumenten.

De in aanmerking komende begunstigden van het programma zijn nationale of regionale overheden van lidstaten of geassocieerde landen, onderzoeksinstellingen, onderwijsinstellingen en niet op winst gerichte entiteiten die in een lidstaat zijn opgericht en daar gedurende ten minste één jaar actief zijn, alsook internationale organisaties.

Op 20 maart 2024 hebben de Europese Commissie en Oekraïne een associatieovereenkomst gesloten, waarmee Oekraïne het eerste niet-EU-land werd dat zijn deelname aan het UAFP heeft geformaliseerd, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023.

3. DE TUSSENTIJDSE EVALUATIE

Overeenkomstig de aanwijzingen van artikel 13 van de UAFP-verordening en de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie wordt het programma bij de tussentijdse evaluatie beoordeeld aan de hand van vijf criteria:

- de **doeltreffendheid** van het programma wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen en de verwachte resultaten, met inbegrip van de duurzaamheid van de verworven apparatuur en instrumenten;
- het **efficiënte** gebruik van (financiële en personele) middelen;
- de interne en externe **samenhang** van het programma met andere actiegebieden van de EU;
- de **relevantie** van alle programmadoelstellingen, en
- de **meerwaarde** van het programma voor de EU.

De door de evaluatie bestreken periode loopt van 1 januari 2021 tot en met 31 juli 2024. Deze evaluatie is gebaseerd op de bevindingen van een externe studie, die in mei 2024 werd afgerond[9] en die betrekking had op de periode 1 januari 2021 tot en met 31 januari 2024.

4. DE EVALUATIEMETHODE

Bij de uitvoering van deze evaluatie heeft de Commissie zich in de eerste plaats gebaseerd op de bovengenoemde studie. De Commissie heeft zich ook gebaseerd op de voorafgaande evaluatie van 2018 ter voorbereiding van het wetgevingsvoorstel voor het UAFP-programma, de jaarlijkse werkprogramma's van het UAFP en de jaarlijkse overzichten van de uitvoering van het programma, die door de Commissie zijn opgesteld en bij het jaarverslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU ("PIF-verslagen") zijn gevoegd.

[9] De studie is uitgevoerd door ICF Belgium S.A., Brussel. Beschikbaar op: https://op.europa.eu/s/zXCm.

Er werd een interdepartementale stuurgroep van de betrokken diensten van de Commissie opgericht om het evaluatieproces te ondersteunen.

De tussentijdse evaluatie heeft betrekking op de drie onderdelen van het programma (het onderdeel “Hercules”, het AFIS en het IMS), op alle maatregelen die in het kader van het programma worden gefinancierd, en op de voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden van de belanghebbenden met het oog op die maatregelen. De evaluatie heeft ook betrekking op subsidieaanvragen van potentiële begunstigden (in het kader van het onderdeel “Hercules”) die na de evaluatie van de voorstellen zijn afgewezen. De aanvragen kunnen zijn afgewezen omdat ofwel de subsidiabele aanvragen niet zijn goedgekeurd vanwege een gebrek aan middelen, ofwel de aanvragen niet subsidiabel waren omdat de scores ervan onder de minimumdrempel van 60 % lagen.

5. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN DE TUSSENTIJDSE EVALUATIE

In het algemeen is, op basis van de verzamelde gegevens, uit de evaluatie gebleken dat de algemene en specifieke doelstellingen van het programma tot dusver met succes zijn verwezenlijkt. In overeenstemming met de standpunten van veel begunstigden is in de evaluatie ook geconcludeerd dat het noodzakelijk is een financieringsprogramma te handhaven om hen te ondersteunen bij hun inspanningen ter bescherming van de financiële belangen van de EU. De begunstigden waren van mening dat de resultaten en de totale output van het programma ruimschoots opwogen tegen de investering van tijd, moeite en kosten die nodig was om deel te nemen. De deelnemers beschouwden ook de erkenning en de verbeterde reputatie als gevolg van hun deelname aan het programma, een waardevolle troef, als een onverwachte meerwaarde.

