



Brussel, 14.6.2018
COM(2018) 460 final

2018/0243 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en
internationale samenwerking**

{SEC(2018) 310 final} - {SWD(2018) 337 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel

Dit voorstel wordt gedaan in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 zoals beschreven in de mededeling "Een moderne begroting voor een EU die ons beschermt, sterker maakt en verdedigt — Het meerjarig financieel kader 2021-2027"¹ van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. In de mededeling worden de voornaamste prioriteiten en het algemene budgettaire kader voor de EU-programma's voor extern optreden vastgesteld onder de rubriek "Nabuschap en internationaal beleid", waaronder de vaststelling van het instrument voor nabuschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.

Het doel van het instrument voor nabuschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking is het wereldwijd hooghouden en uitdragen van de waarden en belangen van de Unie met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen en beginselen van het externe optreden, zoals verankerd in artikel 3, lid 5, artikel 8 en artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

De uitdagingen die moeten worden aangepakt door het externe optreden, zijn in de afgelopen jaren toegenomen. De wereld wordt gekenmerkt door toenemende kwetsbaarheid als gevolg van de talrijke crises in het nabuschap van de EU en daarbuiten. Regionale conflicten, terrorisme, economische ongelijkheid en toenemende migratiedruk maken deel uit van deze nieuwe realiteit, waarin bevolkingsgroei, klimaatverandering en aantasting van het milieu nog versterkende factoren zijn. Hoewel de armoede wereldwijd is afgenomen, blijft het aantal mensen dat in armoede leeft, een groot probleem, ook in opkomende economieën. Sommige partners hebben weliswaar aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar andere blijven steken in onstabiele situaties.

Het meerjarig financieel kader 2014-2020 omvatte verschillende financieringsinstrumenten in de rubriek "Europa als wereldspeler", waarvan de meeste op 31 december 2020 aflopen. Het doel van deze instrumenten varieert binnen de algemene doelstellingen van het externe optreden van de EU, waaronder:

- armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling (Verordening (EU) nr. 233/2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking),
- het bevorderen van de strategische belangen van de Unie (Verordening (EU) nr. 234/2014 tot vaststelling van een partnerschapsinstrument),
- steun voor het nabuschap van de Unie (Verordening (EU) nr. 232/2014 tot vaststelling van een Europees nabuschapsinstrument),
- de bescherming van de mensenrechten (Verordening (EU) nr. 235/2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor democratie en mensenrechten in de wereld),
- crisisrespons, conflictpreventie en vredesopbouw in partnerlanden (Verordening (EU) nr. 230/2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede),

¹ COM(2018) 321 final.

- de bevordering van een hoog niveau van nucleaire veiligheid (Verordening (Euratom) nr. 237/2014 tot vaststelling van een instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid),
- steun voor het herstel van een duurzame financiële toestand en aanmoediging van hervormingen ten behoeve van economische aanpassing (macrofinanciële bijstand)²,
- steun voor kleine en middelgrote ondernemingen in specifieke derde landen en ontwikkeling van sociale en economische infrastructuur en steun voor projecten in verband met klimaatverandering (Besluit (EU) 2018/412 tot wijziging van Besluit nr. 466/2014/EU inzake het externe leningsmandaat),
- een garantiefonds voor extern optreden (Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009), en
- een Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling, met bijbehorende garantie en garantiefonds (Verordening (EU) 2017/1601).

De gemeenschappelijke uitvoeringsverordening (Verordening (EU) nr. 236/2014) tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden komt eveneens te vervallen.

Het 11e Europees Ontwikkelingsfonds³ valt momenteel buiten de EU-begroting, maar is een van de belangrijkste instrumenten voor externe financiering. Dit fonds loopt eind 2020 af. Het is bedoeld voor samenwerking met de landen van Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, die partij zijn bij de Partnerschapsovereenkomst van Cotonou, en met de landen en gebieden overzee.

Overeenkomstig de mededeling "Een nieuw, modern meerjarig financieel kader voor een Europese Unie die efficiënt haar prioriteiten verwezenlijkt na 2020"⁴ en zoals wordt geconcludeerd in de effectbeoordeling bij deze verordening⁵, moeten alle hierboven genoemde instrumenten in één breed instrument worden samengevoegd, behalve de subsidies voor macrofinanciële bijstand en een deel van het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid⁶.

Recente beoordelingen en evaluaties⁷ hebben de meerwaarde en relevantie van de externe instrumenten bewezen. Er werd echter ook gewezen op ruimte voor verbeteringen, meer bepaald op de noodzaak om de werkmethoden te vereenvoudigen en de EU in staat te stellen flexibeler te reageren op onvoorziene omstandigheden. De getrokken lessen tezamen met de toenemende uitdagingen hebben de Commissie ertoe aangezet om de structuur van de externe financieringsinstrumenten aan te passen, en de activiteiten die momenteel worden gefinancierd door het Europees Ontwikkelingsfonds, in de begroting te integreren. Dankzij dit voorstel zal de EU een actieve rol kunnen blijven spelen bij de bevordering van de

² Macrofinanciële bijstand is een financieel instrument dat in individuele gevallen wordt gebruikt ter ondersteuning van landen die in de regel geografisch dicht bij de EU liggen en die met ernstige betalingsbalansproblemen kampen.

³ Intern Akkoord van het 11e Europees Ontwikkelingsfonds - PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1; Verordening (EU) 2015/322 van de Raad inzake de uitvoering van het 11e Europees Ontwikkelingsfonds; en Besluit (EU) 2015/334 van de Raad tot wijziging van het Intern Akkoord.

⁴ COM(2018) 92 final.

⁵ SWD(2018) 337 final.

⁶ Activiteiten die betrekking hebben op nucleaire energie, vereisen een specifieke rechtsgrondslag en de vaststelling ervan geschiedt volgens een specifieke procedure in het kader van het Euratom-Verdrag.

⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/mid-term-review-report-external-financing-instruments_en

mensenrechten, stabilisering, ontwikkeling, veiligheid, bestrijding van de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie, handel, de bestrijding van de klimaatverandering en de bescherming van het milieu, naast andere kwesties. Zij zal een bredere aanpak kunnen hanteren en over meer flexibiliteit beschikken om middelen over te hevelen als veranderingen in de internationale context dat noodzakelijk maken.

Dit voorstel zou van toepassing moeten worden op 1 januari 2021, en wordt voorgelegd voor een Unie van 27 lidstaten, in overeenstemming met de kennisgeving van het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om zich uit hoofde van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie terug te trekken uit de Europese Unie en uit Euratom; deze kennisgeving is door de Europese Raad op 29 maart 2017 ontvangen.

- **Verenigbaarheid met bestaande beleidsbepalingen**

Dit voorstel biedt een kader waarbinnen beleidsmaatregelen op het gebied van het externe optreden en internationale verplichtingen ten uitvoer kunnen worden gelegd. Het beleid omvat internationale verbintenissen, zoals de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling⁸, de overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering⁹, de actieagenda van Addis Abeba¹⁰, het kader van Sendai voor rampenrisicovermindering (2015-2030)¹¹ en Resolutie 2282 (2016) van de VN-Veiligheidsraad over het bewaren van de vrede¹². Binnen de EU omvat het beleidskader de verdragsbepalingen inzake het externe optreden, die nader zijn uitgewerkt in de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie¹³, de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling¹⁴, het vernieuwde partnerschap EU-Afrika¹⁵ en het herziene Europese nabuurschapsbeleid¹⁶, naast andere beleidsdocumenten¹⁷. De verordening vormt tevens het kader voor de uitvoering van het nieuwe partnerschap dat de opvolger zal worden van de Overeenkomst van Cotonou¹⁸, waarbij een associatie en partnerschap worden vastgesteld tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Bij de uitvoering van deze verordening zal de samenhang met andere gebieden van het externe optreden en met ander relevant beleid van de EU worden gewaarborgd, samen met de beleidscoherentie voor ontwikkeling¹⁹. Zoals weerspiegeld in de Agenda 2030, moet op alle

⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁹ http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

¹⁰ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

¹¹ <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

¹² Aangenomen door de Veiligheidsraad tijdens zijn 7680e zitting, op 27 april 2016,

<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2282.php>

¹³ <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1529481004653&uri=CELEX:52016DC0740>

¹⁵ <https://www.africa-eu-partnership.org/en>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1529481094923&uri=CELEX:52015JC0050>

¹⁷ Onder meer het beleid inzake het noordpoolgebied (JOIN(2016) 21 final, gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad "Een geïntegreerd EU-beleid voor het noordpoolgebied" van 27 april 2016) en inzake de synergie voor het Zwarte-Zeegebied (COM(2007) 160 def., Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, "Synergie voor het zwarte zeegebied - Een nieuw regionaal samenwerkingsinitiatief" van 11 april 2007).

¹⁸ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en

niveaus - nationaal, binnen de EU, in andere landen en mondiaal - rekening worden gehouden met de effecten van beleidsmaatregelen op duurzame ontwikkeling.

Voorts moet worden gezocht naar synergieën met acties in het kader van andere EU-programma's om het effect van gecombineerde interventies te maximaliseren. Interacties en complementariteit met dergelijke programma's zouden ook het effect van het optreden van de Unie moeten vergroten. In het kader van dit voorstel gefinancierde acties moeten in overeenstemming zijn met die in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun III²⁰, het besluit betreffende de landen en gebieden overzee²¹, het instrument voor nucleaire veiligheid ter aanvulling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking op basis van het Euratom-Verdrag²², het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de nieuwe Europese vredesfaciliteit²³, die buiten de EU-begroting valt. Humanitaire hulp, als bedoeld in artikel 214 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, valt niet onder dit voorstel, maar zal verder worden gefinancierd op basis van de verordening humanitaire hulp²⁴.

De garantie voor extern optreden, die wordt gefinancierd door deze verordening en IPA III, zal tevens voorzien in macrofinanciële bijstand om betalingsbalansproblemen in de desbetreffende landen aan te pakken. De macrofinanciële bijstand van de garantie voor extern optreden moet aangepast zijn aan de politieke problemen en de economische instabiliteit van deze landen, waarbij als referentiepunt het jaarlijks verleende krediet geldt dat is overeengekomen in de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader 2014-2020. Deze niet-programmeerbare steun dient als aanvulling op andere steunmodaliteiten als neergelegd in deze verordening.

Financiering uit deze verordening moet ook worden gebruikt voor acties met betrekking tot leermobiliteit naar, vanuit of tussen derde landen in het kader van het Erasmus-programma, en voor samenwerking en beleidsdialoog met deze landen inzake onderwijs en cultuur, op een manier die consistent is met de Erasmus-verordening en de verordening Creatief Europa.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Dit voorstel is gebaseerd op de artikelen 209, 212 en 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het voorstel wordt door de Commissie ingediend overeenkomstig de in artikel 294 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalde procedure.

²⁰ COM(2018) 465 final, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III).

²¹ COM(2018) 461 final, voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, met inbegrip van de betrekkingen tussen de Europese Unie, enerzijds, en Groenland en het Koninkrijk Denemarken, anderzijds (LGO-besluit).

²² COM(2018) 462 final, voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een Europees instrument voor nucleaire veiligheid, ter aanvulling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking op basis van het Euratom-Verdrag.

²³ C(2018) 3800 final, voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan de Raad voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Europese vredesfaciliteit.

²⁴ Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp (PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1).

In het vijfde deel, titel III, hoofdstukken 1 en 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt voorzien in het juridische kader voor de samenwerking met partnerlanden en -regio's.

- **Subsidiariteit**

De EU bevindt zich om een aantal redenen in een unieke positie om externe bijstand te verlenen. Haar status van supranationale entiteit bepaalt haar politieke invloed en het daaraan gerelateerde hefboomeffect. De EU is mondiaal aanwezig via haar delegaties, waardoor een groot netwerk van informatie over ontwikkelingen in landen en regio's in de hele wereld is gewaarborgd. De EU is ook partij bij de meeste multilaterale processen die gericht zijn op het aanpakken van mondiale uitdagingen. De EU kan zo voortdurend op de hoogte blijven van nieuwe behoeften en problemen en bijgevolg dienovereenkomstig de nodige middelen opnieuw toewijzen. De complementariteit tussen het optreden van de EU en de acties van de lidstaten neemt toe. Dit versterkt de dialoog en samenwerking met de partnerlanden, die steeds meer plaatsvindt via gezamenlijke programmering met de lidstaten.

De EU kan ook de activiteiten van de lidstaten aanvullen bij de aanpak van potentieel gevaarlijke situaties of in het geval van bijzonder dure interventies. In sommige gebieden waar de lidstaten niet actief zijn, blijft de EU de belangrijkste en soms de enige speler. Dit is bijvoorbeeld het geval in gevoelige contexten, bijvoorbeeld met betrekking tot de bescherming van de rechten van de mens en de verkiezingswaarnemingsmissies.

De EU heeft de mogelijkheid om dialoog en samenwerking op te zetten met internationale en regionale organisaties, bijvoorbeeld met de groep van ACS-staten en de Afrikaanse Unie.

De EU kan een meerwaarde bieden op basis van het volume van de middelen die via haar instrumenten worden ingezet, de relatief flexibele vormen van beheer die zij hanteert, en de voorspelbaarheid van de middelen voor de periode van het meerjarig financieel kader.

De EU beschikt over aanzienlijke deskundigheid op bepaalde gebieden, voortkomend uit de geschiedenis van Europa zelf (bijvoorbeeld regionale integratie en democratische transitie) en uit succesvolle beleidsmaatregelen (zoals de ervaring op het gebied van voedselzekerheid die is opgedaan met het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid, en de technische normen van de interne markt). De EU wordt internationaal erkend als actor voor vrede en conflictpreventie en als actief voorstander van vrije verkiezingen en de mensenrechten.

- **Evenredigheid**

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel gaat de voorgestelde verordening niet verder dan wat nodig is om haar doelstellingen te verwezenlijken.

- **Keuze van het instrument**

Overeenkomstig de artikelen 209 en 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin wordt bepaald dat de gewone wetgevingsprocedure moet worden gebruikt voor de goedkeuring van maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de samenwerking met derde landen, wordt het voorstel gedaan in de vorm van een verordening, zodat uniforme, bindende, volledige en rechtstreekse toepassing gewaarborgd is.

3. RESULTATEN VAN DE EVALUATIES ACHTERAF, DE RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN DE EFFECTBEOORDELINGEN

- **Evaluaties achteraf van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Uit het door de Commissie goedgekeurde tussentijdse verslag²⁵ over tien externe financieringsinstrumenten²⁶, de verslagen van de evaluatie achteraf over macrofinanciële bijstand en de tussenbalans van het externe leningsmandaat van de Europese Investeringsbank²⁷ is geconcludeerd dat de externe financieringsinstrumenten in het algemeen geschikt waren voor het beoogde doel en dat er positieve ontwikkelingen te noteren waren in verband met de verwezenlijking van de doelstellingen. De verslagen laten zien dat meer middelen nodig zijn voor externe financieringsinstrumenten omdat zij hun financiële limiet hebben bereikt.

In de instrumenten waren het toepassingsgebied, de doelstellingen en de procedures voor de tenuitvoerlegging van het beleid vastgesteld. Het tussentijdse evaluatieverslag heeft aangetoond dat de opzet van de instrumenten beantwoordt aan de meeste behoeften en doelstellingen van het externe optreden van de EU. Er zou echter beter rekening moeten worden gehouden met een aantal ontwikkelingen, zoals het nieuwe beleidskader, met inbegrip van de universele Agenda 2030, de migratie- en vluchtelingencrisis, en de externe gevolgen van intern beleid. Ook moet meer aandacht worden besteed aan het verband tussen ontwikkeling en veiligheid en het algehele ambitieniveau voor vrede en veiligheid in het externe optreden.

De invoering van het beginsel van differentiatie²⁸ in bepaalde instrumenten (bijvoorbeeld het instrument voor ontwikkelingssamenwerking) leidde tot een beperking van het vermogen van de EU om bilateraal samen te werken met landen met een hoger middeninkomen. Aangezien sommige situaties in deze landen (zoals post-crisissituaties) toch dergelijke steun kunnen vereisen, zou de EU moeten zoeken naar innovatieve manieren van samenwerking, zoals uiteengezet in de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling²⁹, met de verder gevorderde ontwikkelingslanden en strategische partners, in overeenstemming met het universele toepassingsgebied van de Agenda 2030.

Het bevorderen van fundamentele waarden en mensenrechten vormt de kern van de instrumenten. In sommige landen waren er echter problemen bij de bevordering en tenuitvoerlegging van deze agenda en de operationele ruimte voor maatschappelijke organisaties is in veel landen gekrompen. Dit bemoeilijkt de werkzaamheden op dit gebied en

²⁵ Het tussentijdse evaluatieverslag COM(2017) 720 final was gebaseerd op tien werkdocumenten van de diensten van de Commissie, één per instrument (zie lijst op website hieronder), die elk waren opgesteld naar aanleiding van een onafhankelijke evaluatie. Het tussentijdse verslag, de werkdocumenten van de diensten van de Commissie en de onafhankelijke evaluaties zijn te vinden op: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

²⁶ De 10 instrumenten zijn: instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI); Europees Ontwikkelingsfonds (EOF); Europees nabuurschapsinstrument (ENI); instrument voor pretoetredingssteun (IPA II); instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP); Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR); Partnerschapsinstrument (PI); instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (INSC); Groenlandbesluit; en de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening (CIR).

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0584>

²⁸ In het huidige beleid voor samenwerking van de EU betekent "differentiatie" dat de hogere middeninkomenslanden niet langer in aanmerking komen voor bilaterale samenwerking met de EU.

²⁹ Punten 91-93.

leidt tot spanning tussen de mensenrechtenagenda enerzijds en de eigen prioritaire belangen van de partners anderzijds.

In de huidige context van meervoudige crises en conflicten moet de EU in staat zijn om snel in te spelen op veranderingen. Voor bepaalde instrumenten werd de respons echter belemmerd door een gebrek aan financiële flexibiliteit. Wanneer nieuwe prioriteiten opdoken, zoals de migratie- en vluchtelingen crisis, was het moeilijk om de toewijzing van financiële middelen te veranderen, omdat deze vaak gebonden waren aan langetermijnprogramma's die onvoldoende marge toelieten. Zoals vermeld in het tussentijds verslag, dient de flexibiliteit te worden versterkt.

Er is samenhang nodig tussen de onderdelen van een instrument, tussen verschillende instrumenten en met de donoren. Volgens het tussentijdse verslag zijn de resultaten wat betreft samenhang in het algemeen wisselend. De samenhang binnen instrumenten was bevredigend. Er is sprake van een zekere mate van samenhang tussen de instrumenten, maar de grote verscheidenheid van programma's heeft soms geleid tot elkaar overlappende maatregelen, in het bijzonder bij de complexe samenwerking met de verder gevorderde ontwikkelingslanden. Bovendien heeft de wisselwerking tussen de geografische en de thematische aanpak soms geleid tot inconsistenties op nationaal niveau. Uit feedback van de delegaties blijkt dat zij het moeilijk vonden om de complementariteit tussen de instrumenten te beheren en te benutten en om synergieën tot stand brengen. Over het algemeen was men van oordeel dat de EU kansen liet liggen om de strategieën voor een bepaald land of een bepaalde regio te coördineren.

Wat de samenhang met de lidstaten betreft, is uit de evaluatie gebleken dat de gezamenlijke programmering verder kan worden versterkt. Dit zou echter in bepaalde gevallen meer inspanningen vereisen van zowel de regeringen van de partnerlanden als van de lidstaten.

Het tussentijdse evaluatieverslag wijst op positieve ontwikkelingen met betrekking tot het behalen van resultaten. Toch werd opgemerkt dat prestaties moeilijk te meten waren. Vaak was er weinig informatie over de systemen voor toezicht zoals bedoeld in de instrumenten. Er was een gebrek aan gegevens (ook over de uitgangssituatie) om te kunnen meten of de instrumenten goed op weg waren om een deel van hun doelstellingen (in het bijzonder die op hoog niveau) te bereiken, naast het feit dat veel externe factoren (bv. beleid van het partnerland en andere donoren) van invloed zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen.

Wat de mainstreaming van de EU-prioriteiten betreft, werd in de bestaande instrumenten significante vooruitgang geconstateerd op het gebied van klimaatverandering³⁰, terwijl meer moet worden gedaan om de omvang van andere ecologische uitdagingen aan te pakken, zoals het verlies van biodiversiteit en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen. De mainstreaming van de mensenrechten, met inbegrip van gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen, werd in de meeste gevallen beschouwd als "werk in uitvoering", waarbij de partnerregeringen soms blij gaven van een gebrek aan belangstelling voor deze beleidsgebieden, of tegenstand opwierpen.

Hoewel de algemene organisatorische prestaties efficiënt waren, vonden sommige actoren dat de uitvoering van een aantal instrumenten zware administratieve lasten met zich meebrengt.

³⁰ Zo stegen de klimaatbijdragen van het 11e EOF van 3,3 % in 2014 tot 23,3 % in 2016 en de bijdragen inzake klimaatverandering van het DCI van 17,7 % in 2014 tot 24,9 % in 2016. Bron: indicator 12b, resultaten inzake internationale samenwerking en ontwikkeling van de EU met input van OESO/DAC Creditor Reporting System.

Wat de hefboomwerking betreft, heeft het plan voor externe investeringen aanzienlijke particuliere investeringen kunnen aantrekken voor levensvatbare bedrijfsplannen die een antwoord bieden op de behoeften van duurzame ontwikkeling, met beperkte overheidsmiddelen. De garantie van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling draagt bij tot meer investeringen die nodig zijn in de partnerlanden, met name in gebieden en sectoren met een hoog risico, en heeft een veelbelovende start gekend. Het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+) en de garantie voor extern optreden moeten blijven voortbouwen op deze positieve ervaring.

- **Raadplegingen van belanghebbenden**

Bij het opstellen van de documenten voor het tussentijdse evaluatieverslag werden drie vormen van overleg met belanghebbenden georganiseerd. De beoordelaars voerden ongeveer duizend gestructureerde of semi-gestructureerde vraaggesprekken met EU-ambtenaren en vertegenwoordigers van de EU-instellingen, de lidstaten en de partnerlanden. Verscheidene technische workshops hebben plaatsgevonden voor de presentatie en bespreking van de ontwerpbeoordelingen met deelnemers uit het Europees Parlement, werkgroepen van de Raad, comités van de lidstaten, organisaties van het maatschappelijk middenveld en lokale autoriteiten. Een openbare raadpleging vond plaats in 2017³¹. Deze had tot doel feedback van belanghebbenden te verzamelen over de bevindingen van de evaluaties van de instrumenten en over de toekomstige externe financieringsinstrumenten na 2020³².

De voornaamste conclusies uit de raadpleging van de belanghebbenden worden hieronder samengevat.

Flexibiliteit: de belanghebbenden waren het erover eens dat de nieuwe financieringsinstrumenten soepeler zouden moeten kunnen reageren op onvoorziene uitdagingen en crises. Zij benadrukten in het bijzonder dat het gemakkelijker moet worden gemaakt om middelen over te hevelen tussen regio's en tussen de steuninstrumenten. Er werd echter ook benadrukt dat grotere flexibiliteit niet ten koste mag gaan van de voorspelbaarheid, de eigen inbreng van de landen en de gerichtheid op het bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen voor de lange termijn. Om te zorgen voor flexibiliteit en voorspelbaarheid toonden sommige respondenten zich voorstander van het aanleggen van voldoende reserves.

Samenhang: de belanghebbenden achtten het noodzakelijk om grotere samenhang te garanderen tussen het interne en het externe beleid van de EU, en tussen de externe instrumenten zelf. Een aantal benadrukte de noodzaak van versterking van de complementariteit en synergie tussen geografische en thematische instrumenten. Anderen vonden dat de duurzameontwikkelingsdoelstellingen de meest geschikte basis bieden voor het vergroten van de samenhang tussen intern en extern beleid. De meesten toonden zich voorstander van een leidende rol van de EU bij de verbetering van de complementariteit tussen de verschillende actoren binnen en buiten de EU.

Sommige respondenten wezen op het risico van overlappingsen waarbij dezelfde beleidsdoelstellingen worden gefinancierd door meerdere instrumenten. De respondenten pleitten ook voor een duidelijke afbakening van instrumenten, waarbij ervoor moet worden

³¹ https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

³² Voor meer informatie over de openbare raadpleging, zie https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

gezorgd dat geografische en thematische programma's sectoroverschrijdende synergieën en onderlinge verbanden benutten.

Complementariteit: wat betreft de structuur van de toekomstige instrumenten, waren de belanghebbenden het erover eens dat de combinatie van geografische en thematische programma's positieve resultaten oplevert. Zij benadrukten dat de waarde van geografisch gestructureerde instrumenten ligt in hun vermogen om op maat in te spelen op de specifieke behoeften van de partnerlanden. Dit is essentieel, gezien de diversiteit van de problemen en behoeften in deze landen. De wereldwijde, gerichte interventies van instrumenten zoals het partnerschapsinstrument en het instrument voor vrede en stabiliteit werden ook gewaardeerd door de belanghebbenden.

Vereenvoudiging: de EU werd sterk aangemoedigd de algemene structuur van de instrumenten verder te vereenvoudigen. De EU moet zich ook blijven inspannen voor de vereenvoudiging van omslachtige administratieve en financiële procedures. Het maatschappelijk middenveld en de lokale autoriteiten benadrukten dat de huidige procedures en voorschriften van grote invloed zijn op hun vermogen om te participeren in de ontwikkelingssamenwerking.

Hefboomwerking: de belanghebbenden waren het erover eens dat innovatieve financiële instrumenten een belangrijke rol kunnen spelen bij het aantrekken van publieke en particuliere financiering voor de externe bijstand van de EU. De positieve bevindingen over de hefboomwerking en de extra financiële middelen van dergelijke instrumenten in de recente evaluatie van blending³³ werden als bemoedigend beschouwd. Ettelijke respondenten uit het maatschappelijk middenveld toonden zich echter bezorgd dat de prioriteiten van de particuliere sector voorrang krijgen op armoedebestrijding in de partnerlanden.

Met dit voorstel wordt tegemoet gekomen aan de meeste argumenten van de belanghebbenden.

- **Externe expertise**

Het tussentijdse evaluatieverslag en de bijbehorende werkdocumenten van de diensten van de Commissie waren grotendeels gebaseerd op een reeks onafhankelijke evaluatierapporten, die tussen 2016 en 2017 werden opgesteld (één evaluatie per instrument). Tegelijkertijd werd een onafhankelijk verslag uitgebracht over het pakket instrumenten voor extern optreden die in het tussentijdse verslag worden besproken, met belangrijke lessen en conclusies daaruit³⁴.

Naast deze recente verslagen werd in de collegiale toetsing van de ontwikkelingssamenwerking van de EU door de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO in 2012³⁵ een reeks aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de structuur, regels en procedures van de externe financieringsinstrumenten van de EU. De OESO drong er bij de EU op aan de samenwerking verder te vereenvoudigen en te moderniseren, door het aantal begrotingsposten te verminderen, de voorschriften van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en het Europees Ontwikkelingsfonds op elkaar af te stemmen, de goedkeuringsprocedures te stroomlijnen en de consistentie tussen regionale en thematische programma's te vergroten. De EU werd verzocht efficiënter, tijdiger en flexibeler te opereren,

³³ Zie https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-blending_en

³⁴ Zie https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

³⁵ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/europeanunion2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm>

zowel op programmaniveau als voor het pakket instrumenten in zijn geheel. Dit laatste geldt met name voor kwetsbare situaties en crises, waarbij volgens de OESO sprake was van aanzienlijke ruimte voor verbetering.

- **Effectbeoordeling**

In 2018 heeft de Commissie een effectbeoordeling uitgevoerd³⁶ van de rubriek van extern optreden "Europa als wereldspeler" in het kader van het meerjarig financieel kader 2014-2020, die gericht was op de belangrijke wijzigingen die worden voorgesteld voor het externe optreden, met inbegrip van de stroomlijning van verscheidene instrumenten in één breed instrument en de integratie van activiteiten die momenteel worden gefinancierd door het Europees Ontwikkelingsfonds in de EU-begroting.

Uit de analyse bleek dat de voordelen van de integratie van het Europees Ontwikkelingsfonds in de begroting opwegen tegen de nadelen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, onder meer:

- het totaalbedrag voor het externe optreden zou niet lager mogen zijn dan de som van het EOF en de andere externe financieringsinstrumenten samen;
- de flexibiliteit van het EOF zou zo veel mogelijk moeten worden overgenomen voor zover dit in de EU-begroting mogelijk is; en
- de militaire operaties die uit het Europees Ontwikkelingsfonds worden gefinancierd in het kader van de vredesfaciliteit voor Afrika, moeten worden voortgezet via een ander mechanisme buiten de begroting, nl. de Europese vredesfaciliteit, waarvoor een afzonderlijk voorstel wordt ingediend.

Bij de effectbeoordeling is ook geconcludeerd dat de meeste instrumenten, afgezien van instrumenten met een zeer specifieke aard zoals humanitaire hulp, waarvoor het beginsel van neutraliteit geldt, zouden kunnen worden samengevoegd in één instrument, namelijk de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening, het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het Europees Ontwikkelingsfonds, het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling, het externe leningsmandaat, het Europees nabuurschapsinstrument, het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, het Garantiefonds, het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede en het Partnerschapsinstrument. De instrumenten die apart moeten blijven, zijn de volgende: het instrument voor pretoetredingssteun; humanitaire hulp; de begroting voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid; de landen en gebieden overzee (incl. Groenland); het Uniemechanisme voor civiele bescherming; de regeling "EU Aid Volunteers"; steun voor de Turks-Cypriotische gemeenschap; de reserve voor noodhulp; en de nieuwe Europese vredesfaciliteit.

Zoals opgemerkt door de Commissie³⁷ en onderschreven door de partners tijdens de openbare raadpleging, is de huidige structuur van de externe financieringsinstrumenten te complex. Door een aantal instrumenten samen te voegen in één breed instrument, kunnen de beheers- en toezichtsystemen worden gerationaliseerd, zodat de administratieve belasting voor alle belanghebbenden kan afnemen. Met een vereenvoudigd systeem voor het toezicht zouden de desbetreffende instellingen een beter en breder overzicht hebben van de externe uitgaven van de EU.

³⁶ SWD(2018) 337.

³⁷ Met name in de discussienota over de toekomst van de EU-financiën (juni 2017) en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (februari 2018).

Een breed instrument zou een bredere geografische en thematische aanpak mogelijk maken, waardoor de uitvoering van verschillende beleidsmaatregelen op transregionale, multisectorale en mondiale wijze zou worden gefaciliteerd. De EU zou coherente oplossingen en synergieën bevorderen en barrières tussen thematische en geografische programma's slechten.

Overlappenden zouden aldus worden weggewerkt, met name tussen het huidige Partnerschapsinstrument en het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, in verband met innovatieve samenwerking met verder gevorderde ontwikkelingslanden, en tussen de geografische en thematische programma's (nl. de geografische programma's van het Europees Ontwikkelingsfonds en de thematische programma's van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking).

Op 25 april 2018 werd de effectbeoordeling onderzocht door de raad voor regelgevingstoetsing, die een positief advies met voorbehouden uitbracht³⁸, met name dat de beoordeling moest worden aangepast aan om een aantal aanbevelingen van de raad. De beoordeling werd bijgevolg herzien om:

- meer informatie te verstrekken over de governancestructuur van het nieuwe instrument, inclusief informatie over besluitvormingsprocedures;
- een aantal financieringskwesties nader toe te lichten, met inbegrip van de basistoewijzing, de specifieke toewijzingen voor regio's en thematische gebieden en de verdeelsleutel van de bijdragen van de lidstaten aan het Europees Ontwikkelingsfonds; en
- de toekomstige toezichts- en evaluatiesystemen nader uit te werken.

Het advies van de raad en de daaraan gerelateerde wijzigingen van de effectbeoordeling worden verder beschreven in bijlage 1 bij de effectbeoordeling.

• Vereenvoudiging

Een prioriteit voor de Commissie in het meerjarig financieel kader is de vereenvoudiging van de regelgeving.

Door een aantal instrumenten samen te voegen in één breed instrument, kunnen de beheers- en toezichtsystemen worden gerationaliseerd, zodat de administratieve belasting voor de EU-instellingen en de lidstaten kan afnemen. In plaats van zich te concentreren op uiteenlopende programmeringsprocessen, zou de discussie meer worden toegespitst op politieke doelstellingen en de samenwerking met externe partners. Bovendien zullen de acties die cumulatieve financiering ontvangen uit verschillende programma's van de Unie, slechts één keer aan een audit worden onderworpen die alle betrokken programma's en hun respectieve toepasselijke regels bestrijkt.

Vereenvoudiging betekent niet dat er minder controle of verantwoordingsplicht zou zijn. Het interinstitutionele evenwicht zal volledig bewaard blijven. De begrotings- en controlebevoegdheden van het Europees Parlement zouden zelfs worden uitgebreid door de integratie in de EU-begroting van activiteiten die momenteel worden gefinancierd door het Europees Ontwikkelingsfonds.

³⁸

Placeholder

Wat de harmonisatie van voorschriften betreft, zal het nieuwe instrument door de opname van bepalingen uit de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening een samenhangende reeks beginselen voor alle onderdelen krijgen en daardoor begrijpelijker worden voor partners en uitvoerende functionarissen.

- **Grondrechten**

De EU is gegrondvest op een sterke inzet voor de bevordering en bescherming van de grondrechten, de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat. De EU steunt deze rechten en beginselen binnen haar grenzen, maar ook in haar betrekkingen met derde landen.

Deze verordening vervangt het bestaande Europees instrument voor democratie en mensenrechten en steunt maatregelen op het gebied van de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de democratie in derde landen. Dit voorstel is ook bedoeld om het maatschappelijk middenveld te steunen als een reële kracht voor politieke hervormingen en verdediging van de mensenrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

In haar mededeling van 2 mei 2018³⁹ heeft de Europese Commissie voorgesteld om 89 200 000 000 EUR (in lopende prijzen) toe te wijzen aan het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, voor de periode 2021-2027.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Bijdrage van de voorgestelde verordening aan de verbintenis van de Unie om de klimaatverandering aan te pakken**

In het kader van de verbintenissen die zijn aangegaan in de overeenkomst van Parijs en de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties moet deze verordening ertoe bijdragen om klimaatactie in het beleid van de Unie te integreren. De bestrijding van de klimaatverandering behoort tot de grootste uitdagingen waar de wereld voor staat en waarvoor nationaal en internationaal optreden dringend noodzakelijk is. In deze context is het de bedoeling van de Unie om ten minste 25 % van de begroting te besteden aan de bestrijding van de klimaatverandering. Om bij te dragen aan deze doelstelling zal naar verwachting 25 % van de totale financiële middelen in het kader van deze verordening bijdragen tot klimaatdoelstellingen.

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende toezicht, evaluatie en rapportage**

De Commissie onderwerpt haar acties geregeld aan toezicht en evalueert regelmatig de vorderingen op weg naar het bereiken van resultaten. Overeenkomstig de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016⁴⁰, waarbij de drie instellingen bevestigden dat de evaluaties van bestaande wetgeving en bestaand beleid de basis dienen te vormen voor effectbeoordelingen van opties voor verdere maatregelen, zal de Commissie een tussentijdse en een eindevaluatie verrichten. De evaluaties zullen de effecten van het instrument op het terrein nagaan op basis van de relevante indicatoren en een analyse van de relevantie,

³⁹ COM(2018) 321 van 2.5.2018.

⁴⁰ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven, PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1.

doeltreffendheid, efficiëntie, meerwaarde voor de EU en samenhang met andere beleidsterreinen van de EU. De evaluaties zullen conclusies omvatten om na te gaan of er problemen zijn of mogelijkheden voor verdere verbetering van de acties of de resultaten daarvan en om een optimaal effect na te streven.

De conclusies van de evaluaties zullen vergezeld van opmerkingen worden medegedeeld aan het Europees Parlement en aan de Raad.

De vooruitgang zal worden gemonitord aan de hand van indicatoren die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het voorstel. Met ingang van 2022 zal de Commissie het Europees Parlement en de Raad jaarlijks een verslag doen toekomen over de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening.

Evaluaties zullen tijdig worden uitgevoerd zodat zij in de besluitvorming kunnen worden meegenomen. Het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking moet worden geëvalueerd zodra voldoende informatie beschikbaar is over de uitvoering ervan.

- **Geografische reikwijdte en deelname van derde landen**

De voorgestelde verordening heeft een wereldwijde geografische reikwijdte. Om die reden kunnen een reeks actoren uit de lidstaten en van buiten de Unie toegang krijgen tot financiering en/of uitvoerende partner worden.

Wat betreft begunstigden van financiering van buiten de Unie komen entiteiten uit ontwikkelingslanden en -gebieden, die de voornaamste begunstigden zijn van deze verordening, in aanmerking voor financiering door de Unie. Ook andere derde landen kunnen in aanmerking komen op de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 24 van dit voorstel, en die overeenstemmen met de internationale verbintenissen van de Unie inzake de doeltreffendheid van hulp, met name de aanbeveling van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) over het ontkoppelen van officiële ontwikkelingshulp⁴¹ en het forum op hoog niveau van Nairobi in 2016. Artikel 24 bepaalt dat algemeen gesproken entiteiten uit geïndustrialiseerde derde landen alleen in aanmerking komen voor financiering in het kader van deze verordening als op basis van wederkerigheid - die in een besluit van de Commissie moet zijn erkend - toegang tot hun eigen ontwikkelingssteun wordt verleend. De programma's "stabiliteit en vrede" en "mensenrechten en democratie", alsook de acties voor snelle respons, staan open voor entiteiten uit alle landen, omdat de Unie er belang bij heeft om over een zo breed mogelijk spectrum van begunstigden te beschikken in het licht van de wereldwijde reikwijdte van de acties, de moeilijke omstandigheden waarin bijstand wordt verleend, en de noodzaak om snel te handelen. Internationale organisaties komen ook in aanmerking.

Wat betreft de keuze van partners van buiten de Unie, kan de Commissie ook besluiten om een specifieke maatregel onder indirect beheer uit te voeren samen met internationale organisaties, partnerlanden of entiteiten uit andere derde landen, wanneer dit in het belang is van de Unie en van de doelstellingen van dergelijke maatregelen, en onder voorbehoud van de voorschriften en voorwaarden van het Financieel Reglement. Deze keuze zou een besluit van

⁴¹ Herziene aanbeveling van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van 12 augustus 2014 betreffende het ontkoppelen van officiële ontwikkelingshulp voor de minst ontwikkelde landen en arme landen met een zware schuldenlast (DCD/DAC(2014)37/FINAL).

de Commissie vereisen. Voorts kunnen lidstaten en derde landen bijdragen tot de garantie voor extern optreden, waardoor hun entiteiten potentieel in aanmerking komende tegenpartijen voor de uitvoering ervan worden. Voor andere derde landen dan de partijen bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, vereisen deze bijdragen de voorafgaande goedkeuring door de Commissie. De voorwaarden voor een dergelijke bijdrage moeten worden neergelegd in een overeenkomst tussen de Commissie en het betrokken derde land.

- **Artikelsgewijze toelichting**

TITEL I: ALGEMENE BEPALINGEN

Onderwerp — Artikel 1 definieert het bij de verordening ingestelde instrument, dat een van de EU-programma's voor extern optreden is.

Definities — Artikel 2 bevat de definities van de basistermen die in de verordening worden gebruikt.

Doelstellingen — Artikel 3 beschrijft de algemene doelstelling, die van toepassing is op alle pijlers van het instrument, alsook de specifieke doelstellingen.

Werkings sfeer en structuur — Artikel 4 beschrijft de verschillende componenten van het instrument: geografische, thematische en snelle respons. Het artikel stelt de geografische en materiële werkingssfeer van elke component vast en beschrijft de relatie tussen de onderdelen.

De geografische component bestaat uit de geografische programma's voor het Europese nabuurschap, Afrika ten zuiden van de Sahara, Azië en het Stille-Oceaan gebied, Amerika en het Caribisch Gebied. De nabuurschapslanden zijn opgenomen in bijlage I; deze lijst dient als basis voor de definitie van landen in de aangrenzende gebieden. Andere landen vallen onder de gebruikelijke geografische gebieden. De materiële werkingssfeer van de geografische programma's, met de gebieden waarop wordt samengewerkt, wordt beschreven in bijlage II.

De thematische component is vooral gericht op mondiale uitdagingen, met name via speciale thematische programma's inzake mensenrechten en democratie, maatschappelijk middenveld, stabiliteit en vrede, en heeft betrekking op onder andere gezondheid, onderwijs en opleiding, vrouwen en kinderen, waardig werk en sociale bescherming, cultuur, migratie, milieu en klimaatverandering, duurzame energie, duurzame en inclusieve groei, de particuliere sector en lokale overheden. Deze programma's vormen een aanvulling op de geografische programma's, met wereldwijde dekking. De materiële werkingssfeer van de thematische programma's, met name de gebieden waarop wordt samengewerkt, wordt beschreven in bijlage III.

Het onderdeel snelle respons is gewijd aan snelle respons capaciteit voor crisisbeheer, conflictpreventie en vredesopbouw; het versterken van de weerbaarheid en de koppeling van humanitaire en ontwikkelingsmaatregelen; alsook de behoeften en prioriteiten op het gebied van het buitenlands beleid. Ook dit onderdeel bestrijkt alle delen van de wereld. De actiegebieden zijn gedefinieerd in bijlage IV. In het kader van dit onderdeel is geen programmering nodig; tenuitvoerlegging geschiedt via rechtstreekse goedkeuring van buitengewone bijstandsmaatregelen, actieplannen en individuele maatregelen.

Samenhang, consistentie en complementariteit — Artikel 5 verklaart de relatie tussen dit instrument en andere instrumenten van het externe optreden, alsmede de koppeling en samenhang met de interne programma's van de EU.

Begroting — Artikel 6 verwijst naar de totale portefeuille voor het instrument en bevat een gedetailleerde uitsplitsing naar geografisch gebied, thematisch programma en snelle respons. Het verwijst ook naar de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten, waardoor de in het artikel genoemde bedragen nog kunnen stijgen.

Beleidskader — Artikel 7 verwijst naar het algemene beleidskader voor de uitvoering van het instrument. Bestaande overeenkomsten, strategieën, conclusies, resoluties en andere soortgelijke documenten bepalen het beleid waarop de tenuitvoerlegging van het instrument wordt gebaseerd.

Algemene beginselen — Artikel 8 somt de verschillende beginselen op die gelden voor het gehele instrument, zoals democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, een op rechten gebaseerde benadering, samenwerking, dialoog, partnerschap, doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, het mainstreamen van klimaatverandering, milieubescherming en gendergelijkheid. In dit artikel wordt tevens de noodzaak van samenwerking met de lidstaten onderstreept. Er is een verplichting opgenomen om het Europees Parlement te informeren, zodat de Commissie en het Europees Parlement regelmatig het beleid en de uitvoering van het instrument kunnen bespreken.

Capaciteitsopbouw van militaire actoren ter ondersteuning van ontwikkeling en veiligheid voor ontwikkeling

— Artikel 9 heeft ten doel de veiligheidsgerelateerde activiteiten die kunnen worden ondersteund door middel van dit instrument af te bakenen tegenover activiteiten die niet kunnen worden gefinancierd in het kader van de EU-begroting.

TITEL II – TENUITVOERLEGGING VAN HET INSTRUMENT

Titel II bevat hoofdstukken die verband houden met de tenuitvoerlegging van het instrument, waaronder de meerjarige programmering.

Hoofdstuk I — Programmering (artikelen 10-15) bevat verschillende bepalingen inzake de meerjarige programmering, met name de algemene aanpak, de specifieke beginselen voor de geografische programma's, de inhoud van de programmeringsdocumenten voor zowel de geografische als de thematische programma's, en de procedure voor de vaststelling ervan. In artikel 15 wordt de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten beschreven .

Hoofdstuk II — Specifieke bepalingen voor het nabuurschap (artikelen 16-18) bevat specifieke voorschriften voor de nabuurschapsregio, met name met betrekking tot toewijzingscriteria, op prestaties gebaseerde benadering en grensoverschrijdende samenwerking.

Hoofdstuk III — Actieplannen, maatregelen en uitvoeringsmethoden (artikelen 19-25) bevat bepalingen ter aanvulling van het Financieel Reglement vanwege de specifieke aard van het externe optreden. Artikel 25 bevat bepalingen die nodig zijn om de flexibiliteit van het EOF over te nemen.

Hoofdstuk IV — Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+, begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen (artikelen 26-30) voegt de bestaande bepalingen betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling, het externe leningsmandaat en het Garantiefonds voor extern optreden samen en vervangt deze.

Hoofdstuk V — Toezicht, rapportage en evaluatie (artikelen 31-32) bevat bepalingen over indicatoren en kaders die worden gebruikt bij het toezicht op en de evaluatie van het externe optreden, en over het jaarverslag en het tussentijdse en definitieve evaluatieverslag.

TITEL III - SLOTBEPALINGEN

Titel III (artikelen 33-41) volgt in grote lijnen de bepalingen van de interne beleidsprogramma's inzake institutionele vraagstukken, voorlichting, communicatie en publiciteit, intrekking en inwerkingtreding. Deze titel bevat ook een afwijking inzake zichtbaarheid, een clausule over de Europese Dienst voor extern optreden en bepalingen betreffende de deelname van landen of grondgebieden die niet onder de verordening vallen.

Artikel 34 van deze titel betreft de delegatie van bevoegdheden met betrekking tot het voorzieningspercentage (bevoegdheidsdelegatie overeenkomstig artikel 26, lid 3), de samenwerkingsgebieden en actiegebieden van de bijlagen II, III en IV (bevoegdheidsdelegatie overeenkomstig artikel 4, lid 6), de prioritaire gebieden van de acties van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ en het beheer daarvan, zoals beschreven in de bijlagen V en VI (bevoegdheidsdelegatie overeenkomstig artikel 27, lid 9), de indicatoren van bijlage VII en de vaststelling van een toezichts- en evaluatiekader (bevoegdheidsdelegatie overeenkomstig artikel 31, lid 9).