5.1. Doeltreffendheid

Uit de beoordeling van alle beschikbare gegevensbronnen blijkt dat het programma en de activiteiten ervan doeltreffend zijn geweest. In deze fase van de uitvoering van de drie onderdelen van het programma hebben de ondersteunde activiteiten met name de preventie, de opsporing en het onderzoek van fraude en andere voor de financiële belangen van de EU schadelijke illegale activiteiten verbeterd, of kunnen zij deze verbeteren. De drie onderdelen kunnen ook de transnationale en multidisciplinaire samenwerking verbeteren. Vergeleken met de uitgangswaarden voor elk van de onderdelen, die betrekking hebben op de tussen 2019 (Hercules III) en 2022 (UAFP) gebruikte prestatie-indicatoren, is de doeltreffendheid sinds de start in 2021 over het geheel genomen gelijk gebleven of verbeterd.

Bij de eindevaluatie van Hercules III zijn aspecten naar voren gekomen die de doeltreffendheid van het programma mogelijk hebben belemmerd; met name hadden bepaalde overheidsdiensten van de lidstaten onvoldoende middelen om aan de administratieve vereisten van het programma te kunnen voldoen. Desondanks is het aantal aanvragen dat de afgelopen jaren (van 2022 tot en met 2024) is ontvangen voor het “Hercules-onderdeel” van het UAFP (voorstellen voor technische bijstand) verdubbeld.

Uit deze significante stijging blijkt dat de inspanningen van de Commissie in 2022 en 2023 om workshops voor vroegere en potentiële begunstigden te organiseren, doeltreffend zijn geweest om de financieringsmogelijkheden meer onder de aandacht te brengen en aantrekkelijker te maken. Dit verhoogde aanbod aan begeleiding was ook een reactie op een aanbeveling uit de evaluatie van het Hercules III-programma in 2021.

Het gerichter informeren van potentiële begunstigden over de oproepen tot het indienen van voorstellen zou kunnen leiden tot een verdere toename van het aantal aanvragers, met name uit landen die momenteel minder of zelfs geen aanvragen indienen, en van het aantal lidstaten dat aan het programma deelneemt.

Gerichte voorlichtingsbijeenkomsten met de lidstaten die een hoog aantal EU-fraudezaken/onregelmatigheden melden, zouden de deelname kunnen bevorderen en tot een gelijkmatigere verdeling van de middelen over de lidstaten kunnen leiden. Niettemin moet worden opgemerkt dat sommige landen om verschillende redenen (bv. de beschikbaarheid van nationale middelen) mogelijk niet geïnteresseerd zijn in deelname aan de subsidiecomponent van het UAFP.

De transnationale samenwerking kan worden verbeterd door begunstigden te stimuleren om multinationale projectteams op te richten en partners uit andere lidstaten erbij te betrekken.

Wat duurzaamheid betreft, is uit de evaluatie gebleken dat de door het programma gefinancierde maatregelen duurzaam zijn, d.w.z. dat de effecten ervan ook na de einddatum van het project aanwezig bleven. De studie heeft uitgewezen dat de duurzaamheid van de technische bijstand afhangt van de aard en de kosten van de aangekochte apparatuur. De begunstigden van opleiding en conferenties hebben erop gewezen dat de netwerkmogelijkheden, met name die waarbij sprake is van grensoverschrijdende samenwerking, ook na afloop van de respectieve projecten nog aanwezig zouden zijn.

Anders dan het Hercules-onderdeel biedt het AFIS aanvragers geen financiële steun om projecten te ontwikkelen. Het belangrijkste doel van het AFIS is om de uitwisseling van fraudegerelateerde informatie tussen de bevoegde nationale en EU-overheidsdiensten te vergemakkelijken. De doeltreffendheid van het AFIS kan worden geëvalueerd aan de hand van de output ervan.