Een ander belangrijk punt betreft de comitologieprocedure: artikel 35 voorziet in de oprichting van het comité Nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011. Dit comité geeft advies over meerjarige programmeringsdocumenten en jaarlijkse werkprogramma's (actieplannen en maatregelen).

Het voorstel heeft zeven bijlagen:

- Bijlage I — Lijst van landen en gebieden in de nabuurschapsregio
- Bijlage II — Samenwerkingsgebieden voor geografische programma's
- Bijlage III — Actiegebieden voor thematische programma's
- Bijlage IV — Actiegebieden voor snelle respons
- Bijlage V — Prioritaire gebieden van de acties van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+)
- Bijlage VI — Beheer van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+)
- Bijlage VII — Lijst van essentiële prestatie-indicatoren

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 209, 212, en 322, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁴²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁴³,

Gezien het advies van de Rekenkamer⁴⁴,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het algemene doel van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (hierna "het instrument" genoemd) is het wereldwijd hooghouden en uitdragen van de waarden en belangen van de Unie met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen en beginselen van het externe optreden van de Unie, zoals verankerd in artikel 3, lid 5, artikel 8 en artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- (2) Overeenkomstig artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie streeft de Unie naar samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden en tussen het externe optreden en het beleid van de Unie op andere terreinen, en zet zij zich in voor een hoge mate van samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen. Het brede spectrum van acties in het kader van deze verordening wordt geacht bij te dragen tot de doelstellingen van dat artikel van het Verdrag.
- (3) Overeenkomstig artikel 8 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ontwikkelt de Unie bijzondere betrekkingen met haar buurlanden, die erop gericht zijn een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen welke stoelt op de waarden van de Unie en gekenmerkt wordt door nauwe en vreedzame betrekkingen die gebaseerd zijn op samenwerking. Deze verordening wordt geacht tot die doelstelling bij te dragen.

⁴² PB C van , blz. .

⁴³ PB C van , blz. .

⁴⁴ Placeholder

- (4) Hoofddoel van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking van de EU, zoals bepaald in artikel 208 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen. Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie draagt ook bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het externe optreden van de Unie, met name het stimuleren van de duurzame economische, sociale en milieuontwikkeling van ontwikkelingslanden, met als hoofddoel de uitbanning van de armoede, zoals bepaald in artikel 21, lid 2, onder d), van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- (5) De Unie garandeert een coherent beleid inzake ontwikkeling zoals vereist in artikel 208 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Unie moet rekening houden met de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking in ander beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden, een cruciale factor in de strategie inzake de doelstellingen die zijn vastgesteld in de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling (hierna "Agenda 2030" genoemd), die in september 2015 door de Verenigde Naties is aangenomen⁴⁵. Om de in de Agenda 2030 verankerde beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling te waarborgen, moet op alle niveaus - nationaal, binnen de EU, in andere landen en mondiaal - rekening worden gehouden met de effecten van beleidsmaatregelen op duurzame ontwikkeling.
- (6) Dit instrument voorziet in maatregelen ter ondersteuning van de genoemde doelstellingen en het externe beleid en bouwt voort op de acties die voorheen werden gesteund in het kader van Verordening (EU) nr. 233/2014⁴⁶; het Intern Akkoord van het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)⁴⁷ en de uitvoeringsverordening⁴⁸; Verordening (EU) nr. 232/2014⁴⁹; Verordening (EU) nr. 230/2014⁵⁰; Verordening (EU) nr. 235/2014⁵¹; Verordening (EU) nr. 234/2014⁵²; Verordening (Euratom) nr. 237/2014⁵³; Verordening (EU) nr. 236/2014⁵⁴; Besluit nr. 466/2014/EU; Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009⁵⁵ en Verordening (EU) 2017/1601⁵⁶.

⁴⁵ "Onze wereld transformeren: de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling", goedgekeurd op de VN-top inzake duurzame ontwikkeling op 25 september 2015 (A/RES/70/1).

⁴⁶ Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2014-2020 (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 44).

⁴⁷ Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de financiering van de steun van de Europese Unie binnen het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020, overeenkomstig de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst, en betreffende de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de landen en gebieden overzee waarop de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn (PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1).

⁴⁸ Verordening (EU) 2015/322 van de Raad van 2 maart 2015 inzake de uitvoering van het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 58 van 3.3.2015, blz. 1).

⁴⁹ Verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 27).

⁵⁰ Verordening (EU) nr. 230/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 1).

⁵¹ Verordening (EU) nr. 235/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor democratie en mensenrechten in de wereld (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 85).

⁵² Verordening (EU) nr. 234/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een partnerschapsinstrument voor samenwerking met derde landen (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 77).

⁵³ Verordening (Euratom) nr. 237/2014 van de Raad van 13 december 2013 tot invoering van een instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 109).

- (7) De globale context voor optreden is het streven naar een op regels gebaseerde wereldorde, met multilateralisme als basisbeginsel en de Verenigde Naties als kern. De Agenda 2030 vormt samen met de overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering⁵⁷ en de actieagenda van Addis Abeba⁵⁸ het antwoord van de internationale gemeenschap op mondiale uitdagingen en trends op het gebied van duurzame ontwikkeling. De Agenda 2030, waarvan de duurzameontwikkelingsdoelen de kern vormen, is een transformerend politiek kader voor wereldwijde armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. De Agenda 2030 is universeel van toepassing en biedt een uitgebreid gedeeld actiekader voor zowel de EU, haar lidstaten, als haar partners. Doel is het vinden van een evenwicht tussen de economische, de sociale en de milieudimensie van duurzame ontwikkeling en het onderkennen van de essentiële onderlinge verbanden tussen doelstellingen en streefcijfers. De Agenda 2030 streeft ernaar dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. De uitvoering van de Agenda 2030 zal nauw worden gecoördineerd met de andere internationale verplichtingen van de Unie. Bij de maatregelen die in het kader van deze verordening worden uitgevoerd, zal bijzondere aandacht worden besteed aan de onderlinge verbanden tussen de duurzameontwikkelingsdoelstellingen en aan geïntegreerde maatregelen die wederzijdse voordelen kunnen opleveren en waarmee meerdere doelstellingen op coherente wijze kunnen worden verwezenlijkt.
- (8) De uitvoering van deze verordening moet uitgaan van de vijf prioriteiten die zijn vastgelegd in de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie (hierna "de integrale strategie" genoemd)⁵⁹, die op 19 juni 2016 werd gepresenteerd en die de visie van de Unie weerspiegelt en het kader biedt voor een eensgezind en verantwoordelijk extern optreden, in samenwerking met anderen, ter bevordering van haar waarden en belangen. De Unie moet partnerschappen versterken, de politieke dialoog bevorderen en gezamenlijke antwoorden bieden op uitdagingen van mondiaal belang. Het optreden van de Unie moet alle aspecten van de belangen en de waarden van de Unie ondersteunen, met inbegrip van handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten, versterking van de internationale veiligheid, bestrijding van de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie en het bijstaan van bevolkingen, landen en regio's die te kampen hebben met door de natuur of door de mens veroorzaakte rampen, het ondersteunen van handelsbeleid, economische diplomatie en economische samenwerking, de bevordering van digitale oplossingen en technologieën en de bevordering van de internationale dimensie van het beleid van de Unie. Bij het bevorderen van haar belangen moet de Unie voldoen aan de beginselen

⁵⁴ Verordening (EU) nr. 236/2014 het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 95).

⁵⁵ Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad van 25 mei 2009 tot instelling van een Garantiefonds (PB L 145 van 10.6.2009, blz. 10).

⁵⁶ Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 tot instelling van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds.

⁵⁷ Ondertekend in New York op 22 april 2016.

⁵⁸ De actieagenda van Addis Abeba over de derde internationale conferentie over de financiering van ontwikkeling, goedgekeurd op 16 juni 2015 en aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 27 juli 2015 (A/RES/69/313).

⁵⁹ "Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa. Een integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie", juni 2016.

van eerbiediging van strenge sociale en milieunormen, de rechtsstaat, het internationaal recht en de mensenrechten, en deze bevorderen.

- (9) De nieuwe Europese consensus over ontwikkeling (hierna "de consensus" genoemd)⁶⁰, die op 7 juni 2017 is ondertekend, voorziet in een kader voor een gemeenschappelijke benadering van ontwikkelingssamenwerking door de Unie en haar lidstaten voor de uitvoering van de Agenda 2030 en de actieagenda van Addis Abeba. Uitbannen van armoede, tegengaan van discriminatie en ongelijkheid, niemand aan zijn lot overlaten en de weerbaarheid vergroten staan centraal in het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking.
- (10) Met het oog op de uitvoering van het nieuwe internationale kader van de Agenda 2030, de integrale strategie en de consensus moet deze verordening gericht zijn op grotere samenhang en grotere doeltreffendheid van het externe optreden van de Unie door haar inspanningen te concentreren in een gestroomlijnd instrument om de tenuitvoerlegging van de verschillende beleidlijnen inzake extern optreden te verbeteren.
- (11) In overeenstemming met de integrale strategie en het kader van Sendai voor rampenrisicovermindering (2015-2030), dat op 18 maart 2015 is aangenomen⁶¹, moet worden erkend dat het noodzakelijk is over te schakelen van crisisrespons en -beheersing naar een structurelere langetermijnbenadering waarmee situaties van kwetsbaarheid, door de natuur of door de mens veroorzaakte rampen, en langdurige crises doeltreffender kunnen worden aangepakt. Een grotere inzet en een collectieve aanpak zijn vereist voor risicobeperking, preventie, mitigatie en paraatheid; en er zijn nog meer inspanningen nodig om snelle respons en duurzaam herstel te bevorderen. Deze verordening moet derhalve bijdragen tot de versterking van de weerbaarheid en de koppeling van humanitaire hulp en ontwikkelingshulp, via acties voor snelle respons.
- (12) In overeenstemming met de internationale verbintenissen van de Unie inzake de doeltreffendheid van ontwikkeling, zoals goedgekeurd in Busan in 2011 en bevestigd tijdens het forum op hoog niveau van Nairobi in 2016, en die in herinnering zijn gebracht in de consensus, moet het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie de beginselen inzake doeltreffendheid van ontwikkelingshulp toepassen, te weten eigen verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden voor de ontwikkelingsprioriteiten, resultaatgerichtheid, inclusieve ontwikkelingspartnerschappen, alsmede transparantie en verantwoordingsplicht.
- (13) Overeenkomstig de duurzameontwikkelingsdoelstellingen moet deze verordening bijdragen aan versterkt toezicht en rapportage, met de nadruk op resultaten, in termen van outputs, uitkomsten en effecten in de partnerlanden die externe financiële bijstand van de Unie krijgen. Zoals overeengekomen in de consensus zal 20 % van de officiële ontwikkelingshulp in het kader van deze verordening worden besteed aan sociale integratie en menselijke ontwikkeling, waaronder gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen.

⁶⁰ "De nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling: onze wereld, onze waardigheid, onze toekomst", Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Europees Parlement en de Europese Commissie, 8 juni 2017.

⁶¹ Kader van Sendai voor rampenrisicovermindering, goedgekeurd op 18 maart 2015 en aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 3 juni 2015 (A/RES/69/283).

- (14) Indien mogelijk en relevant, moeten de resultaten van het externe optreden van de Unie worden gemonitord en geëvalueerd op basis van vooraf gedefinieerde, transparante, landenspecifieke en meetbare indicatoren die zijn afgestemd op de kenmerken en doelstellingen van het instrument, bij voorkeur op basis van het resultatenkader van het partnerland.
- (15) Deze verordening moet bijdragen tot de collectieve doelstelling van de Unie om 0,7 % van het bruto nationaal inkomen te besteden aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) gedurende de looptijd van de Agenda 2030. In dit verband moet ten minste 92 % van de financiering in het kader van deze verordening bijdragen aan acties die voldoen aan de criteria voor officiële ontwikkelingshulp zoals bepaald door de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO.
- (16) Om ervoor te zorgen dat middelen beschikbaar worden gesteld daar waar zij het meest nodig zijn, met name voor de minst ontwikkelde landen en de landen die in een kwetsbare situatie en conflicten verkeren, zou deze verordening een bijdrage moeten leveren tot de collectieve doelstelling om 0,2 % van het bruto nationaal inkomen van de Unie te reserveren voor de minst ontwikkelde landen gedurende de looptijd van de Agenda 2030.
- (17) Deze verordening moet de noodzaak weerspiegelen om op strategische prioriteiten te focussen, zowel geografisch (het Europese nabuurschap en Afrika, de landen die kwetsbaar zijn en die steun het meest nodig hebben) als thematisch (veiligheid, migratie, klimaatverandering en mensenrechten).
- (18) Deze verordening dient ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het Europees nabuurschapsbeleid, als herzien in 2015, en de uitvoering van regionale samenwerkingskaders, zoals grensoverschrijdende samenwerking en de externe aspecten van relevante macroregionale en zeegebiedstrategieën en daaraan gerelateerd beleid. Deze initiatieven bieden politieke kaders voor de verdieping van de betrekkingen met en tussen de partnerlanden, op basis van wederzijdse verantwoordingsplicht, gedeelde betrokkenheid en verantwoordelijkheid.
- (19) Het Europees nabuurschapsbeleid, als herzien in 2015⁶², beoogt de stabilisering van de buurlanden en de versterking van de weerbaarheid, met name door het stimuleren van economische ontwikkeling, als de belangrijkste politieke prioriteiten van de Unie. Om zijn doel te verwezenlijken, is het herziene Europees nabuurschapsbeleid toegespitst op vier prioritaire gebieden: goed bestuur, democratie, de rechtsstaat en mensenrechten, met bijzondere nadruk op vergroting van de participatie van het maatschappelijk middenveld; economische ontwikkeling; veiligheid; migratie en mobiliteit, met inbegrip van het aanpakken van de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding. Differentiatie en meer wederzijdse eigen verantwoordelijkheid zijn de hoeksteen van het Europees nabuurschapsbeleid, waarmee verschillende niveaus van betrokkenheid worden erkend en rekening wordt gehouden met de belangen van elk land met betrekking tot de aard en het bereik van zijn partnerschap met de Unie.
- (20) Deze verordening dient de uitvoering te ondersteunen van een gemoderniseerde associatieovereenkomst met de landen van Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille

⁶² Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Herziening van het Europees nabuurschapsbeleid, 18 november 2015.

Oceaan (ACS), en de EU en de ACS-partners in staat te stellen verder sterke allianties te ontwikkelen inzake grote mondiale uitdagingen. Deze verordening moet met name steun bieden voor de voortzetting van de samenwerking tussen de EU en de Afrikaanse Unie in overeenstemming met de gemeenschappelijke strategie Afrika-EU en voortbouwen op de toekomstige overeenkomst tussen de EU en de ACS na 2020, onder meer door een continentale aanpak ten aanzien van Afrika.

- (21) De Unie moet ervoor zorgen dat de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt, zodat haar externe optreden optimaal effect sorteert. Dit moet worden bereikt door middel van samenhang en complementariteit tussen de externe financieringsinstrumenten van de Unie, met name het instrument voor pretoetredingssteun III⁶³, het instrument voor humanitaire hulp⁶⁴, het besluit betreffende de landen en gebieden overzee⁶⁵, het Europees instrument voor nucleaire veiligheid ter aanvulling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking op basis van het Euratom-Verdrag⁶⁶, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de nieuwe Europese vredesfaciliteit⁶⁷, die buiten de EU-begroting valt, alsook door synergieën met andere beleidslijnen en programma's van de Unie. Dit omvat in voorkomend geval ook de samenhang en complementariteit met de macrofinanciële bijstand. Met het oog op een maximale impact van de gecombineerde interventies ten behoeve van een gemeenschappelijke doelstelling moet deze verordening voorzien in de mogelijkheid om financiering te combineren met andere programma's van de Unie, mits de bijdragen niet dezelfde kosten dekken.
- (22) De financiering in het kader van deze verordening moet worden gebruikt voor acties in het kader van de internationale dimensie van Erasmus, die moeten worden uitgevoerd volgens de Erasmusverordening⁶⁸.
- (23) De voornaamste aanpak voor in het kader van deze verordening gefinancierde maatregelen moeten de geografische programma's zijn, om zo het effect van de bijstand en het optreden van de Unie dichterbij de partnerlanden en de bevolking te brengen. Deze algemene aanpak moet worden aangevuld met thematische programma's en acties voor snelle respons, indien van toepassing.
- (24) Overeenkomstig de consensus dienen de Unie en haar lidstaten de gezamenlijke programmering te vergroten door hun middelen en capaciteiten te bundelen en zo een groter gezamenlijk effect te sorteren. De gezamenlijke programmering moet

⁶³ COM (2018) 465 final, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III).

⁶⁴ Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp (PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1).

⁶⁵ COM(2018) 461 final, voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, met inbegrip van de betrekkingen tussen de Europese Unie, enerzijds, en Groenland en het Koninkrijk Denemarken, anderzijds (LGO-besluit).

⁶⁶ COM(2018) 462 final, voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een Europees instrument voor nucleaire veiligheid, ter aanvulling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking op basis van het Euratom-Verdrag.

⁶⁷ C(2018) 3800 final, voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan de Raad voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Europese vredesfaciliteit.

⁶⁸ COM (2018) 367 final, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van "Erasmus": het programma van de Unie voor onderwijs, opleiding, jeugd en sport en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1288/2013.

voortbouwen op de inzet, de inspraak en de eigen inbreng van de partnerlanden. De EU en haar lidstaten moeten er in voorkomend geval naar streven om steun aan de partnerlanden te bieden door middel van een gezamenlijke tenuitvoerlegging.

- (25) Hoewel de democratie en de mensenrechten, met inbegrip van gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen, in de hele tenuitvoerlegging van deze verordening geïntegreerd moeten worden, moet de steun van de Unie in het kader van de thematische programma's voor de mensenrechten en de democratie en het maatschappelijk middenveld een specifieke aanvullende rol spelen vanwege het mondiale karakter ervan en het feit dat deze steun niet afhankelijk is van de toestemming van regeringen of overheidsorganen van de betrokken derde landen.
- (26) Het maatschappelijk middenveld moet een breed spectrum van actoren omvatten met diverse rollen en mandaten, waarbij alle niet-overheidsstructuren zijn betrokken die geen winstoogmerk hebben, die onpartijdig en gewelddoos zijn, en waardoor mensen gedeelde doelstellingen en idealen proberen na te streven, hetzij van politieke, culturele, sociale of economische aard. Deze organisaties zijn werkzaam op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau en omvatten stedelijke en rurale, formele en informele organisaties.
- (27) Bij deze verordening worden voor dit instrument de financiële middelen vastgesteld die voor het Europees Parlement en de Raad gedurende de jaarlijkse begrotingsprocedure het voornaamste referentiebedrag vormen in de zin van punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer⁶⁹.
- (28) Deze verordening weerspiegelt het belang van de strijd tegen klimaatverandering, in overeenstemming met de door de Unie aangegane verbintenissen om de overeenkomst van Parijs en de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties uit te voeren, en moet ertoe bijdragen dat klimaatactie in alle beleidsdomeinen van de Unie wordt geïntegreerd en dat het streefcijfer van 25 % van de begrotingsuitgaven van de Unie voor de ondersteuning van klimaatdoelstellingen wordt gehaald. Naar verwachting zal 25 % van de totale financiële middelen in het kader van deze verordening bijdragen tot klimaatdoelstellingen. De relevante acties zullen worden vastgesteld tijdens de tenuitvoerlegging van deze verordening, en de totale bijdrage van deze verordening moeten het voorwerp zijn van relevante evaluaties en toetsingen.
- (29) Verder is het van essentieel belang dat de samenwerking met de partnerlanden op het gebied van migratie verder wordt geïntensiveerd, zodat de vruchten van een goed beheerde en reguliere migratie kunnen worden geplukt en irreguliere migratie doeltreffend kan worden aangepakt. Deze samenwerking dient bij te dragen aan het waarborgen van de toegang tot internationale bescherming, alsmede het aanpakken van de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie, door beter grensbeheer en grotere inspanningen in de strijd tegen irreguliere migratie, mensenhandel en migrantensmokkel, en samenwerking inzake terugkeer, overname en re-integratie, in voorkomend geval, op basis van wederzijdse verantwoordingsplicht en volledige inachtneming van de humanitaire en mensenrechtenverplichtingen. Derhalve moet doeltreffende samenwerking van derde landen met de Unie op dit gebied een integraal onderdeel vormen van de algemene beginselen van deze verordening. Een grotere coherentie tussen het migratie- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is van belang

⁶⁹ PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1.

om ervoor te zorgen dat ontwikkelingshulp de partnerlanden bijstaat om migratie doeltreffender te beheren. Deze verordening moet bijdragen tot een gecoördineerde, geïntegreerde en gestructureerde benadering van migratie, en daarbij maximaal synergieën en het noodzakelijke hefboomeffect creëren.

- (30) Deze verordening moet de Unie in staat stellen om te reageren op de uitdagingen, behoeften en kansen die verband houden met migratie, in complementariteit met het migratiebeleid van de Unie. Om daartoe bij te dragen, en onverminderd onvoorziene omstandigheden, zal 10 % van de financiële middelen worden besteed aan de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding en de ondersteuning van migratiebeheer en bestuur, met inbegrip van de bescherming van de rechten van migranten en vluchtelingen overeenkomstig de doelstellingen van deze verordening.
- (31) Op deze verordening moeten de door het Europees Parlement en de Raad op basis van artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie goedgekeurde horizontale financiële regels van toepassing zijn. Deze voorschriften zijn neergelegd in het Financieel Reglement en bepalen met name de procedure voor de vaststelling en uitvoering van de Uniebegroting, door subsidies, aanbestedingen, prijzen, indirecte uitvoering, financiële bijstand, begrotingssteun, trustfondsen, financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties, en zij voorzien in controles van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren. De op basis van artikel 322, VWEU, vastgestelde regels hebben tevens betrekking op de bescherming van de begroting van de Unie in geval van algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten en derde landen, aangezien de eerbiediging van de rechtsstaat essentieel is voor goed financieel beheer en doeltreffende EU-financiering.
- (32) De financieringsvormen en uitvoeringswijzen voor deze verordening moeten worden gekozen op basis van hun vermogen om de specifieke doelstellingen van de acties te verwezenlijken en resultaten te boeken, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de kosten van controles, de administratieve belasting en het verwachte risico van niet-naleving. Daarbij moet het gebruik van vaste bedragen, financiering op basis van een vast percentage en eenheidskosten worden overwogen, alsmede niet aan kosten gekoppelde financiering als bedoeld in artikel 125, lid 1, van het Financieel Reglement.
- (33) Het nieuwe Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling⁷⁰ (EFDO+), dat voortbouwt op de succesvolle voorganger ervan, het EFDO⁷⁰, moet een geïntegreerd financieringspakket verstrekken dat capaciteit voor wereldwijde financiering biedt in de vorm van subsidies, garanties en financieringsinstrumenten. Het EFDO+ moet het plan voor externe investeringen ondersteunen en een combinatie bieden van blendingfinanciering en begrotingsgaranties die worden gedekt door de garantie voor extern optreden, inclusief die voor soevereine risico's in verband met leningen die eerder werden uitgevoerd in het kader van het externe leningsmandaat van de Europese Investeringsbank. Gezien haar rol op grond van de Verdragen en haar decennialange ervaring met de ondersteuning van het beleid van de Unie moet de Europese Investeringsbank voor de Commissie een natuurlijke partner blijven voor de uitvoering van activiteiten in het kader van de garantie voor extern optreden.

⁷⁰ Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 tot instelling van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds.

- (34) Het EFDO+ is bedoeld voor de ondersteuning van investeringen die bijdragen tot de duurzameontwikkelingsdoelstellingen, door de bevordering van duurzame en inclusieve economische en sociale ontwikkeling en van de sociaal-economische veerkracht van partnerlanden, met bijzondere aandacht voor de uitbanning van armoede, duurzame en inclusieve groei, waardig werk, economische kansen, vaardigheden en ondernemerschap, sociaal-economische sectoren en micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, alsook specifieke sociaal-economische dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie, in overeenstemming met de desbetreffende indicatieve programmeringsdocumenten. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar landen die in een situatie van kwetsbaarheid of conflict verkeren, de minst ontwikkelde landen en arme landen met een zware schuldenlast.
- (35) Het EFDO+ moet voor maximale extra financiering zorgen, marktfalen en suboptimale investeringssituaties aanpakken, innoverende producten leveren en middelen aantrekken uit de particuliere sector. De betrokkenheid van de particuliere sector bij de samenwerking van de Unie met de partnerlanden door middel van het EFDO+ moet resulteren in meetbare en aanvullende ontwikkelingseffecten zonder verstoring van de markt, moet kostenefficiënt zijn en stoelen op wederzijdse verantwoordingsplicht en het delen van risico's en kosten. Het EFDO+ moet fungeren als één loket voor financieringsvoorstellen van financiële instellingen en publieke of private investeerders, dat een breed gamma van financiële ondersteuning ter beschikking stelt voor in aanmerking komende investeringen.
- (36) Een garantie voor extern optreden moet worden opgezet op basis van de bestaande EFDO-garantie en het Garantiefonds voor extern optreden. De garantie voor extern optreden moet de EFDO+-operaties ondersteunen die worden gedekt door begrotingsgaranties, macrofinanciële bijstand en leningen aan derde landen op grond van Besluit 77/270/Euratom van de Raad⁷¹. Deze operaties moeten worden ondersteund door toewijzingen in het kader van deze verordening, samen met toewijzingen in het kader van Verordening (EU) .../... (IPA III) en Verordening (EU) .../... (EINS), die ook de voorzieningen en verplichtingen moeten dekken die voortkomen uit macrofinanciële bijstand en leningen aan derde landen als bedoeld in artikel 10, lid 2, van de EINS-verordening. Bij de financiering van EFDO+-operaties moeten bij voorrang projecten worden gefinancierd die veel werkgelegenheid opleveren en een kosten-batenverhouding hebben die de duurzaamheid van de investeringen vergroot. De door de garantie voor extern optreden gesteunde acties moeten gepaard gaan met een grondige ex-antebeoordeling van de ecologische, financiële en sociale aspecten, als passend en in overeenstemming met de vereisten inzake betere regelgeving. De garantie voor extern optreden moet niet worden gebruikt om essentiële overheidsdiensten te verlenen; dit blijft een verantwoordelijkheid van de overheid.
- (37) Om te voorzien in flexibiliteit, de aantrekkelijkheid voor de particuliere sector te vergroten en het effect van de investeringen te maximaliseren, moet een afwijking van de regels betreffende de wijzen van uitvoering van de begroting van de Unie, zoals vastgelegd in het Financieel Reglement, worden toegestaan in verband met de in aanmerking komende tegenpartijen. Deze in aanmerking komende tegenpartijen kunnen ook instanties zijn die niet zijn belast met de uitvoering van een publiek-

⁷¹ Besluit 77/270/Euratom van de Raad van 29 maart 1977 waarbij de Commissie wordt gemachtigd tot het aangaan van Euratom-leningen teneinde een bijdrage te leveren tot de financiering van kerncentrales (PB L 88 van 6.4.1977, blz. 9).

privaat partnerschap en kunnen ook privaatrechtelijke organen van een partnerland zijn.

- (38) Om meer resultaten te boeken met de garantie voor extern optreden moeten de lidstaten en de partijen bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte kunnen voorzien in bijdragen in de vorm van een garantie of contanten. Bijdragen in de vorm van een garantie mogen niet hoger zijn dan 50 % van het bedrag dat door de Unie wordt gewaarborgd. Voor de financiële verplichtingen die voortvloeien uit deze garantie, moeten geen voorzieningen worden getroffen en de liquiditeitsbuffer moet door het gemeenschappelijke voorzieningsfonds worden verstrekt.
- (39) Externe acties worden vaak uitgevoerd in een uiterst explosieve context die snelle en voortdurende aanpassing vereist aan de veranderende behoeften van de Uniepartners en de mondiale uitdagingen op het gebied van de mensenrechten, democratie en goed bestuur, veiligheid en stabiliteit, klimaatverandering en milieu, oceanen, en de migratiecrisis en de dieperliggende oorzaken daarvan. Om het beginsel van voorspelbaarheid te verzoenen met de noodzaak om snel te reageren op nieuwe behoeften moet de financiële uitvoering van de programma's kunnen worden aangepast. Om het vermogen van de EU te vergroten om te reageren op onvoorziene behoeften, voortbouwend op het succes van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), moet een niet-toegewezen bedrag worden gereserveerd als buffer voor nieuwe problemen en prioriteiten. Dit bedrag moet beschikbaar worden gesteld in overeenstemming met de in deze verordening vastgestelde procedures.
- (40) Met inachtneming van het beginsel dat de begroting van de Unie jaarlijks wordt vastgesteld, moet deze verordening de mogelijkheid openlaten om de door het Financieel Reglement reeds voor andere beleidsgebieden toegestane flexibiliteit toe te passen, namelijk overdrachten en hertoewijzing van middelen, om de middelen van de Unie efficiënt te gebruiken, zowel voor de burgers van de Unie als voor de partnerlanden, en het effect van de middelen van de Unie die beschikbaar zijn voor het externe optreden te maximaliseren.
- (41) Volgens artikel 83 van Besluit .../... van de Raad (LGO-besluit) komen in de landen en gebieden overzee gevestigde personen en entiteiten in aanmerking voor financiering in het kader van deze verordening, overeenkomstig de voorschriften en doelstellingen van deze verordening en eventuele regelingen die van toepassing zijn op de lidstaat waarmee het desbetreffende land of gebied overzee banden heeft. Voorts moet de samenwerking tussen de partnerlanden en de landen en gebieden overzee, alsook de in artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde ultraperifere gebieden van de Unie op gebieden van gezamenlijk belang worden aangemoedigd.
- (42) Om de eigen verantwoordelijkheid van de partnerlanden voor hun ontwikkelingsprocessen te vergroten en de houdbaarheid van externe hulp te verbeteren dient de Unie, waar relevant, de voorkeur te geven aan de eigen instellingen, systemen en procedures van de partnerlanden voor alle aspecten van de projectcyclus voor samenwerking.
- (43) Jaarlijkse of meerjarige actieplannen en maatregelen als bedoeld in artikel 19 zijn werkprogramma's overeenkomstig het Financieel Reglement. Jaarlijkse of meerjarige actieplannen bestaan uit een reeks maatregelen die in één document worden samengevoegd.

- (44) Overeenkomstig het Financieel Reglement, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁷², Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad⁷³, Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad⁷⁴ en Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad⁷⁵ moeten de financiële belangen van de Unie worden beschermd door doeltreffende en evenredige maatregelen, daaronder begrepen voorkoming, opsporing, correctie en onderzoek van onregelmatigheden zoals fraude, terugvordering van verloren gegane, onverschuldigd betaalde of onjuist bestede financiële middelen alsmede, in voorkomend geval, oplegging van administratieve sancties. In het bijzonder kan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 administratieve onderzoeken, daaronder begrepen controles en verificaties ter plaatse, uitvoeren om vast te stellen of er sprake is van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1939 kan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) overgaan tot onderzoek en vervolging van fraude en andere strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad in de zin van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad⁷⁶. Personen of entiteiten die middelen van de Unie ontvangen, moeten overeenkomstig het Financieel Reglement ten volle meewerken aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie, de nodige rechten en toegang verlenen aan de Commissie, OLAF en de Europese Rekenkamer, alsmede ervoor zorgen dat derden die betrokken zijn bij de uitvoering van middelen van de Unie, gelijkwaardige rechten verlenen. Daarom moeten overeenkomsten met derde landen en gebieden en met internationale organisaties, alsmede contracten of overeenkomsten die voortvloeien uit de uitvoering van deze verordening, bepalingen bevatten die de Commissie, de Rekenkamer en OLAF uitdrukkelijk de bevoegdheid verlenen om dergelijke audits, controles en inspecties ter plaatse uit te voeren, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden, en die waarborgen dat derden die betrokken zijn bij de uitvoering van Uniemiddelen, gelijkwaardige rechten verlenen.
- (45) Om eenvormige voorwaarden te waarborgen voor de uitvoering van de desbetreffende bepalingen van deze verordening, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad⁷⁷.

⁷² 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).

⁷³ Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

⁷⁴ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

⁷⁵ PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1.

⁷⁶ 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, blz. 29).

⁷⁷ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de

- (46) Met het oog op de aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van deze verordening moet de bevoegdheid om handelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan de Commissie worden gedelegeerd ten aanzien van de voorzieningspercentages die zijn vastgelegd in artikel 26, lid 3, de samenwerkings- en actiegebieden die zijn opgenomen in de bijlagen II, III en IV, de prioritaire gebieden van de EFDO+-acties die zijn opgenomen in bijlage V, het beheer van het EFDO+ als beschreven in bijlage VI, de herziening of aanvulling van de indicatoren in bijlage VII, voor zover dit noodzakelijk wordt geacht, en de aanvulling van deze verordening met bepalingen inzake de vaststelling van een toezichts- en evaluatiekader.
- (47) Overeenkomstig de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016⁷⁸ moet dit programma worden geëvalueerd aan de hand van informatie die wordt verzameld op basis van specifieke voorschriften inzake toezicht, waarbij echter overregulering en administratieve lasten, in het bijzonder voor de lidstaten, moeten worden vermeden. Waar passend kunnen in die voorschriften ook meetbare indicatoren worden opgenomen op basis waarvan de effecten van het programma op het terrein worden geëvalueerd. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden tot passende raadplegingen overgaat, onder meer op deskundigenniveau, en dat die raadplegingen gebeuren in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016. Met name om te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding van gedelegeerde handelingen, ontvangen het Europees Parlement en de Raad alle documenten op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten, en hebben hun deskundigen systematisch toegang tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van gedelegeerde handelingen.
- (48) De verwijzingen naar instrumenten van de Unie in artikel 9 van Besluit 2010/427/EU van de Raad⁷⁹, die bij deze verordening worden vervangen, moeten worden gelezen als verwijzingen naar deze verordening en de Commissie moet garanderen dat deze verordening wordt uitgevoerd overeenkomstig de rol van de EDEO zoals bepaald in het genoemde besluit.
- (49) Bij de hieronder vastgestelde beoogde maatregelen moeten de door beperkende maatregelen van de Unie vastgestelde voorwaarden en procedures nauwgezet in acht worden genomen,

lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

⁷⁸ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven, PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1-14.

⁷⁹ Besluit 2010/427/EU van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden (PB L 201 van 3.8.2010, blz. 30).

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

TITEL I ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Onderwerp

Bij deze verordening wordt het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (hierna "het instrument" genoemd) vastgesteld.

In deze verordening worden de doelstellingen van het instrument, de begroting voor de periode 2021-2027, de vormen van financiering door de Unie alsmede de regels voor de verstrekking van die financiering vastgelegd.

Tevens worden het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (hierna "EFDO+" genoemd) en een garantie voor extern optreden vastgesteld.

Artikel 2 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- (1) "landenprogramma": een indicatief programma dat betrekking heeft op één land;
- (2) "meerlandenprogramma": een indicatief programma dat betrekking heeft op meer dan één land;
- (3) "grensoverschrijdende samenwerking": samenwerking tussen een of meer lidstaten en een of meer derde landen en gebieden langs de buitengrenzen van de Unie;
- (4) "regionaal programma": een indicatief meerlandenprogramma dat betrekking heeft op meer dan één derde land binnen hetzelfde geografische gebied als vastgesteld in artikel 4, lid 2;
- (5) "transregionaal programma": een indicatief meerlandenprogramma dat betrekking heeft op meer dan één derde land uit verschillende gebieden als vastgesteld in artikel 4, lid 2;
- (6) "juridische entiteit": elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die is opgericht krachtens en als dusdanig wordt erkend in het nationale recht, het recht van de Unie of het internationale recht, die rechtspersoonlijkheid bezit en die, in eigen naam handelend, rechten en verplichtingen kan hebben, dan wel een entiteit zonder rechtspersoonlijkheid als bedoeld in artikel 197, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement;
- (7) "investeringsvenster": een afgebakend gebied dat in aanmerking komt voor steun van het EFDO+-garantiefonds voor investeringsportefeuilles in specifieke regio's, landen of sectoren;
- (8) "contribuant": een lidstaat, een internationale financiële instelling of een overheidsinstantie van een lidstaat, een overheidsagentschap of andere entiteiten die met contanten of garanties bijdragen aan het gemeenschappelijke voorzieningsfonds.

Artikel 3
Doelstellingen

1. Het algemene doel van deze verordening is het wereldwijd hooghouden en uitdragen van de waarden en belangen van de Unie met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen en beginselen van het externe optreden van de Unie, zoals verankerd in artikel 3, lid 5, artikel 8 en artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
2. In overeenstemming met lid 1 zijn de specifieke doelstellingen van deze verordening de volgende:
 - (a) ondersteunen en bevorderen van dialoog en samenwerking met derde landen en regio's in het nabuurschap, in Afrika ten zuiden van de Sahara, Azië en het Stille-Oceaan gebied, en in Amerika en het Caribisch Gebied;
 - (b) op mondiaal niveau, consolideren en ondersteunen van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten, ondersteunen van het maatschappelijk middenveld, bevorderen van stabiliteit en vrede en aanpakken van andere wereldwijde uitdagingen, waaronder migratie en mobiliteit;
 - (c) snel kunnen inspelen op: situaties van crisis, instabiliteit en conflicten; problemen op het gebied van weerbaarheid en de koppeling van humanitaire hulp en ontwikkelingsmaatregelen; en de behoeften en prioriteiten op het gebied van het buitenlands beleid.

Het verwezenlijken van deze doelstellingen wordt gemeten aan de hand van relevante indicatoren zoals bedoeld in artikel 31.

3. Ten minste 92 % van de financiering in het kader van deze verordening voldoet aan de criteria voor officiële ontwikkelingshulp zoals bepaald door de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO.

Artikel 4
Werkingsfeer en structuur

4. De steun van de Unie in het kader van deze verordening wordt uitgevoerd door middel van:
 - (d) geografische programma's;
 - (e) thematische programma's;
 - (f) acties voor snelle respons.
5. De geografische programma's omvatten op één of meer landen gerichte samenwerking in de volgende gebieden:
 - (g) nabuurschap;
 - (h) Afrika ten zuiden van de Sahara;
 - (i) Azië en de Stille Oceaan;
 - (j) Amerika en het Caribisch Gebied;

Geografische programma's kunnen betrekking hebben op alle derde landen, behalve kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten zoals gedefinieerd in Verordening (EU)

.../...⁸⁰ (IPA) en landen en gebieden overzee zoals gedefinieerd in Besluit (EU) .../... van de Raad.

Geografische programma's in de nabuurschapsregio kunnen betrekking hebben op alle in bijlage I vermelde landen en gebieden.

Ter verwezenlijking van de in artikel 3 vastgestelde doelstellingen worden de geografische programma's gebaseerd op de samenwerkingsgebieden die zijn vermeld in bijlage II.

6. De thematische programma's omvatten maatregelen die verband houden met het nastreven van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen op mondiaal niveau, op de volgende gebieden:

- (k) mensenrechten en democratie;
- (l) maatschappelijk middenveld;
- (m) stabiliteit en vrede;
- (n) wereldwijde uitdagingen.

Thematische programma's kunnen betrekking hebben op alle derde landen, alsmede de landen en gebieden overzee zoals gedefinieerd in Besluit (EU) .../... van de Raad.

Ter verwezenlijking van de in artikel 3 vastgestelde doelstellingen worden de thematische programma's gebaseerd op de actiegebieden die zijn vermeld in bijlage III.

7. De acties voor snelle respons maken het mogelijk snel actie te ondernemen om:

- (o) bij te dragen tot stabiliteit en conflictpreventie in noodsituaties, bij dreigende crisis, tijdens een crisis en na een crisis;
- (p) bij te dragen tot de versterking van de weerbaarheid van staten, samenlevingen, gemeenschappen en individuele personen en tot de koppeling van humanitaire hulp en ontwikkelingsmaatregelen;
- (q) de behoeften en prioriteiten op het gebied van het buitenlands beleid aan te pakken.

De acties voor snelle respons kunnen betrekking hebben op alle derde landen, alsmede de landen en gebieden overzee zoals gedefinieerd in Besluit (EU) .../... van de Raad.

Ter verwezenlijking van de in artikel 3 vastgestelde doelstellingen worden de acties voor snelle respons gebaseerd op de actiegebieden die zijn vermeld in bijlage IV.

8. Maatregelen in het kader van deze verordening worden hoofdzakelijk uitgevoerd via geografische programma's.

De via thematische programma's uitgevoerde maatregelen vormen een aanvulling op de maatregelen die worden gefinancierd op grond van de geografische programma's en bieden steun aan wereldwijde en regio-overschrijdende initiatieven voor het bereiken van internationaal overeengekomen doelstellingen, in het bijzonder de duurzameontwikkelingsdoelstellingen, de bescherming van mondiale collectieve

⁸⁰ Verordening [...] van het Europees Parlement en de Raad betreffende het instrument voor pretoetredingssteun (PB L ...).

goederen of de aanpak van mondiale uitdagingen. Maatregelen kunnen ook worden uitgevoerd via thematische programma's indien er geen geografisch programma bestaat of indien dit is opgeschort of indien er geen overeenkomst met betrekking tot de maatregel is gesloten met het betrokken partnerland, of wanneer de maatregel niet adequaat kan worden uitgevoerd door middel van geografische programma's.

Acties voor snelle respons vormen een aanvulling op de geografische en thematische programma's. Deze acties worden zodanig opgezet en uitgevoerd dat zij, in voorkomend geval, in het kader van geografische of thematische programma's kunnen worden voortgezet.

9. De Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 34 gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot de aanvulling of wijziging van de bijlagen II, III en IV.

Artikel 5

Samenhang, consistentie en complementariteit

10. Bij de uitvoering van deze verordening worden consistentie, synergieën en complementariteit met andere gebieden van het externe optreden van de Unie en met andere relevante beleidslijnen en programma's van de Unie gewaarborgd, evenals de beleidscoherentie voor ontwikkeling.
11. Acties die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad vallen, worden niet op grond van deze verordening gefinancierd.
12. Waar passend kunnen ook andere programma's van de Unie bijdragen tot maatregelen in het kader van deze verordening, op voorwaarde dat die bijdragen niet dezelfde kosten dekken. Waar passend kan deze verordening ook bijdragen tot maatregelen in het kader van andere programma's van de Unie, op voorwaarde dat die bijdragen niet dezelfde kosten dekken. In dergelijke gevallen wordt in het desbetreffende werkprogramma bepaald welk pakket regels van toepassing is.

Artikel 6

Begroting

13. De financiële middelen voor de uitvoering van deze verordening voor de periode 2021-2027 bedragen 89 200 000 EUR in lopende prijzen.
14. Het in lid 1 genoemde bedrag wordt als volgt toegewezen:
 - (r) 68 000 miljoen EUR voor geografische programma's:
 - nabuurschapsbeleid: ten minste 22 000 miljoen EUR;
 - Afrika ten zuiden van de Sahara: ten minste 32 000 miljoen EUR;
 - Azië en Stille Oceaan: 10 000 miljoen EUR;
 - Amerika en Caribisch Gebied: 4 000 miljoen EUR;
 - (s) 7 000 miljoen EUR voor thematische programma's:
 - mensenrechten en democratie: 1 500 miljoen EUR;
 - maatschappelijk middenveld: 1 500 miljoen EUR;
 - stabiliteit en vrede: 1 000 miljoen EUR;

- mondiale uitdagingen: 3 000 miljoen EUR;
 - (t) 4 000 miljoen EUR voor acties voor snelle respons.
15. De in lid 2 genoemde bedragen worden overeenkomstig artikel 15 aangevuld met de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten van 10 200 miljoen EUR.
 16. De in lid 2, onder a), genoemde bedragen stemmen overeen met ten minste 75 % van het in lid 1 genoemde bedrag.

Artikel 7 **Beleidskader**

De associatieovereenkomsten, partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, multilaterale overeenkomsten en andere overeenkomsten die een juridisch bindende relatie met de partnerlanden vaststellen, alsmede conclusies van de Europese Raad, conclusies van de Raad en verklaringen van topontmoetingen of conclusies van bijeenkomsten op hoog niveau met partnerlanden, de desbetreffende resoluties van het Europees Parlement, mededelingen van de Commissie of de gezamenlijke mededelingen van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, vormen het algemene beleidskader voor de uitvoering van deze verordening.

Artikel 8 **Algemene beginselen**

17. De Unie bevordert, ontwikkelt en bestendigt de beginselen waarop zij is gegrondvest, namelijk de democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, door middel van dialoog en samenwerking met de partnerlanden en -regio's.
18. Een op rechten gebaseerde aanpak die alle mensenrechten - zowel burgerrechten als politieke of economische, sociale en culturele rechten - omvat, wordt toegepast om de beginselen van de mensenrechten te integreren in de uitvoering, de rechthebbenden bij het doen gelden van hun rechten te ondersteunen, waarbij met name aandacht wordt besteed aan armere en meer kwetsbare groepen, en de partnerlanden bij te staan bij het nakomen van hun internationale verplichtingen op het gebied van de mensenrechten. Deze verordening bevordert gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen.
19. De Unie ondersteunt onder meer de uitvoering van bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking en dialoog, partnerschapsovereenkomsten en driehoekssamenwerking.

De Unie bevordert een multilaterale, op regels gebaseerde benadering van mondiale collectieve goederen en uitdagingen en werkt hiertoe samen met de lidstaten, partnerlanden, internationale organisaties en andere donoren.

De Unie bevordert de samenwerking met internationale organisaties en andere donoren.

Voorts wordt in de betrekkingen met de partnerlanden rekening gehouden met hun resultaten bij de uitvoering van hun verbintenissen, internationale overeenkomsten en contractuele betrekkingen met de Unie.