Een van de kernprestatie-indicatoren voor het AFIS is het aantal informatieve elementen op het gebied van wederzijdse bijstand dat beschikbaar is gesteld en het aantal ondersteunde activiteiten in verband met wederzijdse bijstand. De jaarlijkse streefdoelen voor deze indicator zijn voor de periode 2021-2023 overtroffen.

De kernprestatie-indicator voor de beoordeling van het effect van de output van het AFIS is de tevredenheid van AFIS-gebruikers, zoals gemeten aan de hand van periodieke gebruikersenquêtes. Uit de resultaten van de meest recente enquête (2023) bleek dat het

AFIS functionerende instrumenten voor informatie-uitwisseling op zijn activiteitengebied kan opleveren.

Deze meest recente enquête bevatte ook vragen over de functionaliteit en de prestaties van het IMS-instrument. De gecombineerde mate van tevredenheid van gebruikers (met de functionaliteit en de prestaties) van het IMS bedroeg ongeveer 91 %. Dit steekt zeer gunstig af tegen de resultaten van 2019, toen de tevredenheid van gebruikers 72 % bedroeg.

Tegelijkertijd is uit interviews met verschillende IMS-landenmanagers gebleken dat er op bepaalde gebieden ruimte voor verbetering is. Zo bevatten de rapportageformulieren te veel velden, met soms verwarrende beschrijvingen.

Opgemerkt zij dat dit probleem niet alleen bij OLAF/IMS speelt, maar getuigt van een in het algemeen grotere "totale" vraag naar het registreren, rapporteren en uitwisselen van gegevens voor verschillende doeleinden, onder meer met het oog op verantwoording en traceerbaarheid.

Op 1 oktober 2024 is een nieuwe versie van het IMS ingevoerd. Het IMS heeft een grondige aanpassing ondergaan om te worden voorzien van geavanceerde technologieën, waardoor het systeem beter presteert en tegelijkertijd de voorwaarden zijn gecreëerd voor een gemakkelijkere ondersteuning en een efficiënte ontwikkeling van toekomstige vereisten. De technische werkzaamheden zijn ook aangevuld met verschillende andere verbeteringen: een moderne "look-and-feel", een vlottere navigatie, een verbeterd zoekinstrument, betere statistieken en bijgewerkte gebruikershandleidingen.

Tot eind 2024 is opleiding over het nieuwe en verbeterde systeem gepland voor alle IMS-gebruikers bij OLAF en de diensten van de Commissie en in de lidstaten.

Bij de tussentijdse evaluatie van het UAFP zijn ook aspecten naar voren gekomen die de doeltreffendheid van het programma mogelijk hebben belemmerd. Het reeds genoemde gebrek aan middelen van de overheidsdiensten van de lidstaten en het daaruit voortvloeiende onvermogen om aan de administratieve vereisten van het programma te voldoen, kunnen ertoe leiden dat er minder aanvragen worden ingediend. Het bieden van meer begeleiding aan aanvragers (in het kader van "Hercules") en aan gebruikers (van het IMS-instrument) kan van cruciaal belang zijn om dit probleem op te lossen.

5.2. Efficiëntie

Over het geheel genomen heeft de uitvoering van het eerste onderdeel van het programma de EU en de nationale onderzoeksinstanties in staat gesteld hun middelen efficiënter te gebruiken om ernstige strafbare feiten die schadelijk zijn voor de financiële belangen van de EU doeltreffend te bestrijden. Hoewel de meeste projecten voor technische bijstand en opleiding zich nog in de uitvoeringsfase bevinden, konden tijdens de evaluatie de belangrijkste gebieden worden geïdentificeerd waarop de subsidies (in het kader van het Hercules-programma) hebben bijgedragen aan een efficiënter beheer van

de kosten en middelen. Hiertoe behoren de aankoop van apparatuur, het verzamelen van fraudegerelateerde gegevens, analyse en uitwisseling, opleidingsactiviteiten, het opbouwen van relaties, en onderzoeken.