20. De samenwerking tussen de Unie en de lidstaten, enerzijds, en de partnerlanden, anderzijds, wordt gebaseerd op en bevordert de beginselen van doeltreffendheid van ontwikkeling, waar van toepassing, zoals eigen verantwoordelijkheid van partnerlanden voor de ontwikkelingsprioriteiten, resultaatgerichtheid, inclusieve partnerschappen, transparantie en wederzijdse verantwoordingsplicht. De Unie bevordert doeltreffende en efficiënte mobilisering en benutting van middelen.

In overeenstemming met het beginsel van inclusief partnerschap zorgt de Commissie er in voorkomend geval voor dat de relevante belanghebbenden van de partnerlanden, met inbegrip van maatschappelijke organisaties en lokale overheden, terdege worden geraadpleegd en op tijd toegang hebben tot relevante informatie, zodat zij een zinvolle rol kunnen spelen bij de opzet, uitvoering en daarmee verband houdende monitoring van programma's.

In overeenstemming met het beginsel van eigen inbreng geeft de Commissie, waar passend, de voorkeur aan systemen van de partnerlanden voor de uitvoering van programma's.

21. Om de complementariteit en de doeltreffendheid van hun optreden te bevorderen, coördineren de Unie en de lidstaten hun beleid en plegen zij overleg over hun steunprogramma's, ook in internationale organisaties en tijdens internationale conferenties.
22. In programma's en acties in het kader van deze verordening worden klimaatverandering, milieubescherming en gendergelijkheid als horizontale thema's geïntegreerd en wordt rekening gehouden met de onderlinge verbanden tussen de duurzameontwikkelingsdoelstellingen, ter bevordering van geïntegreerde maatregelen die wederzijdse voordelen kunnen opleveren en waarmee meerdere doelstellingen op coherente wijze kunnen worden verwezenlijkt. Deze programma's en acties worden gebaseerd op een analyse van risico's en zwakke punten en in de opzet worden weerbaarheid en conflictbewustzijn geïntegreerd. Het leidende beginsel is dat niemand aan zijn lot mag worden overlaten.
23. Met de partners wordt een meer gecoördineerde, omvattende en gestructureerde aanpak van migratie ontwikkeld, waarvan de doeltreffendheid regelmatig wordt geëvalueerd.
24. De Commissie verstrekt informatie aan en overlegt regelmatig met het Europees Parlement.

Artikel 9

Capaciteitsopbouw van militaire actoren ter ondersteuning van ontwikkeling en veiligheid voor ontwikkeling

25. Krachtens artikel 41, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie mag de financiële bijstand van de Unie op grond van deze verordening niet worden gebruikt ter financiering van de aanschaf van wapens of munitie of van operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.
26. Om duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen zijn stabiele, vreedzame en inclusieve samenlevingen vereist; daarom kan de bijstand van de Unie in het kader van deze verordening in de in lid 4 beschreven uitzonderlijke omstandigheden worden gebruikt in de context van een bredere hervorming van de veiligheidssector of voor capaciteitsopbouw van militaire actoren in partnerlanden, om

ontwikkelingsactiviteiten te kunnen uitvoeren en de nodige veiligheid daarvoor te creëren.

27. De bijstand in het kader van dit artikel kan met name betrekking hebben op programma's voor capaciteitsopbouw ter ondersteuning van ontwikkeling en veiligheid voor ontwikkeling, waaronder opleiding, begeleiding en advies, alsmede levering van uitrusting, verbetering van infrastructuur en rechtstreeks met deze bijstand verband houdende diensten.
28. Bijstand in het kader van dit artikel wordt alleen verstrekt:
 - (u) wanneer niet aan de vereisten kan worden voldaan door een beroep te doen op niet-militaire actoren om de doelstellingen van de Unie in het kader van deze verordening te bereiken en er sprake is van een bedreiging voor het functioneren van staatsinstellingen of voor de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, en de staatsinstellingen er niet in slagen die bedreiging het hoofd te bieden; en
 - (v) wanneer er tussen het betrokken partnerland en de Unie een consensus is dat militaire actoren van cruciaal belang zijn voor het behouden, scheppen of herstellen van de voorwaarden die essentieel zijn voor duurzame ontwikkeling, bijvoorbeeld in crises en in contexten en situaties die worden gekenmerkt door fragiliteit of destabilisering.
29. De bijstand van de Unie in het kader van dit artikel mag niet worden gebruikt voor de financiering van capaciteitsopbouw van militaire actoren voor andere doeleinden dan activiteiten in verband met ontwikkeling en veiligheid voor ontwikkeling. Deze bijstand mag met name niet worden gebruikt voor de financiering van:
 - (w) periodieke defensie-uitgaven;
 - (x) de aankoop van wapens en munitie of andere uitrusting die is ontworpen om te doden;
 - (y) opleiding die is bedoeld om specifiek de gevechtscapaciteit van de strijdkrachten te vergroten.
30. Bij het opzetten en uitvoeren van maatregelen in het kader van dit artikel bevordert de Commissie de zeggenschap van het partnerland. De Commissie ontwikkelt ook de noodzakelijke elementen en goede praktijken voor duurzaamheid op middellange en lange termijn en bevordert de rechtsstaat en de gevestigde beginselen van internationaal recht.
31. De Commissie draagt zorg voor passende risicobeoordelings-, toezichts- en evaluatieprocedures met betrekking tot de maatregelen in het kader van dit artikel.

TITEL II TENUITVOERLEGGING VAN DEZE VERORDENING

Hoofdstuk I Programmering

Artikel 10

Algemene benadering van de programmering

32. Samenwerking en acties in het kader van deze verordening worden geprogrammeerd, behalve voor acties voor snelle respons als bedoeld in artikel 4, lid 4.
33. Op basis van artikel 7 geschiedt de programmering in het kader van deze verordening op basis van het volgende:
- (z) programmeringsdocumenten bieden een samenhangend kader voor de samenwerking tussen de Unie en de betrokken partnerlanden of partnerregio's, in overeenstemming met het overkoepelende doel en toepassingsgebied, en met de doelstellingen en beginselen die in deze verordening zijn uiteengezet;
 - (aa) de Unie en de lidstaten plegen in een vroeg stadium van en gedurende het gehele programmeringsproces overleg ter bevordering van de samenhang, complementariteit en consistentie van hun samenwerkingsactiviteiten. Gezamenlijke programmering heeft de voorkeur voor landenprogrammering. Gezamenlijke programmering staat open voor andere donoren, indien relevant;
 - (bb) de Unie raadpleegt ook andere donoren en actoren, waaronder vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en lokale autoriteiten, indien relevant;
 - (cc) thematische programma's inzake mensenrechten, democratie en het maatschappelijk middenveld als bedoeld in artikel 4, lid 3, onder a), en b), zijn niet afhankelijk van de toestemming van de regeringen en andere overheidsorganen van de betrokken derde landen. Met deze thematische programma's wordt voornamelijk steun verleend voor het maatschappelijk middenveld.

Artikel 11

Programmeringsbeginselen voor geografische programma's

34. De programmering van de geografische programma's wordt gebaseerd op de volgende beginselen:
- (dd) onverminderd lid 4 worden acties zoveel mogelijk gebaseerd op een dialoog tussen de Unie, de lidstaten en de betrokken partnerlanden, met inbegrip van nationale en lokale autoriteiten, het maatschappelijk middenveld, nationale en lokale parlementen en andere belanghebbenden, om de betrokkenheid bij het proces te vergroten en om steun voor nationale en regionale strategieën aan te moedigen;
 - (ee) indien van toepassing, wordt de programmeringsperiode afgestemd op de strategische cycli van de partnerlanden;

- (ff) samenwerkingsactiviteiten kunnen worden gefinancierd uit verschillende toewijzingen als vermeld in artikel 6, lid 2, en uit andere programma's van de Unie volgens hun basisbesluiten.
35. De programmering van de geografische programma's biedt een specifiek kader op maat voor samenwerking op basis van:
- (gg) de behoeften van de partners, vastgesteld op basis van specifieke criteria, waarbij rekening wordt gehouden met de bevolking, armoede, ongelijkheid, menselijke ontwikkeling, economische en ecologische kwetsbaarheid en weerbaarheid van de staat en de maatschappij;
 - (hh) de capaciteit van de partners om financiële middelen te mobiliseren en te gebruiken en hun absorptievermogen;
 - (ii) de verbintenissen van de partners en hun prestaties, vastgesteld op basis van criteria zoals politieke hervorming en economische en sociale ontwikkeling;
 - (jj) het potentiële effect van de financiering van de Unie in partnerlanden en partnerregio's;
 - (kk) de capaciteit en de inzet van de partners voor de bevordering van gemeenschappelijke belangen en waarden, en voor de ondersteuning van gemeenschappelijke doelstellingen en multilaterale allianties, alsmede de bevordering van EU-prioriteiten.
3. De meest behoeftige landen, met name de minst ontwikkelde landen, lage-inkomenslanden en landen in crisis-, postcrisis- of fragiele en kwetsbare situaties, met inbegrip van kleine insulaire ontwikkelingslanden, krijgen prioriteit bij de toewijzing van middelen.
4. De samenwerking met geïndustrialiseerde landen moet zich richten op het bevorderen van de belangen van de Unie en wederzijdse belangen.
5. De programmeringsdocumenten voor geografische programma's zijn resultaatgericht en houden in voorkomend geval rekening met internationaal overeengekomen streefdoelen en indicatoren, in het bijzonder de duurzameontwikkelingsdoelstellingen, alsook kaders op nationaal niveau, voor het beoordelen en rapporteren van de Unie-bijdrage aan de resultaten op het niveau van de outputs, resultaten en impact.
6. Bij het opstellen van de programmeringsdocumenten voor landen en regio's in crisis-, postcrisis-, fragiele en kwetsbare situaties wordt terdege rekening gehouden met de speciale behoeften en omstandigheden van de betrokken landen of regio's.
- Ten aanzien van partnerlanden of -regio's die rechtstreeks betrokken zijn bij of de gevolgen ondervinden van een crisis-, postcrisis- of kwetsbare situatie, wordt bijzondere nadruk gelegd op versterking van de coördinatie tussen alle relevante actoren teneinde de overgang van noodsituatie naar ontwikkelingsfase te faciliteren.
7. Deze verordening draagt bij aan acties in het kader van Verordening (EU) .../... (Erasmus). Op basis van deze verordening wordt een enkelvoudig programmeringsdocument opgesteld voor een periode van zeven jaar, waarbij ook middelen uit Verordening (EU) .../... (IPA III) worden betrokken. Op het gebruik van deze middelen is Verordening (EU) .../... (Erasmus) van toepassing.

Artikel 12

Programmeringsdocumenten voor geografische programma's

8. Deze verordening wordt voor geografische programma's ten uitvoer gelegd door middel van meerjarige indicatieve landenprogramma's en meerlandenprogramma's.
9. In meerjarige indicatieve programma's worden de prioritaire terreinen beschreven die voor financiering van de Unie in aanmerking komen, alsmede de specifieke doelstellingen, de verwachte resultaten, duidelijke en specifieke prestatie-indicatoren en de indicatieve financiële toewijzing, zowel in totaal als per prioritair terrein.
10. De meerjarige indicatieve programma's worden opgesteld op basis van:
 - (ll) een nationale of regionale ontwikkelingsstrategie in de vorm van een ontwikkelingsplan of een soortgelijk document dat door de Commissie is aanvaard als basis voor het daarmee overeenstemmende meerjarig indicatief programma op het moment dat laatstgenoemd document wordt vastgesteld;
 - (mm) een kaderdocument, waarin het beleid van de Unie ten aanzien van de betrokken partner of partners is neergelegd, met inbegrip van een gezamenlijk document tussen de Unie en de lidstaten;
 - (nn) een gezamenlijk document tussen de Unie en de betrokken partner of partners met gemeenschappelijke prioriteiten.
11. Om het effect van collectieve samenwerking van de Unie te vergroten, worden de programmeringsdocumenten van de Unie en de lidstaten zoveel mogelijk vervangen door een gezamenlijk programmeringsdocument. Het meerjarige indicatieve programma van de Unie kan worden vervangen door een gezamenlijk programmeringsdocument op voorwaarde dat dit in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11, de in lid 2 van dit artikel vermeld elementen bevat, en dat hierin de taakverdeling tussen de Unie en de lidstaten wordt vastgesteld.

Artikel 13

Programmeringsdocumenten voor thematische programma's

1. Deze verordening wordt voor thematische programma's ten uitvoer gelegd door middel van meerjarige indicatieve programma's.
2. In meerjarige indicatieve programma's voor thematische programma's wordt de strategie van de Unie beschreven, alsmede de prioritaire terreinen die voor financiering door de Unie in aanmerking komen, de specifieke doelstellingen, de verwachte resultaten, duidelijke en specifieke prestatie-indicatoren, de internationale situatie en de activiteiten van de belangrijkste partners voor het betrokken thema.

Indien van toepassing worden middelen en interventieprioriteiten voor deelname aan mondiale initiatieven vastgelegd.

De meerjarige indicatieve programma's voor thematische programma's vermelden de indicatieve financiële toewijzing, zowel in totaal, per samenwerkingsgebied als per prioriteit. Eventueel kan de indicatieve financiële toewijzing worden opgegeven in de vorm van een minimum- en een maximumbedrag.

Artikel 14

Vaststelling en wijziging van meerjarige indicatieve programma's

12. De in de artikelen 12 en 13 bedoelde meerjarige indicatieve programma's worden door de Commissie vastgesteld door middel van uitvoeringshandelingen. Deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 35, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure. Deze procedure is tevens van toepassing op de in de leden 3, 4 en 5 van dit artikel bedoelde herzieningen die tot een significante inhoudelijke wijziging van het meerjarige indicatieve programma leiden.
13. Bij de vaststelling van gezamenlijke meerjarige programmeringsdocumenten als bedoeld in artikel 12, is het besluit van de Commissie alleen van toepassing op de bijdrage van de Unie aan het gezamenlijke meerjarige programmeringsdocument.
14. De meerjarige indicatieve programma's voor geografische programma's kunnen zo nodig worden herzien met het oog op een doeltreffende tenuitvoerlegging, met name bij materiële veranderingen in het in artikel 7 bedoelde beleidskader of in een crisis- of een postcrisisituatie.
15. De meerjarige indicatieve programma's voor thematische programma's kunnen zo nodig worden herzien met het oog op een doeltreffende tenuitvoerlegging, met name bij materiële veranderingen in het in artikel 7 bedoelde beleidskader.
16. Om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie, zoals bij crises of onmiddellijke bedreigingen voor de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten of de fundamentele vrijheden, kan de Commissie de meerjarige indicatieve programma's als bedoeld in de artikelen 12 en 13 herzien door handelingen vast te stellen overeenkomstig de urgentieprocedure als bedoeld in artikel 35, lid 4.

Artikel 15

Buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten

17. Het in artikel 6, lid 3, genoemde bedrag wordt onder meer gebruikt:
 - (oo) om te zorgen voor een passende respons van de Unie bij onvoorziene omstandigheden;
 - (pp) om in te spelen op nieuwe behoeften of uitdagingen, bijvoorbeeld aan de buitengrenzen van de Unie of haar buurlanden in verband met crisis- en postcrisisituaties, of migratiedruk;
 - (qq) om nieuwe door de Unie geleide of internationale initiatieven of prioriteiten te bevorderen.
18. Het gebruik van deze middelen wordt bepaald overeenkomstig de procedures die zijn vastgesteld in de artikelen 14 en 21.

HOOFDSTUK II

Specifieke bepalingen voor het nabuurschap

Artikel 16

Programmeringsdocumenten en toewijzingscriteria

19. Voor de in bijlage I vermelde partnerlanden worden de prioritaire gebieden voor financiering van de Unie vooral geselecteerd uit de documenten als bedoeld in artikel 12, lid 3, onder c), in overeenstemming met de samenwerkingsgebieden voor de nabuurschapsregio die zijn opgenomen in bijlage II.
20. In afwijking van artikel 11, lid 2, wordt de steun van de Unie in het kader van geografische programma's in de nabuurschapsregio gedifferentieerd qua vorm en omvang, rekening houdend met de volgende elementen van het partnerland:
 - (rr) de behoeften, op basis van indicatoren zoals bevolking en ontwikkelingsgraad;
 - (ss) de verbintenis tot en de vorderingen met wederzijds overeengekomen politieke, economische en sociale hervormingsdoelstellingen;
 - (tt) de verbintenis tot en de vorderingen met de opbouw van een diepgewortelde en duurzame democratie;
 - (uu) het partnerschap met de Unie en de ambities met betrekking tot dat partnerschap;
 - (vv) de absorptiecapaciteit en het potentiële effect van de in het kader van deze verordening verleende steun van de Unie.
21. De in lid 2 bedoelde steun wordt verwerkt in de in artikel 12 bedoelde programmeringsdocumenten.

Artikel 17

Op prestaties gebaseerde benadering

22. 10 % van de in artikel 4, lid 2, onder a), genoemde financiële middelen ter aanvulling van de financiële toewijzingen per land, als bedoeld in artikel 12, wordt indicatief toegewezen aan de partnerlanden opgesomd in bijlage I met het oog op de uitvoering van de prestatiegebaseerde benadering. De toewijzingen op basis van prestaties worden vastgesteld op basis van hun vooruitgang in de richting van democratie, mensenrechten, rechtsstatelijkheid, samenwerking inzake migratie, economische governance en hervormingen. De vorderingen van de partnerlanden worden jaarlijks beoordeeld.
23. De op prestaties gebaseerde aanpak is niet van toepassing op steun voor het maatschappelijk middenveld en contacten tussen mensen, daaronder begrepen samenwerking tussen lokale autoriteiten, noch op steun ter verbetering van de mensenrechten of op crisisgerelateerde steunmaatregelen. In geval van ernstige of blijvende achteruitgang van de democratie, de mensenrechten of de rechtsstaat kan de steun voor dergelijke acties worden verhoogd.

Artikel 18
Grensoverschrijdende samenwerking

24. Grensoverschrijdende samenwerking, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 3, heeft betrekking op samenwerking inzake aangrenzende landgrenzen, transnationale samenwerking binnen grotere transnationale gebieden, maritieme samenwerking rond zeegebieden, alsook interregionale samenwerking.
25. De nabuurschapsregio draagt bij aan de in lid 1 bedoelde programma's voor grensoverschrijdende samenwerking die worden medegefinancierd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling in het kader van de [ETS-verordening⁸¹]. Maximaal 4 % van de financiële middelen voor de nabuurschapsregio wordt indicatief toegewezen ter ondersteuning van die programma's.
26. Bijdragen aan programma's voor grensoverschrijdende samenwerking worden vastgesteld en gebruikt overeenkomstig artikel 10, lid 3, van de [ETS-verordening].
27. Het medefinancieringspercentage van de Unie mag niet meer bedragen dan 90 % van de subsidiabele uitgaven van een grensoverschrijdend samenwerkingsprogramma. Voor technische bijstand bedraagt het medefinancieringspercentage 100 %.
28. Voorfinanciering voor programma's voor grensoverschrijdende samenwerking wordt vastgesteld in het werkprogramma in overeenstemming met de behoeften van de deelnemende derde landen en gebieden, en mag het in artikel 49 van de [ETS-verordening] genoemde percentage overschrijden.
29. Een meerjarig indicatief strategiedocument voor grensoverschrijdende samenwerking, dat de in artikel 12, lid 2, van deze verordening genoemde elementen moet bevatten, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de [ETS-verordening].
30. Indien programma's voor grensoverschrijdende samenwerking worden beëindigd overeenkomstig artikel 12 van de [ETS-verordening], kan nabuurschapssteun voor het stopgezette programma die beschikbaar blijft, worden gebruikt voor de financiering van andere activiteiten in de nabuurschapsregio.

Hoofdstuk III

Actieplannen, maatregelen en uitvoeringsmethoden

Artikel 19
Actieplannen en maatregelen

31. De Commissie keurt jaarlijkse of meerjarige actieplannen of maatregelen goed. Deze maatregelen kunnen de vorm aannemen van afzonderlijke maatregelen, bijzondere maatregelen, ondersteunende maatregelen of buitengewone steunmaatregelen. In de actieplannen en maatregelen worden voor elke actie de nagestreefde doelstellingen,

⁸¹ COM(2018) 374 final, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen voor de doelstelling "Europese territoriale samenwerking" (Interreg) ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en financieringsinstrumenten voor extern optreden.

de verwachte resultaten en hoofdactiviteiten, de uitvoeringsmethoden, de begroting en eventuele bijbehorende ondersteunende uitgaven vermeld.

32. Actieplannen worden gebaseerd op programmeringsdocumenten, met uitzondering van de gevallen bedoeld in de leden 3 en 4.

Indien nodig kan een actie, vóór of na de vaststelling van actieplannen, als afzonderlijke maatregel worden vastgesteld. Afzonderlijke maatregelen worden gebaseerd op programmeringsdocumenten, met uitzondering van de in lid 3 bedoelde gevallen en in andere naar behoren gemotiveerde gevallen.

In geval van onvoorziene behoeften of omstandigheden, en wanneer financiering uit passender bronnen niet mogelijk is, kan de Commissie bijzondere maatregelen vaststellen waarin niet is voorzien in de programmeringsdocumenten.

33. Jaarlijkse of meerjarige actieplannen en afzonderlijke maatregelen kunnen worden gebruikt voor de uitvoering van acties voor snelle respons als bedoeld in artikel 4, lid 4, onder b), en c).

34. De Commissie kan buitengewone steunmaatregelen vaststellen voor acties voor snelle respons, als bedoeld in artikel 4, lid 4, onder a).

Een dergelijke buitengewone steunmaatregel kan een duur van maximaal 18 maanden hebben, die maximaal twee maal kan worden verlengd met een periode van in totaal maximaal zes maanden, tot een maximale duur van 30 maanden, wanneer de tenuitvoerlegging ervan stuit op objectieve, onvoorziene hindernissen, mits het aan de maatregel verbonden financiële bedrag niet hoger wordt.

In geval van langdurige crises of conflicten kan de Commissie een tweede buitengewone steunmaatregel vaststellen voor de duur van maximaal 18 maanden. In naar behoren gemotiveerde gevallen kunnen er verdere maatregelen worden genomen indien de continuïteit van het optreden van de Unie van essentieel belang is en niet door andere middelen kan worden verzekerd.

Artikel 20

Ondersteunende maatregelen

35. De Uniefinanciering kan dienen ter dekking van uitgaven voor de uitvoering van het instrument en voor de verwezenlijking van de doelstellingen ervan, waaronder administratieve ondersteuning in verband met activiteiten op het gebied van voorbereiding, follow-up, toezicht, controle, audit en evaluatie die rechtstreeks noodzakelijk zijn voor de uitvoering, alsmede van uitgaven bij de centrale diensten en bij de delegaties van de Unie voor de administratieve ondersteuning die nodig is voor het programma en voor het beheer van in het kader van deze verordening gefinancierde maatregelen, met inbegrip van informatie- en communicatiemaatregelen en bedrijfsinformatietechnologiesystemen.

36. Wanneer ondersteunende uitgaven niet zijn opgenomen in de actieplannen of maatregelen als bedoeld in artikel 21, stelt de Commissie, indien van toepassing, ondersteunende maatregelen vast. De financiering door de Unie in het kader van ondersteunende maatregelen kan betrekking hebben op:

(ww) studies, bijeenkomsten, activiteiten op het gebied van informatie, voorlichting, opleiding, voorbereiding en uitwisseling van geleerde lessen en beste

praktijken, publicatie en andere uitgaven voor administratieve of technische bijstand die voor de programmering en het beheer van de acties vereist zijn, met inbegrip van bezoldigde externe deskundigen;

- (xx) activiteiten inzake onderzoek en innovatie en studies over relevante vraagstukken en verspreiding van de resultaten daarvan;
- (yy) uitgaven voor informatie- en communicatieactiviteiten, onder meer de ontwikkeling van communicatiestrategieën en pr-activiteiten, en zichtbaarheid van de politieke prioriteiten van de Unie.

Artikel 21

Vaststelling van actieplannen en maatregelen

- 37. Actieplannen en maatregelen worden door middel van uitvoeringshandelingen vastgesteld overeenkomstig de in artikel 35, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.
- 38. De in lid 1 bedoelde procedure is niet vereist voor:
 - (zz) actieplannen, individuele maatregelen en ondersteunende maatregelen waarvoor de EU-financiering ten hoogste 10 miljoen EUR bedraagt;
 - (aaa) bijzondere maatregelen, alsook actieplannen en maatregelen voor snelle respons waarvoor de EU-financiering ten hoogste 20 miljoen EUR bedraagt;
 - (bbb) technische wijzigingen, mits deze wijzigingen de doelstellingen van het betrokken actieplan of de betrokken maatregel niet substantieel aantasten, zoals:
 - i) wijziging van de uitvoeringsmethode;
 - ii) herschikking van middelen tussen acties die in een actieplan zijn opgenomen;
 - iii) verhoging of verlaging van het budget van de actieplannen en maatregelen met ten hoogste 20 % van het oorspronkelijke bedrag, met een maximum van 10 miljoen EUR;

Voor van meerjarige actieplannen en maatregelen gelden de in lid 2, onder a), onder b), en onder c), punt iii), genoemde drempels op jaarbasis.

De in het kader van dit lid vastgestelde actieplannen en maatregelen worden binnen één maand na de vaststelling ervan aan het Europees Parlement en de lidstaten meegedeeld via het in artikel 35 bedoelde relevante comité, behalve waar het buitengewone steunmaatregelen en technische wijzigingen betreft.

- 39. Alvorens een buitengewone steunmaatregel ten belope van maximaal 20 miljoen EUR vast te stellen of te verlengen, brengt de Commissie de Raad op de hoogte van aard en doel van die maatregel en het voorziene bedrag. De Commissie stelt de Raad eveneens op de hoogte voordat zij aanzienlijke materiële wijzigingen aanbrengt in reeds vastgestelde buitengewone steunmaatregelen. Omwille van de samenhang van het externe optreden van de Unie houdt de Commissie bij de planning en de uitvoering van deze maatregelen rekening met de beleidsbenadering van de Raad op dit gebied.

De Commissie brengt het Europees Parlement naar behoren en tijdig op de hoogte van de planning en uitvoering van buitengewone steunmaatregelen in het kader van

dit artikel, met inbegrip van de beoogde financiële bedragen, en informeert het Europees Parlement eveneens indien zij substantiële wijzigingen of verlengingen ten aanzien van die bijstand doorvoert.

40. In geval van naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie, zoals crises, met inbegrip van door de natuur of door de mens veroorzaakte rampen, onmiddellijke bedreigingen voor de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten of de fundamentele vrijheden, kan de Commissie actieplannen en maatregelen of wijzigingen van de bestaande actieplannen en maatregelen vaststellen, in de vorm van onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen overeenkomstig de in artikel 35, lid 4, bedoelde procedure.
41. Op actieniveau vindt een passend milieuonderzoek plaats, onder meer wat betreft het effect op klimaatverandering en biodiversiteit, overeenkomstig de toepasselijke wetgevingshandelingen van de Unie met inbegrip van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad⁸² en Richtlijn 85/337/EEG van de Raad⁸³, waar nodig met inbegrip van een milieueffectbeoordeling voor milieugevoelige acties, in het bijzonder voor belangrijke nieuwe infrastructuur.

Waar zulks relevant is, wordt bij de uitvoering van sectorale programma's gebruik gemaakt van strategische milieueffectbeoordelingen. Er wordt op toegezien dat de belanghebbenden bij de milieubeoordelingen worden betrokken en dat het publiek toegang krijgt tot de resultaten van die beoordeling.

Artikel 22

Methoden van samenwerking

42. Financiering in het kader van dit instrument wordt uitgevoerd door de Commissie, zoals bepaald in het Financieel Reglement, hetzij rechtstreeks door de Commissie zelf, de delegaties van de Unie en door uitvoerende agentschappen, of indirect door een van de entiteiten die worden genoemd in artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement.
 2. Financiering in het kader van dit instrument mag ook worden verstrekt in de vorm van bijdragen aan internationale, regionale of nationale fondsen, zoals die welke zijn ingesteld of worden beheerd door de EIB, de lidstaten, partnerlanden en -regio's of door internationale organisaties of andere donoren.
 3. De entiteiten die worden genoemd in artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement en artikel 29, lid 1, van deze verordening vervullen jaarlijks hun verslagleggingsverplichtingen in het kader van artikel 155 van het Financieel Reglement. De verslagleggingsvereisten voor elk van die entiteiten worden vastgesteld in de partnerschapskaderovereenkomst, de bijdrage-overeenkomst, de overeenkomst inzake begrotingsgaranties of de financieringsovereenkomst.
 4. In het kader van het instrument gefinancierde acties kunnen worden uitgevoerd door middel van parallelle of gemeenschappelijke medefinanciering.

⁸² Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1).

⁸³ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175 van 5.7.1985, blz. 40).

5. Bij parallelle medefinanciering wordt een actie in meerdere, duidelijk te onderscheiden componenten opgedeeld, die elk worden gefinancierd door de verschillende partners die de medefinanciering verstrekken, en wel zo dat de eindbestemming van de financiering altijd traceerbaar is.
6. Bij gemeenschappelijke medefinanciering worden de totale kosten van een actie verdeeld over de partners die de medefinanciering verstrekken en worden de middelen gemeenschappelijk ingebracht, waardoor het niet mogelijk is de financieringsbron van een specifieke activiteit na te gaan.
7. De samenwerking tussen de Unie en haar partners kan onder andere de volgende vormen aannemen:
 - (ccc) driehoeksregelingen waarbij de Unie haar financiële bijstand aan een partnerland of -regio coördineert met derde landen;
 - (ddd) maatregelen voor administratieve samenwerking zoals twinning tussen overheidsinstellingen, lokale overheden, nationale overheidsorganen en privaatrechtelijke entiteiten met een openbaredienstverleningstaak van de lidstaten en van de partnerlanden en -regio's, alsmede samenwerkingsmaatregelen waarbij door de lidstaten en hun regionale en lokale autoriteiten uitgezonden deskundigen van de overheidssector worden betrokken;
 - (eee) bijdragen aan de kosten die noodzakelijk zijn voor het opzetten en beheren van een publiek-privaat partnerschap;
 - (fff) steunprogramma's voor het sectoraal beleid waarbij de Unie steun verleent aan het sectorale programma van een partnerland;
 - (ggg) bijdragen aan de kosten van deelname van de landen aan de programma's van de Unie en acties die worden uitgevoerd door agentschappen en organen van de Unie, alsook door organen of personen belast met de uitvoering van specifieke acties in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid uit hoofde van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
 - (hhh) rentesubsidies.

Artikel 23

Vormen van EU-financiering en uitvoeringsmethoden

8. De financiering van de Unie kan worden verstrekt door middel van de financieringsvormen waarin het Financieel Reglement voorziet, en met name:
 - (iii) subsidies;
 - (jjj) opdrachten voor diensten, leveringen of werken;
 - (kkk) begrotingssteun;
 - (lll) bijdragen aan door de Commissie opgezette trustfondsen, overeenkomstig artikel 234 van het Financieel Reglement;
 - (mmm) financieringsinstrumenten;
 - (nnn) begrotingsgaranties;
 - (ooo) blending;

(ppp) schuldverlichting in het kader van een internationaal overeengekomen programma voor schuldverlichting;

(qqq) financiële bijstand;

(rrr) bezoldigde externe deskundigen.

9. Wanneer de Commissie met belanghebbenden van partnerlanden werkt, houdt zij bij het bepalen van nadere regelingen voor de financiering rekening met hun specifieke kenmerken zoals hun behoeften en de context, het type bijdrage, de toekenningsmodaliteiten en de administratieve bepalingen voor het beheer van subsidies, om een zo breed mogelijk spectrum van belanghebbenden te bereiken en hen zo goed mogelijk te helpen. Specifieke oplossingen worden gestimuleerd overeenkomstig het Financieel Reglement, zoals partnerschapsovereenkomsten, toestemming voor financiële steun aan derden, rechtstreekse gunning of een beperkte doelgroep bestemde oproepen tot het indienen van voorstellen, of vaste bedragen, eenheidskosten en financiering op basis van een vast percentage, alsmede financiering die niet gekoppeld is aan kosten zoals bedoeld in artikel 125, lid 1, van het Financieel Reglement.
10. Naast de gevallen als bedoeld in artikel 195 van het Financieel Reglement, mag onderhandse gunning worden gebruikt voor:
- (sss) geringe subsidies aan mensenrechtenactivisten ter financiering van dringende beschermende maatregelen, in voorkomend geval zonder dat medefinanciering nodig is;
 - (ttt) subsidies, in voorkomend geval zonder dat medefinanciering nodig is, ter financiering van acties in de moeilijkste omstandigheden waarin de publicatie van een oproep tot het indienen van voorstellen niet passend is, met inbegrip van situaties waarin de fundamentele vrijheden ernstig in het gedrang zijn, de veiligheid van mensen gevaar loopt, of waarin mensenrechtenorganisaties en mensenrechtenactivisten in zeer moeilijke omstandigheden moeten werken. Dergelijke subsidies bedragen ten hoogste 1 000 000 EUR en hebben een looptijd van ten hoogste 18 maanden, die met 12 maanden kan worden verlengd wanneer de tenuitvoerlegging stuit op objectieve en onvoorziene hindernissen;
 - (uuu) subsidies aan het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten, alsook aan de Global Campus, aan het Europees Interuniversitair Centrum voor mensenrechten en democratisering, dat een Europese masteropleiding in mensenrechten en democratisering aanbiedt, en het daaraan gerelateerde netwerk van universiteiten die postacademische diploma's op het gebied van mensenrechten uitreiken, met inbegrip van beurzen voor studenten en mensenrechtenactivisten uit derde landen.

Begrotingssteun als bedoeld in punt c) van lid 1, onder meer door prestatiecontracten voor sectorale hervorming, wordt gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van een land, op wederzijdse verantwoordingsplicht en gemeenschappelijke verbintenissen tot universele waarden, democratie, mensenrechten en de rechtsstaat en is gericht op versterking van de partnerschappen tussen de Unie en de partnerlanden. Begrotingssteun omvat een versterkte beleidsdialoog, capaciteitsontwikkeling en beter bestuur, in aanvulling op de inspanningen van de partners om meer inkomsten te innen en middelen beter te besteden ter ondersteuning

van duurzame en inclusieve economische groei en werkgelegenheid, alsook de uitbanning van armoede.

Elk besluit om begrotingssteun te verstrekken, is gebaseerd op door de Unie overeengekomen begrotingssteunmaatregelen, een duidelijke reeks subsidiabiliteitscriteria en een zorgvuldige beoordeling van de risico's en voordelen.

11. Begrotingssteun wordt gedifferentieerd op basis van de politieke, economische en sociale context van het partnerland, waarbij rekening wordt gehouden met kwetsbare situaties.

Wanneer begrotingssteun wordt verleend overeenkomstig artikel 236 van het Financieel Reglement bepaalt en monitort de Commissie duidelijke criteria met betrekking tot de voorwaarden voor de begrotingssteun, inclusief vorderingen op het gebied van hervormingen en transparantie, en ondersteunt zij de ontwikkeling van parlementaire controle, nationale auditcapaciteit en verbeterde transparantie van en publieke toegang tot informatie.

12. De uitbetaling van begrotingssteun geschiedt op basis van indicatoren waaruit blijkt dat voldoende vooruitgang wordt geboekt bij het verwezenlijken van de doelstellingen die zijn overeengekomen met het partnerland.

13. Financieringsinstrumenten in het kader van deze verordening kunnen de vorm aannemen van leningen, garanties, eigen vermogen of quasi-eigenvermogen, investeringen of participaties, en risicodelingsinstrumenten, waar mogelijk en in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in artikel 209, lid 1, van het Financieel Reglement onder leiding van de EIB, een multilaterale Europese financiële instelling, zoals de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, of een bilaterale Europese financiële instelling, bijvoorbeeld bilaterale ontwikkelingsbanken, eventueel te combineren met bijkomende andere vormen van financiële steun, zowel van de lidstaten en derde partijen.

Bijdragen aan financieringsinstrumenten van de Unie in het kader van deze verordening kunnen worden ingediend door de lidstaten, alsook door elke entiteit als bedoeld in artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement.

14. Die financieringsinstrumenten mogen worden samengevoegd in faciliteiten ten behoeve van uitvoering en rapportage.
15. De bijstand van de Unie leidt niet tot de instelling van specifieke belastingen, rechten of heffingen noch tot de inning daarvan.
9. Belastingen, rechten en heffingen die worden opgelegd door de partnerlanden, kunnen in aanmerking komen voor financiering in het kader van deze verordening.

Artikel 24

In aanmerking komende personen en entiteiten

10. Deelname aan opdrachten, subsidies en de uitreiking van prijzen voor acties die worden gefinancierd op grond van de geografische programma's en in het kader van de programma's "maatschappelijk middenveld" en "mondiale uitdagingen", staan open voor internationale organisaties en alle andere juridische entiteiten die onderdaan zijn van, dan wel, in het geval van rechtspersonen, ook daadwerkelijk gevestigd zijn in, de volgende landen of gebieden:

- (vvv) lidstaten, begunstigden van Verordening (EU) .../... (IPA III), en partijen bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte;
 - (www) partnerlanden uit het nabuurschap en de Russische Federatie, indien de betrokken procedure plaatsvindt in het kader van de in bijlage I genoemde programma's waaraan zij deelneemt;
 - (xxx) ontwikkelingslanden en ontwikkelingsgebieden, zoals vermeld in de lijst van ontvangers van officiële ontwikkelingsbijstand, die wordt gepubliceerd door de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO, die geen lid zijn van de G20, alsmede landen en gebieden overzee waarop Besluit (EU) .../... van de Raad van toepassing is;
 - (yyy) ontwikkelingslanden, zoals vermeld in de lijst van ontvangers van officiële ontwikkelingsbijstand van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO, die lid zijn van de G20, en andere landen en gebieden, indien de betrokken procedure plaatsvindt in het kader van acties waaraan zij deelnemen en die door de Unie worden gefinancierd in het kader van deze verordening;
 - (zzz) landen ten aanzien waarvan de Commissie wederzijdse toegang tot externe bijstand heeft vastgesteld; deze toegang kan voor een beperkte periode van ten minste één jaar worden vastgesteld indien een land entiteiten van de Unie en entiteiten uit landen die voor steun in het kader van deze verordening in aanmerking komen, op gelijke voorwaarden toegang biedt; de Commissie beslist over de wederkerigheid van de toegang en de duur daarvan, na raadpleging van het betrokken begunstigde land of de betrokken begunstigde landen;
 - (aaaa) landen die lid zijn van de OESO, ten aanzien van opdrachten die worden uitgevoerd in een van de minst ontwikkelde landen of een arm land met een zware schuldenlast, zoals vermeld in de lijst van ontvangers van officiële ontwikkelingsbijstand.
11. Onverminderd de beperkingen die inherent zijn aan de aard en de doelstellingen van de actie, staat de deelname aan opdrachten, subsidies en procedures voor het uitreiken van prijzen voor acties die worden gefinancierd in het kader van de programma's "mensenrechten en democratie" en "stabiliteit en vrede", alsmede aan acties voor snelle respons, zonder beperkingen open.
 12. Alle leveringen en materialen die worden gefinancierd in het kader van deze verordening, kunnen van oorsprong zijn uit om het even welk land.
 13. De voorschriften van dit artikel zijn niet van toepassing op en leiden niet tot nationaliteitsbeperkingen voor natuurlijke personen die bij een voor deelname in aanmerking komende contractant of, in voorkomend geval, subcontractant in dienst zijn of anderszins door deze wettig zijn aangeworven.
 14. Voor acties die gezamenlijk worden medegefinancierd door een entiteit, of uitgevoerd in direct of indirect beheer met entiteiten als bedoeld in artikel 62, lid 1, onder c), ii), tot en met viii), van het Financieel Reglement, zijn de subsidiabiliteitsvoorschriften van deze entiteiten eveneens van toepassing.
6. Wanneer donoren financiering verstrekken voor een trustfonds dat is opgericht door de Commissie of via externe bestemmingsontvangsten, zijn de subsidiabiliteitsvoorschriften van de oprichtingsakte van het trustfonds of van de

overeenkomst met de donor in geval van externe bestemmingsontvangsten van toepassing.

7. In het geval van acties die worden gefinancierd in het kader van deze verordening en een ander programma van de Unie, worden alle entiteiten die in aanmerking komen in het kader van een van die programma's als subsidiabel beschouwd.
8. In het geval van meerlandenacties kunnen juridische entiteiten die onderdaan zijn van, dan wel, in het geval van rechtspersonen, ook daadwerkelijk gevestigd zijn in, de landen en gebieden van de actie, als subsidiabel worden beschouwd.
9. De subsidiabiliteitsvoorschriften van dit artikel kunnen worden beperkt op het gebied van nationaliteit, geografische locatie of aard van de aanvrager, indien deze beperkingen vereist zijn vanwege de specifieke aard en de doelstellingen van de actie en voor zover zij noodzakelijk zijn voor een doeltreffende uitvoering.
10. Inschrijvers, aanvragers en gegadigden uit niet in aanmerking komende landen kunnen worden aanvaard in geval van urgentie of niet-beschikbaarheid van diensten op de markt van de betrokken landen of gebieden, of in andere naar behoren gemotiveerde gevallen waarin de toepassing van de subsidiabiliteitsvoorschriften de uitvoering van een actie onmogelijk of uiterst moeilijk zou maken.
11. Om de lokale capaciteit en lokale markten en aankopen te bevorderen, wordt voorrang gegeven aan lokale en regionale contractanten indien het Financieel Reglement voorziet in gunning op basis van één offerte. In alle andere gevallen wordt deelname van lokale en regionale contractanten bevorderd in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van die verordening.
12. In het kader van het programma voor democratie en mensenrechten, komen entiteiten die niet vallen onder de definitie van het begrip "juridische entiteit" van artikel 2, lid 6, in aanmerking wanneer dit nodig is om de actiegebieden van dit programma ten uitvoer te leggen.

Artikel 25

Overdrachten, jaarlijkse tranches, vastleggingskredieten, terugbetalingen en door financieringsinstrumenten gegenereerde inkomsten

13. In aanvulling op artikel 12, lid 2, van het Financieel Reglement worden ongebruikte vastleggings- en betalingskredieten in het kader van deze verordening automatisch overgedragen en mogen zij worden vastgelegd tot 31 december van het volgende begrotingsjaar. Het overgedragen bedrag wordt in het volgende begrotingsjaar eerst gebruikt.

De Commissie stelt het Europees Parlement en de Raad in kennis van overgedragen vastleggingskredieten overeenkomstig artikel 12, lid 6, van het Financieel Reglement.
14. Naast de voorschriften van artikel 15 van het Financieel Reglement over de wederopvoering van kredieten worden vastleggingskredieten die overeenkomen met het bedrag van vrijmakingen die zijn verricht wegens gehele of gedeeltelijke niet-uitvoering van een actie in het kader van deze verordening, wederopgevoerd ten voordele van het oorspronkelijke begrotingsonderdeel.

Verwijzingen naar artikel 15 van het Financieel Reglement in artikel 12, lid 1, onder b), van de verordening tot vaststelling van het meerjarig financieel kader worden opgevat als een verwijzing naar dit lid voor de toepassing van deze verordening.

15. Vastleggingen in de begroting voor acties waarvan de tenuitvoerlegging zich over meer dan één begrotingsjaar uitstrekt, kunnen over verschillende jaren in jaarlijkse tranches worden opgedeeld, in overeenstemming met artikel 112, lid 2, van het Financieel Reglement.

Artikel 114, lid 2, derde alinea, van het Financieel Reglement is niet van toepassing op deze meerjarige acties. De Commissie haalt ambtshalve elke tranche van een vastleggingskrediet door die op 31 december van het vijfde jaar volgend op dat van de vastlegging niet is gebruikt voor voorfinanciering of tussentijdse betalingen of waarvoor geen gecertificeerde uitgavenstaat of enig betalingsverzoek werd ingediend.

Lid 2 van dit artikel is eveneens van toepassing op de jaarlijkse tranches.

16. In afwijking van artikel 209, lid 3, van het Financieel Reglement worden inkomsten en terugbetalingen die worden gegenereerd door een financieringsinstrument, toegewezen aan het begrotingsonderdeel als interne bestemmingsontvangsten, na aftrek van beheerskosten en vergoedingen. De Commissie verricht om de vijf jaar een evaluatie van de bijdrage die de bestaande financieringsinstrumenten hebben geleverd tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, alsmede van de doeltreffendheid van deze financieringsinstrumenten.

Hoofdstuk IV

EFDO+, begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen

Artikel 26

Werkingsfeer en financiering

17. Het in artikel 6, lid 2, onder a), genoemde bedrag dient ter financiering van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+) en de garantie voor extern optreden.

Het doel van het EFDO+ als geïntegreerd financieringspakket tot verstrekking van financiële capaciteit op basis van de uitvoeringsmethoden die zijn vastgesteld bij artikel 23, lid 1, onder a), e), f), en g), is de ondersteuning van investeringen en betere toegang tot financiering, met het oog op de bevordering van duurzame en inclusieve economische en sociale ontwikkeling en van de sociaal-economische veerkracht van partnerlanden, met bijzondere aandacht voor de uitbanning van armoede, duurzame en inclusieve groei, het scheppen van waardig werk, economische kansen, vaardigheden en ondernemerschap, sociaal-economische sectoren en micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, alsook de aanpak van specifieke sociaal-economische dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie, in overeenstemming met de desbetreffende indicatieve programmeringsdocumenten. Bijzondere aandacht gaat uit naar landen die in een situatie van kwetsbaarheid of conflict verkeren, de minst ontwikkelde landen en arme landen met een zware schuldenlast.