De huidige aanvraagprocedure is aanzienlijk beter dan bij het vorige programma en wordt door belanghebbenden als zeer efficiënt beschouwd. De feedback en aanbevelingen in het kader van de eindevaluatie van het Hercules III-programma om de aanvraagprocedure te vereenvoudigen en de aanvragers meer begeleiding te bieden, zijn in aanmerking genomen in het huidige programma, wat heeft geresulteerd in een jaarlijkse stijging van het aantal aanvragen.

De meeste aanvragers vonden de richtsnoeren en instructies voor het opstellen van de aanvraag duidelijk en eenvoudig toegankelijk. De in het kader van elk jaarlijks werkprogramma gepubliceerde jaarlijkse oproepdocumenten bieden een duidelijk overzicht van de voor financiering in aanmerking komende voorstellen, en in deze documenten worden de subsidiabiliteitscriteria op duidelijke wijze uiteengezet. De oproep gaat ook vergezeld van een onlinehandleiding voor het opstellen en indienen van de voorstellen, die de aanvragers gemakkelijk en intuïtief te navigeren vonden.

Een grotere gebruikersvriendelijkheid voor gebruikers met een handicap zoals een visuele beperking kan het proces voor sommige aanvragers ook minder middelenintensief maken.

De subsidieovereenkomst biedt begunstigden een goede mate van begrotingsflexibiliteit. Deze flexibiliteit vergroot de projectefficiëntie, aangezien de administratieve lasten zowel voor de begunstigden als de programmabeheerders van de Commissie (OLAF) worden teruggedrongen.

Uit de tussentijdse evaluatie van het eerste onderdeel van het UAFP (“Hercules”) is gebleken dat de begunstigden enige kostenbesparingen hebben gerealiseerd. Volgens een derde van de begunstigden zijn die besparingen zeer aanzienlijk of aanzienlijk. De begunstigden merkten met betrekking tot de technische component op dat zij dankzij hun verbeterde capaciteit en mogelijkheden de activiteiten in hun land efficiënter konden uitvoeren. Een andere belangrijke factor is dat deze toegenomen efficiëntie een sneeuwbaleffect heeft en ook partneragentschappen van de EU ten goede komt. De deelnemers aan het UAFP zijn bijgevolg beter toegerust om te reageren op verzoeken om wederzijdse bijstand en gezamenlijke onderzoeken met EU-partneragentschappen.

Uit deze evaluatie is gebleken dat het AFIS efficiënter is geworden. Zo verleent het AFIS sinds 2021 technische bijstand voor enkele tientallen gezamenlijke douaneoperaties. Gebruikers beschouwen UAFP-financiering voor het IMS als een efficiënt gebruik van middelen. Het is echter moeilijk om de algehele efficiëntie in verband met de verbeteringen van de twee systemen te beoordelen op basis van de voor deze evaluatie beschikbare gegevens.

Uit de analyse komt naar voren dat de middelen voor het UAFP efficiënt lijken te worden gebruikt, uitgaande van een kosten-batenanalyse. Het is echter belangrijk op te merken dat het met de in deze tussentijdse fase van het programma beschikbare gegevens niet mogelijk is om een volledige, kwantitatieve inventarisatie van de kosten en baten van het programma te maken, of om alle kosten en baten in geld uit te drukken met het oog op een rechtstreekse onderlinge vergelijking.

5.3. Samenhang

Op basis van de analyse van de desbetreffende programma's en de resultaten van de raadpleging van belanghebbenden met het oog op de evaluatie wordt het programma over het algemeen als samenhangend beschouwd, zowel intern als extern. Niettemin zijn er enkele potentiële overlappingen en/of verbeterpunten geïdentificeerd.

Uit het onderzoek is gebleken dat de interne samenhang is toegenomen ten opzichte van de vorige programmeringsperiode doordat de uit drie componenten bestaande structuur van het programma de administratieve lasten vermindert en het beheer van de financiering, de begrotingsflexibiliteit en de herverdeling van middelen over de drie componenten vereenvoudigt.

Met betrekking tot de externe samenhang was het onderzoek gericht op een aantal relevante EU-programma's. Het grootste risico op overlapping werd vastgesteld tussen het UAFP en het CCEI en, in veel mindere mate, met twee andere financieringsprogramma's van DG TAXUD, namelijk het douaneprogramma en het Fiscalis-programma. Wat de programmabegunstigden betreft, verleent het CCEI specifiek financiële steun aan douaneautoriteiten van de lidstaten. Het UAFP is daarentegen (meer) gericht op wetshandhavingsautoriteiten, die geen CCEI-financiering ontvangen. Het CCEI is gericht op douaneactiviteiten, met name op het ontwikkelen van douanecapaciteit bij grensdoorlaatposten en de capaciteit van douanelaboratoria, terwijl het UAFP gericht is op het voorkomen van (financiële) onregelmatigheden en frauduleus gedrag die de financiële belangen van de EU schaden.

Bij de raadplegingen in het kader van deze evaluatie zijn geen grote overlappingen vastgesteld tussen de door DG TAXUD aan de nationale douaneautoriteiten verstrekte financiering en de op grond van het UAFP gefinancierde activiteiten. Dit komt voornamelijk door de verschillen in het toepassingsgebied van die programma's en door het feit dat de bevoegde directoraten-generaal nauw samenwerken op verschillende niveaus en in verschillende fasen van de toekenningsprocedure. Daardoor kunnen zij voor coördinatie zorgen en de aanvragers en begunstigden duidelijkheid verschaffen over het functioneren van de programma's en de activiteiten die voor financiering in aanmerking komen. Op basis van het in het kader van de studie verrichte onderzoek blijft het UAFP in het algemeen coherent met de andere relevante financieringsprogramma's, in overeenstemming met de vorige programmeringsperiode.

5.4. Relevantie

Uit de relevantiebeoordeling blijkt dat de activiteiten van het UAFP gedurende deze evaluatieperiode globaal gezien relevant zijn geweest, voor zowel het verwezenlijken van de algemene doelstellingen van het programma als het tegemoetkomen aan de behoeften van de aanvragers, begunstigden, deelnemers (Hercules) en gebruikers (AFIS en IMS).

Hercules en AFIS zijn ook relevant gebleken voor het identificeren en bestrijden van opkomende trends op het gebied van fraude ten nadele van de financiële belangen van de EU, ondanks aanwijzingen dat Hercules baat zou hebben bij een significante toename van de financiële middelen, zoals in dit verslag wordt aangegeven.

De huidige trends in frauduleus gedrag laten zien dat voor projecten ter ondersteuning van de bestrijding van digitale fraude extra financiële middelen nodig zijn. Om de steun aan de nationale autoriteiten voor de bestrijding van fraude en andere voor de EU-begroting schadelijke illegale activiteiten te kunnen voortzetten, kan een aanzienlijke verhoging van de huidige begroting van het programma noodzakelijk zijn om de hoge kosten van apparatuur of hardware te dekken en moeten de beleidsmakers op de hoogte blijven van de technologische ontwikkelingen.

Bij een dergelijke verhoging van de begroting moet ook rekening worden gehouden met de uitbreiding van het geografische toepassingsgebied van het programma tot Oekraïne, dat nu een geassocieerd land van het programma is, en met een mogelijke uitbreiding tot andere (nieuwe) kandidaat-landen.

Aanvragers en begunstigden van financiering in het kader van het Hercules-onderdeel hebben aangegeven dat er een aanzienlijke vraag is naar aanvullende steun via projecten voor technische bijstand en opleidingsactiviteiten, en hebben gewezen op het ontbreken van soortgelijke steun uit nationale of andere bronnen.

Tot slot moet de begroting mogelijk ook worden verhoogd ter dekking van het toenemende percentage van de jaarlijkse Hercules-aanvragen die momenteel niet worden goedgekeurd vanwege budgettaire beperkingen, d.w.z. ongeveer driekwart van de aanvragen die de afgelopen jaren zijn ontvangen in het kader van technische bijstand.