18. De garantie voor extern optreden ondersteunt de EFDO+-operaties die worden gedekt door begrotingsgaranties overeenkomstig de artikelen 27, 28, en 29 van deze verordening, macrofinanciële bijstand en leningen aan derde landen op grond van artikel 10, lid 2, van de EINS-verordening.
19. In het kader van de garantie voor extern optreden kan de Unie operaties waarborgen die tussen 1 januari 2021 en 31 december 2027 zijn ondertekend, voor een bedrag van ten hoogste 60 000 000 000 EUR.
20. Het voorzieningspercentage ligt tussen 9 % en 50 % naargelang van de soort operatie.

Het voorzieningspercentage voor de garantie voor extern optreden bedraagt 9 % voor de macrofinanciële bijstand van de Unie en voor begrotingsgaranties ter dekking van soevereine risico's in verband met verstrekte leningen.

De voorzieningspercentages worden om de drie jaar herzien met ingang van de datum van toepassing van deze verordening zoals vastgelegd in artikel 40. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 34 gedelegeerde handelingen vast te stellen om deze percentages aan te vullen of te wijzigen.
21. De garantie voor extern optreden wordt beschouwd als een enkele zekerheidstelling in het gemeenschappelijke voorzieningsfonds dat is ingesteld op grond van artikel 212 van het Financieel Reglement.
22. Het EFDO+ en de garantie voor extern optreden kunnen dienen ter ondersteuning van financierings- en investeringsoperaties in partnerlanden in de in artikel 4, lid 2, genoemde geografische gebieden. De voorziening van de garantie voor extern optreden wordt gefinancierd uit de begroting van de betrokken geografische programma's die zijn ingesteld bij artikel 6, lid 2, onder a), en wordt overgedragen naar het gemeenschappelijke voorzieningsfonds. Het EFDO+ en de garantie voor extern optreden kunnen ook dienen ter ondersteuning van operaties in de in bijlage I bij de IPA III-verordening vermelde begunstigde landen. De financiering voor deze activiteiten in het kader van het EFDO+ en voor de voorziening van de garantie voor extern optreden worden gefinancierd uit de IPA-verordening. De voorziening van de garantie voor extern optreden voor leningen aan derde landen als bedoeld in artikel 10, lid 2, van de EINS-verordening wordt gefinancierd uit de EINS-verordening.
23. De voorziening als bedoeld in artikel 211, lid 2, van het Financieel Reglement wordt samengesteld op basis van de totale uitstaande aansprakelijkheden van de Unie die voortvloeien uit elke operatie, met inbegrip van operaties die vóór 2021 zijn ondertekend en door de Unie worden gewaarborgd. Het noodzakelijke jaarlijkse bedrag van de voorziening kan worden samengesteld tijdens een periode van maximaal zeven jaar.
24. Het saldo van activa op 31 december 2020 in het EFDO-garantiefonds en in het Garantiefonds voor extern optreden die respectievelijk zijn ingesteld bij Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009, wordt overgedragen naar het gemeenschappelijke voorzieningsfonds voor de voorziening van zijn respectieve operaties in het kader van één en dezelfde garantie als bedoeld in lid 4 van dit artikel.

Artikel 27

Subsidiabiliteit en selectie van operaties en tegenpartijen

25. De financierings- en investeringsverrichtingen die in aanmerking komen voor steun via de garantie voor extern optreden, zijn consistent met en afgestemd op het beleid van de Unie en op de strategie en het beleid van de partnerlanden. Zij ondersteunen met name de doelstellingen, algemene beginselen en het beleidskader van deze verordening en de desbetreffende indicatieve programmeringsdocumenten, met inachtneming van de prioritaire gebieden die zijn vastgesteld in bijlage V.
26. De garantie voor extern optreden ondersteunt financierings- en investeringsverrichtingen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 209, lid 2, onder a), tot en met c), van het Financieel Reglement en die:
- (bbbb) zorgen voor complementariteit met andere initiatieven;
 - (cccc) economisch en financieel levensvatbaar zijn, waarbij terdege rekening wordt gehouden met mogelijke steun aan en medefinanciering van een project door private en publieke partners, en met de specifieke werkomgeving en capaciteit van landen die in een situatie van kwetsbaarheid of conflict verkeren, de minst ontwikkelde landen en arme landen met een zware schuldenlast, waaraan soepelere voorwaarden kunnen worden toegekend;
 - (dddd) technisch haalbaar zijn en op ecologisch en maatschappelijk vlak duurzaam zijn.
27. De garantie voor extern optreden wordt gebruikt om de risico's te dekken voor de volgende instrumenten:
- (eeee) leningen, met inbegrip van leningen in de lokale valuta en leningen voor macrofinanciële bijstand;
 - (ffff) garanties;
 - (gggg) tegengaranties;
 - (hhhh) kapitaalmarktinstrumenten;
 - (iiii) andere vorm van financierings- of kredietverbeteringsinstrumenten, verzekering, en deelnemingen of quasi-deelnemingen.
28. De tegenpartijen die in aanmerking komen voor de garantie voor extern optreden, worden vastgesteld bij artikel 208, lid 4, van het Financieel Reglement, met inbegrip van derde landen die bijdragen aan de garantie voor extern optreden, afhankelijk van de toestemming van de Commissie overeenkomstig artikel 28 van deze verordening. Daarnaast, en in afwijking van artikel 62, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement, komen privaatrechtelijke organen van een lidstaat of een derde land die hebben bijgedragen aan de garantie voor extern optreden overeenkomstig artikel 28, en die toereikende zekerheid bieden omtrent hun financiële capaciteit, in aanmerking voor de garantie.
29. In aanmerking komende tegenpartijen voldoen aan de in artikel 62, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement bedoelde regels en voorwaarden. Voor organen die onder het privaatrecht van een lidstaat of een derde land vallen, die hebben bijgedragen aan de garantie voor extern optreden overeenkomstig artikel 28, wordt de voorkeur gegeven aan organen die informatie bekendmaken over ecologische en sociale criteria en ondernemingsbestuur.

De Commissie zorgt ervoor dat in aanmerking komende tegenpartijen de beschikbare middelen doeltreffend, doelmatig en eerlijk gebruiken, waarbij zij samenwerking tussen die tegenpartijen bevordert.

De Commissie ziet erop toe dat alle in aanmerking komende tegenpartijen eerlijk worden behandeld en dat belangenconflicten worden vermeden gedurende de gehele uitvoeringstermijn van het EFDO+. Om de complementariteit te waarborgen, kan de Commissie van in aanmerking komende tegenpartijen alle relevante informatie verlangen over andere dan hun EFDO+-verrichtingen.

30. De Commissie selecteert de in aanmerking komende tegenpartijen overeenkomstig artikel 154 van het Financieel Reglement en rekening houdend met:

(jjjj) het advies van de strategische en regionale operationele raden, overeenkomstig bijlage VI;

(kkkk) de doelstellingen van het investeringsvenster;

(llll) de ervaring en de risicobeheerscapaciteit van de in aanmerking komende tegenpartij;

(mmmm) het bedrag aan eigen middelen en aan medefinanciering van de particuliere sector dat de in aanmerking komende tegenpartij ter beschikking kan stellen voor het investeringsvenster.

31. De Commissie stelt investeringsvensters in voor regio's, specifieke partnerlanden, of beide, voor specifieke sectoren, of voor specifieke projecten of specifieke categorieën eindbegunstigden, of beide, die worden gefinancierd in het kader van deze verordening en worden gedekt door de garantie voor extern optreden, tot een bepaald bedrag. De Commissie stelt het Europees Parlement en de Raad in kennis over de wijze waarop de investeringsvensters worden afgestemd op dit artikel en de gedetailleerde financieringsprioriteiten. Alle verzoeken voor financiële steun in het kader van investeringsvensters worden bij de Commissie ingediend.

De vaststelling van investeringsvensters wordt terdege onderbouwd met een analyse van het marktfalen of de suboptimale investeringssituaties. Die analyse wordt uitgevoerd door de Commissie in samenwerking met de potentieel in aanmerking komende tegenpartijen en belanghebbende partijen.

In aanmerking komende tegenpartijen kunnen de in lid 3 vermelde instrumenten verstrekken in het kader van een investeringsvenster of een individueel project dat door een in aanmerking komende tegenpartij wordt beheerd. De instrumenten kunnen worden verstrekt ten voordele van partnerlanden, met inbegrip van landen die in een situatie van kwetsbaarheid of conflict verkeren of landen die problemen ondervinden bij de wederopbouw en het herstel na een conflict, ten voordele van de instellingen van die partnerlanden, met inbegrip van hun publieke nationale en particuliere lokale banken en financiële instellingen, alsook ten voordele van entiteiten uit de particuliere sector van die partnerlanden.

32. De Commissie toetst de door de garantie voor extern optreden ondersteunde verrichtingen aan de in de leden 2 en 3 uiteengezette subsidiabiliteitscriteria, waarbij zij indien mogelijk uitgaat van de bestaande resultaatmetingssystemen van in aanmerking komende tegenpartijen. De Commissie maakt het resultaat van haar beoordeling voor elk investeringsvenster jaarlijks bekend.

33. De Commissie wordt gemachtigd om overeenkomstig artikel 34 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot aanvulling of wijziging van de prioritaire gebieden in bijlage V en het goede beheer van het EFDO+ in bijlage VI.

Artikel 28

Bijdrage van andere donoren aan de garantie voor extern optreden

34. Lidstaten, derde landen en andere derde partijen kunnen bijdragen aan de garantie voor extern optreden.

In afwijking van artikel 218, lid 2, tweede alinea, van het Financieel Reglement kan de bijdrage van de partijen bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte worden verstrekt in de vorm van garanties of contanten.

Bijdragen van andere derde landen dan de partijen bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte en andere derden geschieden in de vorm van contanten, onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie.

De Commissie stelt het Europees Parlement en de Raad onverwijld in kennis van de bevestigde bijdragen.

Op verzoek van de lidstaten kunnen hun bijdragen specifiek worden bestemd voor de opzet van projecten in specifieke regio's, landen, sectoren of bestaande investeringsvensters.

35. Bijdragen in de vorm van een garantie zijn niet hoger dan 50 % van het bedrag, bedoeld in artikel 26, lid 2, van deze verordening.

Op de bijdragen van de lidstaten en de partijen bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte in de vorm van een garantie kan slechts een beroep worden gedaan om garanties te honoreren nadat de financiering vanuit de algemene begroting van de Unie, aangevuld met eventuele andere bijdragen in contanten, is gebruikt om garanties te honoreren.

Elke bijdrage kan worden gebruikt om garanties te honoreren, ongeacht de bestemming van de middelen.

Tussen de Commissie, namens de Unie, en de contribuant wordt een bijdrageovereenkomst gesloten, waarin met name de betalingsvoorwaarden zijn opgenomen.

Artikel 29

Tenuitvoerlegging van de overeenkomsten met betrekking tot de garantie voor extern optreden

36. De Commissie sluit namens de Unie overeenkomsten met betrekking tot de garantie voor extern optreden met de geselecteerde in aanmerking komende tegenpartijen overeenkomstig artikel 27. De overeenkomsten mogen worden gesloten met een consortium van twee of meer in aanmerking komende tegenpartijen.

37. Voor elk investeringsvenster worden een of meer overeenkomsten met betrekking tot de garantie voor extern optreden gesloten tussen de Commissie en de geselecteerde in aanmerking komende tegenpartij(en). Om specifieke noden te lenigen, kan de

garantie voor extern optreden worden toegekend voor individuele financierings- of investeringsverrichtingen.

Alle overeenkomsten met betrekking tot de garantie voor extern optreden worden op verzoek aan het Europees Parlement en aan de Raad ter beschikking gesteld, met inachtneming van de bescherming van vertrouwelijke en commercieel gevoelige informatie.

38. De overeenkomsten met betrekking tot de garantie voor extern optreden bevatten in het bijzonder:
- (nnnn) nadere bepalingen over de dekking, vereisten, ontvankelijkheid, in aanmerking komende tegenpartijen en procedures;
 - (oooo) nadere bepalingen over de voorziening van de garantie voor extern optreden, waaronder de dekkingsregelingen en de vastgestelde dekking van portefeuilles en van projecten van specifieke soorten instrumenten, alsmede een risicoanalyse van de projecten en de projectportefeuilles, ook op sectoraal, regionaal en nationaal niveau;
 - (pppp) een vermelding van de doelstellingen en het oogmerk van deze verordening, een inventarisatie van de behoeften en een indicatie van de verwachte resultaten, rekening houdend met het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen en verantwoord ondernemerschap;
 - (qqqq) de vergoeding van de garantie, die rekening moet houden met het risiconiveau, en met de mogelijkheid dat de vergoeding gedeeltelijk kan worden gesubsidieerd om, in naar behoren gemotiveerde gevallen, soepelere voorwaarden toe te kennen;
 - (rrrr) voorschriften betreffende het gebruik van de garantie voor extern optreden, waaronder de betalingsvoorwaarden, zoals specifieke termijnen, de op verschuldigde bedragen te betalen rente, uitgaven en invorderingskosten en eventuele vereiste liquiditeitsregelingen;
 - (ssss) procedures in verband met vorderingen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, de triggergebeurtenissen en wachttermijnen, en procedures met betrekking tot de invordering van schuldvorderingen;
 - (tttt) verplichtingen inzake toezicht, rapportage en evaluatie;
 - (uuuu) duidelijke en toegankelijke klachtenprocedures voor derde partijen die nadelige gevolgen zouden kunnen ondervinden van de uitvoering van met de garantie voor extern optreden ondersteunde projecten.
39. De financierings- en investeringsverplichtingen worden door de in aanmerking komende tegenpartij goedgekeurd overeenkomstig haar eigen regels en procedures en met inachtneming van de bepalingen van de overeenkomst met betrekking tot de garantie voor extern optreden.
40. De garantie voor extern optreden kan betrekking hebben op:
- (vvvv) voor schuldinstrumenten: de hoofdsom en alle rente en overeenkomstig de voorwaarden van de financieringsverrichtingen aan de geselecteerde in aanmerking komende tegenpartij verschuldigde, maar niet door haar ontvangen bedragen nadat zich een wanbetaling heeft voorgedaan;

- (www) voor aandeleninstrumenten: de geïnvesteerde bedragen en de daaraan verbonden financieringskosten;
- (xxxx) voor andere in artikel 27, lid 2, bedoelde financierings- en investeringsverrichtingen: de gebruikte bedragen en de eraan verbonden financieringskosten;
- (yyyy) alle relevante uitgaven en invorderingskosten die verband houden met een wanbetaling, tenzij die in mindering worden gebracht op de opbrengst van de invordering.
41. Met het oog op de financiële verslaggeving door de Commissie, haar verslaglegging over de door de garantie voor extern optreden gedekte risico's en overeenkomstig artikel 209, lid 4, van het Financieel Reglement, verstrekken de in aanmerking komende tegenpartijen waarmee een garantieovereenkomst is gesloten, aan de Commissie en de Rekenkamer jaarlijks de financiële verslagen betreffende de onder deze verordening vallende financierings- en investeringsverrichtingen, gecontroleerd door een onafhankelijke externe auditor, die onder meer de volgende informatie bevatten:
- (zzzz) de risicobeoordeling van de financierings- en investeringsverrichtingen van de in aanmerking komende tegenpartijen, inclusief informatie over de verplichtingen van de Unie gemeten volgens de in artikel 80 van het Financieel Reglement bedoelde boekhoudregels en de IPSAS;
- (aaaa) de uitstaande financiële verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit de EFDO+-operaties die zijn verleend aan de in aanmerking komende tegenpartijen en hun financierings- en investeringsverrichtingen, uitgesplitst per individuele verrichting.
7. De in aanmerking komende tegenpartijen verstrekken de Commissie op verzoek alle aanvullende informatie die noodzakelijk is opdat de Commissie de krachtens deze verordening op haar rustende verplichtingen kan vervullen.
8. De Commissie brengt verslag uit over de financieringsinstrumenten, de begrotingsgaranties, de financiële bijstand, overeenkomstig de artikelen 241 en 250 van het Financieel Reglement. Daartoe verstrekken de in aanmerking komende tegenpartijen jaarlijks de nodige informatie om de Commissie in staat te stellen te voldoen aan de rapportageverplichtingen.

Artikel 30

Kapitaalparticipatie in een ontwikkelingsbank

De in artikel 6, lid 2, onder a), genoemde portefeuille voor geografische programma's kan worden gebruikt om bij te dragen aan het kapitaal van Europese en andere instellingen voor ontwikkelingsfinanciering.

Hoofdstuk V

Toezicht, verslaglegging en evaluatie

Artikel 31

Toezicht en verslaglegging

9. Indicatoren om verslag uit te brengen in het kader van deze verordening over de vorderingen bij de verwezenlijking van de in artikel 3 vermelde specifieke doelstellingen zijn vastgesteld in bijlage VII, in overeenstemming met de indicatoren voor de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling. Aan de hand van de waarden van de indicatoren op 1 januari 2021 wordt beoordeeld in welke mate de doelstellingen zijn bereikt.
10. De Commissie onderwerpt haar acties geregeld aan toezicht en evalueert regelmatig de vorderingen op weg naar het bereiken van de verwachte resultaten, in termen van opbrengsten en uitkomsten.

De vooruitgang met betrekking tot de verwachte resultaten moet worden gevolgd op basis van duidelijke, transparante en meetbare indicatoren, in voorkomend geval. Het aantal indicatoren wordt beperkt gehouden om tijdige rapportage te vergemakkelijken.
11. Gezamenlijke resultatenkaders die zijn opgenomen in gezamenlijke programmeringsdocumenten die voldoen aan de criteria van artikel 12, lid 4, vormen de basis voor het gezamenlijke toezicht door de Unie en de lidstaten van de uitvoering van hun gezamenlijke steun aan een partnerland.

Het prestatieverslagleggingssysteem waarborgt dat de gegevens voor het monitoren van de uitvoering en de resultaten van het programma op efficiënte en doeltreffende wijze en tijdig worden verzameld. Te dien einde worden evenredige rapportagevereisten opgelegd aan de ontvangers van middelen van de Unie.
12. De Commissie onderzoekt de vooruitgang bij de uitvoering van deze verordening. Vanaf 2022 brengt de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad jaarlijks verslag uit over de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening, op basis van indicatoren die de behaalde resultaten en de doeltreffendheid van de verordening meten. Dat verslag wordt tevens voorgelegd aan het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.
13. Het jaarverslag bevat gegevens over het voorafgaande jaar inzake de gefinancierde maatregelen, de resultaten van het toezicht en de evaluatie, de betrokkenheid van de relevante partners en de uitvoering van de vastleggings- en de betalingskredieten, uitgesplitst per land, regio en samenwerkingssector. Het verslag bevat een beoordeling van de resultaten van de financiering van de Unie, voor zover mogelijk aan de hand van specifieke en meetbare indicatoren, en van de rol die de financiering heeft gespeeld bij het bereiken van de doelstellingen van deze verordening. Voor ontwikkelingssamenwerking wordt in het verslag ook, waar mogelijk en passend, beoordeeld in hoeverre de beginselen van doeltreffendheid van de hulp in acht zijn genomen, ook voor innovatieve financieringsinstrumenten.
14. Het in 2021 op te stellen verslag brengt informatie samen uit de jaarverslagen betreffende de periode van 2014 tot 2020 over alle financieringsmiddelen die onder de in artikel 40, lid 2, genoemde verordeningen vallen, waaronder externe bestemmingsontvangsten en bijdragen aan trustfondsen, uitgesplitst per begunstigd

land, gebruik van financieringsinstrumenten, vastleggingen en betalingen. In het verslag worden de voornaamste geleerde lessen vermeld alsook de follow-up van de aanbevelingen uit de externe evaluaties die in voorgaande jaren zijn uitgevoerd.

15. Op basis van de goedgekeurde indicatieve programmeringsdocumenten wordt een jaarlijkse raming opgesteld van de totale uitgaven voor klimaatactie en biodiversiteit. De financiering die in het kader van deze verordening wordt toegewezen, wordt, zonder uitsluiting van het gebruik van nauwkeuriger methodieken indien deze beschikbaar zijn, onderworpen aan een jaarlijks traceringsstelsel op basis van de methode van de OESO ("Rio markers"), dat geïntegreerd wordt in de bestaande methode voor het prestatiebeheer van de Unieprogramma's, om de het jaarverslag opgenomen uitgaven voor klimaatactie en biodiversiteit te kwantificeren met betrekking tot de in artikel 19 bedoelde actieplannen en maatregelen en in evaluaties.
16. De Commissie stelt informatie betreffende de ontwikkelingssamenwerking volgens erkende internationale normen beschikbaar.
17. Om een doeltreffende beoordeling van de voortgang op weg naar de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening te waarborgen, wordt de Commissie gemachtigd om overeenkomstig artikel 34 gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage VII te wijzigen, teneinde de indicatoren indien nodig te herzien of aan te vullen en teneinde deze verordening aan te vullen met bepalingen inzake de vaststelling van een toezichts- en evaluatiekader.

Artikel 32 *Evaluatie*

18. Er wordt een tussentijdse evaluatie van de verordening uitgevoerd zodra voldoende informatie over de uitvoering van de verordening beschikbaar is, maar uiterlijk vier jaar nadat met de uitvoering van het instrument is begonnen.

De evaluaties maken waar passend gebruik van de beginselen van goede praktijken van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO, om na te gaan of de doelstellingen zijn verwezenlijkt en om aanbevelingen te kunnen opstellen met het oog op de verbetering van toekomstige acties.

19. Aan het einde van de uitvoering van de verordening, maar uiterlijk vier jaar na afloop van de in artikel 1 genoemde periode, voert de Commissie een eindevaluatie van de verordening uit. Deze evaluatie beoordeelt hoe de Unie bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening, rekening houdend met de indicatoren voor het meten van de resultaten en eventuele bevindingen en conclusies inzake het effect van deze verordening.

In het definitieve evaluatieverslag wordt ook aandacht besteed aan de efficiëntie, de toegevoegde waarde, de mogelijkheden voor vereenvoudiging, de interne en externe samenhang en de blijvende relevantie van de doelstellingen van deze verordening.

Het specifieke doel van het definitieve evaluatieverslag is het verbeteren van de uitvoering van de financiering van de Unie. Het bevat informatie betreffende besluiten voor het verlengen, wijzigen of opschorten van de soorten acties die in het kader van de verordening worden uitgevoerd.

Het verslag brengt ook informatie samen uit de relevante jaarverslagen over alle middelen die onder deze verordening vallen, waaronder externe

bestemmingsontvangsten en bijdragen aan trustfondsen, uitgesplitst in uitgaven per begunstigd land, gebruik van financieringsinstrumenten, vastleggingen en betalingen.

De Commissie zendt de conclusies van de evaluaties, vergezeld van haar opmerkingen, via het in artikel 35 bedoelde desbetreffende comité toe aan het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten. Specifieke evaluaties kunnen op verzoek van de lidstaten in dat comité worden besproken. De resultaten daarvan worden gebruikt bij de opzet van programma's en de toewijzing van middelen.