5.5. EU-meerwaarde

De geanalyseerde gegevens weerspiegelen het feit dat het UAFP-programma over het geheel genomen goed heeft gepresteerd in vergelijking met de uitgangssituatie-indicatoren voor de EU-meerwaarde.

Ontvangers van financiering in het kader van het Hercules-onderdeel gaven aan zeer tevreden te zijn en bevestigden dat hetzelfde niveau van steun op nationaal niveau niet mogelijk zou zijn geweest. De respondenten van de gerichte enquêtes en de geïnterviewden hebben allen deze bevinding bevestigd.

De UAFP-gegevens over het AFIS laten elk jaar een gestage toename zien van de beschikbaarheid van informatie over wederzijdse bijstand in het kader van het programma, dat regelmatig voldoet aan de jaarlijkse streefdoelen voor deze indicator.

De gegevens wijzen in het algemeen op een hoge mate van tevredenheid over het IMS, aangezien een grote meerderheid van de gebruikers tevreden is over het instrument.

Het UAFP-programma biedt aanvullende voordelen doordat het bijdraagt aan de verwezenlijking van belangrijke doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling. Met name draagt de financiële steun van de EU via de subsidies voor technische bijstand bij aan de duurzame-ontwikkelingsdoelstelling om de ongelijkheden binnen en tussen landen te verminderen door de begrotingen van de nationale overheden te versterken.

Bovendien helpt het programma indirect om doeltreffende, verantwoordingsplichtige en inclusieve instellingen op te bouwen door wetshandhavingsdiensten te ondersteunen, met name via subsidies ter versterking van de digitale transitie en via de instrumenten en steun die worden verstrekt door het AFIS en het IMS.

De betrokkenheid van OLAF verleent ook een aanzienlijke geloofwaardigheid aan de opleidingsactiviteiten die worden georganiseerd door verschillende begunstigden, waardoor het aantal deelnemers toeneemt en de zichtbaarheid groter wordt.

Het niveau en de reikwijdte van de financiering in het kader van het UAFP moeten ten minste worden gehandhaafd, aangezien uit de feedback van aanvragers en begunstigden blijkt dat het programma een unieke lacune vult en dat een eventueel wegvallen van UAFP-financieringsmogelijkheden een aanzienlijke leegte zou achterlaten.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Ter geruststelling: de meeste conclusies van het studieverslag komen al voor een groot deel tot uiting in de huidige uitvoering van het UAFP. Deze evaluatie ondersteunt dan ook niet alleen de huidige praktijk van de Commissie, maar is ook een benchmark voor toekomstige programmagerelateerde ontwikkelingen.

Rekening houdend met de bovenstaande bevindingen is de Commissie van mening dat het programma een solide basis biedt om de lidstaten en geassocieerde landen te helpen het voortdurend veranderende fraudelandschap aan te pakken. Er wordt ook rekening gehouden met het nieuwe Europese institutionele bestel, met de operationele start van het EOM in 2021.

Het UAFP wordt geacht op verschillende manieren te beantwoorden aan de uitdagingen van vandaag:

Aangezien steeds meer criminele activiteiten plaatsvinden in de cyberruimte, helpt het programma de lidstaten in de eerste plaats hun digitale capaciteit voor het opsporen en onderzoeken van fraude te versterken. Het UAFP ondersteunt daarom de aankoop van geavanceerde analytische instrumenten en databanken en biedt opleiding voor deskundigen aan op het gebied van digitaal forensisch onderzoek. Dit soort verstrekte steun is volledig in overeenstemming met de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie, die de inzet van geavanceerde analytische en IT-instrumenten sterk bevordert.

Ten tweede is het grootste deel van de UAFP-financiering, gezien de stijging van de EU-uitgaven in het kader van de nieuwe begroting en NextGenerationEU, gericht op de bestrijding van fraude aan de uitgavenzijde, onder meer fraude met uitgaven in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Dit wordt ondersteund door het feit dat de EU nu het CCEI heeft opgezet voor de aankoop, de modernisering en het onderhoud van douanecontroleapparatuur. Met een begroting van ongeveer 1 miljard EUR voor de huidige periode van zeven jaar zijn er met dit instrument aanzienlijke middelen voor het UAFP vrijgekomen, die voorheen in het kader van Hercules III werden toegewezen voor de financiering van douanecontroleapparatuur en -instrumenten.

Op een meer operationeel niveau kunnen bij het samenvatten van de belangrijkste bevindingen van de evaluatie wat de aanbevelingen voor de toekomstige uitvoering betreft twee aspecten worden onderscheiden:

Ten eerste hebben de belanghebbenden de Commissie gevraagd om uitgebreidere begeleiding bij het opstellen van een aanvraag. OLAF zal dan ook meer ondersteuning en begeleiding bieden aan aanvragers van subsidie, met name in de landen die als laatste tot het programma zijn toegetreden. De aanwezigheid van het programma op de externe website van OLAF zal worden uitgebreid om nadere informatie, beste praktijken en leidraden voor de subsidiecomponent te verstrekken.

Ten tweede kunnen de conclusies van de evaluatie aanleiding geven om na te denken over het delicate evenwicht tussen de sterke wens om de administratieve lasten voor aanvragers tot een minimum te beperken en de behoefte aan meer direct beschikbare informatie voor rapportage, monitoring en beoordelingen achteraf. Dit evenwicht is niet gemakkelijk te vinden en de Commissie zal mogelijk willen onderzoeken hoe zij haar rapportage- en monitoringinstrumenten daartoe verder kan verfijnen.

Wat de externe consistentie en samenhang van het programma betreft, plegen de diensten van de Commissie onderling overleg bij het opstellen en vaststellen van hun jaarlijkse werkprogramma’s voor EU-financieringsinstrumenten met betrekking tot de bestrijding van fraude en corruptie.

Op grond van het huidige MFK heeft de Commissie een sectoroverschrijdend evaluatie- en toezichtkader voor alle uitgavenprogramma’s ontwikkeld. Het programma heeft ook bijgedragen aan de verbetering van het huidige kader door een passend aantal indicatoren

voor in aanmerking komende projecten te ontwikkelen. Deze indicatoren worden gebruikt om jaarlijks verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van het programma uit te brengen in het jaarlijkse overzicht van het programma (als onderdeel van de PIF-verslagen van de Commissie). Sinds 2017 worden alle projecten waaraan een subsidie is toegekend, geregistreerd in het "e-Grant"-instrument van de Commissie, een waardevolle databank voor de uitvoering van het programma.

Deze tussentijdse evaluatie heeft de basis gelegd voor een toekomstige effectbeoordeling in het licht van de wetgevende voorbereidingen voor het volgende programma. De blijvende relevantie en de toenemende omvang van het programma wat de activiteiten binnen de onderdelen ervan betreft, die in deze evaluatie naar voren zijn gekomen, vormen een rechtvaardiging voor het ondersteunen van een aanzienlijk verhoogde totale begroting voor het toekomstige programma (2028-2034).

Gezien alle bovenstaande elementen wordt het programma als doelmatig, doeltreffend, relevant en samenhangend beschouwd, en wordt het geacht een aanzienlijke EU-meerwaarde te bieden. De Commissie zal de autoriteiten van de lidstaten en geassocieerde landen actief blijven ondersteunen bij het versterken van hun capaciteit voor de bestrijding van fraude en onregelmatigheden die de EU-begroting schaden.

De Commissie zal verder onderzoeken hoe zij: i) de begeleiding voor aanvragers kan verbeteren; ii) het soort gefinancierde activiteiten kan actualiseren, rekening houdend met de snelle technologische vooruitgang; en iii) een systematische coördinatie en samenhang op Commissie-niveau tussen het UAFP en andere EU-programma's kan blijven waarborgen.