De Commissie betreft alle relevante belanghebbenden op passende wijze bij de evaluatie van de financiering van de Unie waarin deze verordening voorziet en kan, in voorkomend geval, ernaar streven om gezamenlijke evaluaties met de lidstaten en de ontwikkelingspartners te verrichten, met nauwe betrokkenheid van de partnerlanden.

20. Overeenkomstig de specifieke rapportagebepalingen van het Financieel Reglement beoordeelt de Commissie uiterlijk op 31 december 2025, en vervolgens om de drie jaar, de inzet en de werking van de garantie voor extern optreden. De Commissie dient haar evaluatieverslag in bij het Europees Parlement en bij de Raad. Dit evaluatieverslag gaat vergezeld van een advies van de Rekenkamer.

TITEL III ***SLOTBEPALINGEN***

Artikel 33

Deelname van landen of gebieden die niet onder de verordening vallen

21. In naar behoren gemotiveerde gevallen en wanneer de uit te voeren actie mondiaal, transregionaal of regionaal van aard is, kan de Commissie binnen de relevante meerjarige indicatieve programma's of binnen de relevante actieplannen of maatregelen besluiten tot uitbreiding van het toepassingsgebied van de acties tot landen en gebieden die niet onder deze verordening vallen overeenkomstig artikel 4, met het oog op de samenhang en de doeltreffendheid van de financiering van de Unie of om regionale of regio-overschrijdende samenwerking te bevorderen.
22. De Commissie kan een specifieke financiële toewijzing opnemen om partnerlanden en -regio's te helpen hun samenwerking te versterken met aan de Unie grenzende ultraperifere regio's en met landen en gebieden overzee die onder het LGO-besluit vallen. Te dien einde kan deze verordening, in voorkomend geval en op basis van wederkerigheid en evenredigheid met betrekking tot de hoogte van de financiering uit het *LGO-besluit* en/of de toekomstige *ETS-verordening*, bijdragen aan maatregelen die worden uitgevoerd door een partnerland en -regio of enige andere entiteit in het kader van deze verordening, door een land, gebied of een andere entiteit in het kader van het *LGO-besluit* of door een ultraperifere regio van de Unie in het kader van gemeenschappelijke operationele programma's, of aan programma's voor interregionale samenwerking of maatregelen die zijn vastgesteld en ten uitvoer worden gelegd in het kader van de *ETS-verordening*.

Artikel 34
Uitoefening van de delegatie

23. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt aan de Commissie toegekend onder de voorwaarden van dit artikel.
24. De in artikel 4, lid 6, artikel 26, lid 3, artikel 27, lid 9, en artikel 31, lid 9, bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt aan de Commissie toegekend voor de looptijd van deze verordening.
25. Het Europees Parlement of de Raad kunnen de in artikel 4, lid 6, artikel 26, lid 3, artikel 27, lid 9, en artikel 31, lid 9, bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* of op een daarin genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.
26. Vóór de vaststelling van een gedelegeerde handeling raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven.
27. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij daarvan gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.
28. Een overeenkomstig artikel 4, lid 6, artikel 26, lid 3, artikel 27, lid 9, en artikel 31, lid 9, vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien het Europees Parlement noch de Raad daartegen binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de handeling aan het Europees Parlement en de Raad bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad voor het verstrijken van deze termijn de Commissie heeft medegedeeld daartegen geen bezwaar te zullen maken. Die termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden verlengd.

Artikel 35
Comité

29. De Commissie wordt bijgestaan door het Comité voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
30. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.
31. In gevallen waarin het advies van het comité via een schriftelijke procedure dient te worden verkregen, wordt die procedure zonder gevolg beëindigd indien, binnen de termijn voor het uitbrengen van het advies, de voorzitter van het comité daartoe besluit of een eenvoudige meerderheid van de leden van het comité daarom verzoekt.
32. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 8 van Verordening (EU) nr. 182/2011, in samenhang met artikel 5 daarvan, van toepassing.
33. Het vastgestelde besluit blijft van toepassing gedurende de geldigheidsduur van het vastgestelde of gewijzigde document, actieprogramma of maatregel.

34. Een waarnemer van de Europese Investeringsbank neemt deel aan de werkzaamheden van het comité voor wat betreft kwesties die betrekking hebben op de Europese Investeringsbank.

Artikel 36

Informatie, communicatie en publiciteit

35. De ontvangers van financiering van de Unie erkennen de oorsprong van en geven zichtbaarheid aan de financiering van de Unie (met name wanneer zij de acties en de resultaten ervan promoten) door meerdere doelgroepen, waaronder de media en het grote publiek, doelgericht en op samenhangende, doeltreffende en evenredige wijze te informeren.
36. De Commissie voert informatie- en communicatieacties uit met betrekking tot deze verordening, de acties en de resultaten ervan. De aan deze verordening toegewezen financiële middelen dragen tevens bij aan de institutionele communicatie over de politieke prioriteiten van de Unie, voor zover zij direct verband houden met de in artikel 3 bedoelde doelstellingen.

Artikel 37

Afwijking van zichtbaarheidsvereisten

Veiligheidskwesties of lokale politieke gevoeligheden kunnen het wenselijk of noodzakelijk maken om de communicatie en zichtbaarheid in bepaalde landen of gebieden of tijdens bepaalde perioden te beperken. In dergelijke gevallen worden de doelgroep en de instrumenten, producten en kanalen die worden gebruikt in verband met de zichtbaarheid van een bepaalde actie, per geval bepaald, in overleg en overeenstemming met de Unie. Indien snel optreden vereist is naar aanleiding van een plotse crisis, is het niet nodig om onmiddellijk een volledig communicatie- en zichtbaarheidsplan voor te leggen. In dergelijke gevallen wordt de steun van de Unie echter van meet af aan op passende wijze vermeld.

Artikel 38

EDEO-clausule

Deze verordening is van toepassing overeenkomstig Besluit 2010/427/EU.

Artikel 39

Intrekking en overgangsbepalingen

37. Besluit nr. 466/2014/EU, Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 en Verordening (EU) 2017/1601 worden ingetrokken met ingang van 1 januari 2021.
38. De financiële middelen voor deze verordening kunnen eveneens de uitgaven dekken voor noodzakelijke technische en administratieve bijstand om de overgang te waarborgen tussen deze verordening en de maatregelen die zijn vastgesteld in het kader van de voorlopers ervan: Verordening (EU) nr. 233/2014; Verordening (EU) nr. 232/2014; Verordening (EU) nr. 230/2014; Verordening (EU) nr. 235/2014;

Verordening (EU) nr. 234/2014, Verordening (Euratom) nr. 237/2014, Verordening (EU) nr. 236/2014, Besluit nr. 466/2014/EU, Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 en Verordening (EU) 2017/1601.

39. De financiële middelen voor deze verordening kunnen dienen ter dekking van uitgaven in verband met de voorbereiding van een opvolger van deze verordening.
40. Zo nodig kunnen voor het beheer van acties die op 31 december 2027 nog niet zullen zijn voltooid, ook na 2027 kredieten ter dekking van de in artikel 20, lid 1, bedoelde uitgaven in de begroting worden opgenomen.

Artikel 40

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de [...] dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing vanaf 1 januari 2021.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIËEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.5. Duur en financiële gevolgen
- 1.6. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.3. *Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)

Extern optreden

Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking

1.3. Het voorstel/initiatief betreft:

- een nieuw actie
- een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie⁸⁴
- de verlenging van een bestaande actie
- de samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie

1.4. Motivering van het voorstel/initiatief

1.4.1. *Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

Op de lange termijn is de algemene doelstelling van het voorgestelde instrument de wereldwijde handhaving en bevordering van de waarden en belangen van de EU.

Overeenkomstig artikel 3, lid 5, artikel 8 en artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zijn de specifieke doelstellingen de volgende:

- a) ondersteunen en bevorderen van dialoog en samenwerking met derde landen en gebieden in het nabuurschap, in Afrika ten zuiden van de Sahara, Azië en het Stille-Oceaan gebied, en in Amerika en het Caribisch Gebied;
- b) op mondiaal niveau, bevorderen van mensenrechten en democratie, steun voor het maatschappelijk middenveld, bevorderen van stabiliteit en vrede en de aanpak van andere mondiale uitdagingen;
- c) snelle respons bieden in situaties van crisis, instabiliteit en conflicten; het versterken van de weerbaarheid en de koppeling van humanitaire en ontwikkelingsmaatregelen; en de behoeften en prioriteiten op het gebied van het buitenlands beleid.

Ten minste 90 % van de uitgaven in het kader van het instrument moet voldoen aan de criteria voor officiële ontwikkelingshulp zoals bepaald door de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO.

1.4.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatie winst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder "toegevoegde waarde van de deelname van de Unie" verstaan de waarde die een*

⁸⁴ In de zin van artikel 58, lid 2, onder a), of b), van het Financieel Reglement.

optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.

Redenen voor EU-optreden (vooraf)

De afgelopen jaren werd de wereld geconfronteerd met regionale conflicten, terrorisme, migratiedruk, niet-duurzaam gebruik van hulpbronnen en meer protectionisme. De lidstaten afzonderlijk zouden niet in staat zijn om doeltreffend te reageren op deze wereldwijde dynamiek, maar de EU bevindt zich in een unieke positie om uitdagingen aan te pakken, kansen te ontwikkelen voor de snel veranderende wereld en externe bijstand te verlenen, vanwege haar kernbevoegdheden die voortvloeien uit de Verdragen, haar waarden en haar geloofwaardigheid als actor voor vrede, verdediger van de democratie en de mensenrechten en als initiatiefnemer bij de bestrijding van klimaatverandering en de bescherming van het milieu, vanwege haar supranationale karakter en politieke invloed, alsook de reikwijdte, samenhang en combinatie van instrumenten en het brede spectrum van hulpmiddelen waarover zij beschikt op het terrein.

De EU heeft de mogelijkheid om op gelijkwaardig niveau een echte dialoog aan te gaan met andere regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie.

In sommige gebieden waar de lidstaten niet actief optreden, blijft de EU de belangrijkste en soms de enige speler. Dit is bijvoorbeeld het geval in gevoelige contexten, bijvoorbeeld met betrekking tot de bescherming van de rechten van de mens en de verkiezingswaarnemingsmissies.

De EU kan een meerwaarde bieden op basis van het volume van de middelen die door middel van haar instrumenten worden ingezet, de relatief flexibele vormen van beheer die zij hanteert, en de voorspelbaarheid van de middelen voor de periode van het meerjarig financieel kader.

De EU beschikt over aanzienlijke deskundigheid op bepaalde gebieden, voortkomend uit de geschiedenis van Europa zelf (bijvoorbeeld regionale integratie en democratische transitie) en uit succesvolle beleidsmaatregelen (zoals de ervaring die op het gebied van voedselzekerheid is opgedaan met het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid, en de technische normen van de interne markt). De EU wordt internationaal erkend als actor voor vrede en conflictpreventie en als actief voorstander van vrije verkiezingen en de mensenrechten.

De EU is mondiaal aanwezig via haar delegaties, waardoor een groot netwerk van informatie over ontwikkelingen in landen in de hele wereld is gewaarborgd. De EU is ook partij bij de meeste multilaterale processen die gericht zijn op het aanpakken van mondiale uitdagingen. De EU kan zo voortdurend op de hoogte blijven van nieuwe behoeften en problemen en bijgevolg dienovereenkomstig de nodige middelen opnieuw toewijzen. De complementariteit tussen het optreden van de EU en de acties van de lidstaten neemt toe. Dit versterkt de politieke dialoog en samenwerking, die steeds meer plaatsvindt via gezamenlijke programmering met de lidstaten.

De EU kan ook de activiteiten van de lidstaten aanvullen bij de aanpak van potentieel gevaarlijke situaties of in het geval van bijzonder dure interventies.

Verwachte gegenereerde toegevoegde waarde van de Unie (achteraf)

De toegevoegde waarde die het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking naar verwachting zal genereren, kan worden afgeleid uit de conclusies van de tussentijdse evaluatie van de externe financieringsinstrumenten. In de in het kader van de tussentijdse evaluatie uitgevoerde analyse van de indicatoren op effectniveau voor de huidige verordeningen (bijvoorbeeld de duurzameontwikkelingsdoelstellingen) konden positieve trends worden waargenomen. Deze trends zullen naar verwachting na 2020 doorzetten met de internationale doelstellingen voor 2030.

1.4.3. *Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan*

Uit het door de Commissie goedgekeurde tussentijdse verslag⁸⁵ over tien externe financieringsinstrumenten⁸⁶, de verslagen van de evaluatie achteraf over macrofinanciële bijstand en de tussenbalans van het externe leningsmandaat van de Europese Investeringsbank⁸⁷ is geconcludeerd dat de externe financieringsinstrumenten in het algemeen geschikt waren voor het beoogde doel en dat er positieve ontwikkelingen te noteren waren in verband met de verwezenlijking van de doelstellingen. De verslagen laten zien dat meer middelen nodig zijn voor externe financieringsinstrumenten omdat zij hun financiële limiet hebben bereikt.

In de instrumenten waren het toepassingsgebied, de doelstellingen en de procedures voor de tenuitvoerlegging van het beleid vastgesteld. Het tussentijds evaluatieverslag heeft aangetoond dat de opzet van de instrumenten beantwoordt aan de meeste behoeften en doelstellingen van het externe optreden van de EU. Er zou echter beter rekening moeten worden gehouden met een aantal ontwikkelingen, zoals het nieuwe beleidskader, met inbegrip van de universele Agenda 2030, de migratie- en vluchtelingencrisis, en de externe gevolgen van intern beleid. Ook moet meer aandacht worden besteed aan het verband tussen ontwikkeling en veiligheid en het algehele ambitieniveau voor vrede en veiligheid in het externe optreden.

De invoering van het beginsel van differentiatie⁸⁸ in bepaalde instrumenten (bijvoorbeeld het instrument voor ontwikkelingssamenwerking) leidde tot een beperking van het vermogen van de EU om bilateraal samen te werken met landen met een hoger middeninkomen. Aangezien sommige situaties in deze landen (zoals post-crisissituaties) toch dergelijke steun kunnen vereisen, zou de EU moeten zoeken naar innovatieve manieren van samenwerking, zoals uiteengezet in de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling⁸⁹, met de verder gevorderde ontwikkelingslanden en strategische partners, in overeenstemming met het universele toepassingsgebied van de Agenda 2030.

⁸⁵ Het tussentijdse evaluatieverslag COM(2017) 720 final was gebaseerd op tien werkdocumenten van de diensten van de Commissie, één per instrument (zie lijst op website hieronder), die elk waren opgesteld naar aanleiding van een onafhankelijke evaluatie. Het tussentijdse verslag, de werkdocumenten van de diensten van de Commissie en de onafhankelijke evaluaties zijn te vinden op: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

⁸⁶ De 10 instrumenten zijn: instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI); Europees Ontwikkelingsfonds (EOF); Europees nabuurschapsinstrument (ENI), instrument voor pretoetredingssteun (IPA II); instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP); Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR); Partnerschapsinstrument (PI); instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (INSC); Groenland-(GD); en de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening (CIR).

⁸⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016D0584>

⁸⁸ In het huidige beleid voor samenwerking van de EU betekent "differentiatie" dat de hogere middeninkomenslanden niet langer in aanmerking komen voor bilaterale samenwerking met de EU.

⁸⁹ Punten 91-93.

Het bevorderen van fundamentele waarden en mensenrechten vormt de kern van de instrumenten. In sommige landen waren er echter problemen bij de bevordering en tenuitvoerlegging van deze agenda en de operationele ruimte voor maatschappelijke organisaties is in veel landen gekrompen. Dit bemoeilijkt de werkzaamheden op dit gebied en leidt tot spanning tussen de mensenrechtenagenda enerzijds en de eigen prioritaire belangen van de partners anderzijds.

In de huidige context van meervoudige crises en conflicten moet de EU in staat zijn om snel in te spelen op veranderingen. Voor bepaalde instrumenten werd de respons echter belemmerd door een gebrek aan financiële flexibiliteit. Wanneer nieuwe prioriteiten opdoken, zoals de migratie- en vluchtelingencrisis, was het moeilijk om de toewijzing van financiële middelen te veranderen, omdat deze vaak gebonden waren aan langetermijnprogramma's die onvoldoende marge toelieten. Zoals vermeld in het tussentijdse verslag, dient de flexibiliteit te worden versterkt.

Er is samenhang nodig tussen de onderdelen van een instrument, tussen verschillende instrumenten en met de donoren. Volgens het tussentijdse verslag zijn de resultaten wat betreft samenhang in het algemeen wisselend. De samenhang binnen instrumenten was bevredigend. Er is sprake van een zekere mate van samenhang tussen de instrumenten, maar de grote verscheidenheid van programma's heeft soms geleid tot elkaar overlappende maatregelen, in het bijzonder bij de complexe samenwerking met de verder gevorderde ontwikkelingslanden. Bovendien heeft de wisselwerking tussen de geografische en de thematische aanpak soms geleid tot inconsistenties op nationaal niveau. Uit feedback van de delegaties blijkt dat zij het moeilijk vonden om de complementariteit tussen de instrumenten te beheren en te benutten en om synergieën tot stand brengen. Over het algemeen was men van oordeel dat de EU kansen liet liggen om de strategieën voor een bepaald land of een bepaalde regio te coördineren.

Wat de samenhang met de lidstaten betreft, is uit de evaluatie gebleken dat de gezamenlijke programmering verder kan worden versterkt. Dit zou echter in bepaalde gevallen meer inspanningen vereisen van zowel de regeringen van de partnerlanden als van de lidstaten.

Het tussentijdse evaluatieverslag wijst op positieve ontwikkelingen met betrekking tot het behalen van resultaten. Toch werd opgemerkt dat prestaties moeilijk te meten waren. Vaak was er weinig informatie over de systemen voor toezicht zoals bedoeld in de instrumenten. Er was een gebrek aan gegevens (ook over de Ausgangssituation) om te kunnen meten of de instrumenten goed op weg waren om een deel van hun doelstellingen (in het bijzonder die op hoog niveau) te bereiken, naast het feit dat veel externe factoren (bv. beleid van het partnerland en andere donoren) van invloed zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen.

Wat de mainstreaming van de EU-prioriteiten betreft, werd in de bestaande instrumenten significante vooruitgang geconstateerd op het gebied van klimaatverandering⁹⁰, terwijl meer moet worden gedaan om de omvang van andere ecologische uitdagingen aan te pakken, zoals het verlies van biodiversiteit en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen. De mainstreaming van de mensenrechten,

⁹⁰ Zo stegen de klimaatbijdragen van het 11e EOF van 3,3 % in 2014 tot 23,3 % in 2016 en de bijdragen inzake klimaatverandering van het DCI van 17,7 % in 2014 tot 24,9 % in 2016. Bron: Indicator 12b, resultaten inzake internationale samenwerking en ontwikkeling van de EU met input van OESO/DAC Creditor Reporting System.

met inbegrip van gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen, werd in de meeste gevallen beschouwd als "werk in uitvoering", waarbij de partnerregeringen soms blijk gaven van een gebrek aan belangstelling voor deze beleidsgebieden, of zelfs tegenstand opwierpen.

Hoewel de algemene organisatorische prestaties efficiënt bleken te zijn, waren sommige actoren van mening dat de uitvoering van een aantal instrumenten zware administratieve lasten met zich meebrengt. De Commissie gaf soms de indruk meer aandacht te hebben voor het proces dan voor de beleidsdoelstellingen en resultaten.

1.4.4. *Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten*

Bij de uitvoering van deze verordening zal de samenhang met andere gebieden van het externe optreden en met ander relevant beleid van de EU worden gewaarborgd, evenals de beleidscoherentie voor ontwikkeling⁹¹. Zoals weerspiegeld in de Agenda 2030 moet op alle niveaus - nationaal, binnen de EU, in andere landen en mondiaal - rekening worden gehouden met de effecten van beleidsmaatregelen op duurzame ontwikkeling.

Voorts moet worden gezocht naar synergieën met acties in het kader van andere EU-programma's om het effect van gecombineerde interventies te maximaliseren; dergelijke programma's zijn bijvoorbeeld de Europese structuur- en investeringsfondsen en Horizon Europa.

In het kader van dit voorstel gefinancierde acties moeten in overeenstemming zijn met die in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun III, het besluit betreffende de landen en gebieden overzee, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de nieuwe Europese vredesfaciliteit, die buiten de EU-begroting valt. Humanitaire hulp, als bedoeld in artikel 214 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, valt niet onder dit voorstel, maar zal verder worden gefinancierd op basis van de verordening humanitaire hulp.

Financiering uit de verordening moet ook worden gebruikt voor de financiering van acties met betrekking tot leermobiliteit naar, vanuit of tussen derde landen die niet vallen onder het Erasmus-programma, en voor samenwerking en beleidsdialog met deze landen, op een manier die consistent is met de Erasmus-verordening.

⁹¹ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en

1.5. Duur en financiële gevolgen

beperkte geldigheidsduur

- van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
- financiële gevolgen vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor vastleggingskredieten en vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor betalingskredieten.

onbeperkte geldigheidsduur

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf 2021

1.6. Geplande beheersvorm(en)⁹²

Direct beheer door de Commissie

- door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
- door de uitvoerende agentschappen

Gedeeld beheer met de lidstaten

Indirect beheer door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:

- derde landen of de door hen aangewezen organen;
- internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
- de EIB en het Europees Investeringsfonds;
- de in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
- publiekrechtelijke organen;
- privaatrechtelijke organen met een openbardienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
- privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
- personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".*

Opmerkingen

Voor externe uitgaven moeten alle beschikbare beheersvormen kunnen worden gebruikt, naargelang van de noodzaak en zoals bepaald tijdens de uitvoering.

⁹²

Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb:
<https://myintracom.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

De systemen voor monitoring en evaluatie van de Commissie zijn steeds meer gericht op resultaten. Ze hebben betrekking op intern personeel, uitvoeringspartners en externe deskundigen.

Binnen de delegaties en de centrale diensten van de Commissie volgen projectmanagers voortdurend de uitvoering van projecten en programma's, waarbij zij gebruik maken van de informatie die door uitvoerende partners wordt verstrekt in het kader van hun periodieke verslaglegging en waar mogelijk ook via bezoeken ter plaatse. Interne monitoring verschaft waardevolle informatie over de voortgang; hierdoor kunnen managers bestaande en potentiële obstakels opsporen en corrigerende maatregelen nemen.

Daarnaast zijn er externe, onafhankelijke deskundigen in dienst om de prestaties van het externe optreden van de EU via drie verschillende systemen te evalueren. Deze evaluaties dragen bij tot de verantwoording en tot de verbetering van lopende activiteiten; bovendien maken zij het mogelijk lessen te trekken uit de opgedane ervaringen en de verworven inzichten toe te passen bij de ontwikkeling van toekomstige beleidsmaatregelen en acties. Dergelijke systemen maken in het algemeen gebruik van de internationaal erkende evaluatiecriteria van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO, waaronder criteria inzake de (potentiële) impact. Voor ontwikkelingssamenwerking biedt het door de centrale diensten beheerde systeem van resultaatgerichte monitoring (ROM) op projectniveau een korte, gerichte momentopname van de kwaliteit op basis van een steekproef. Aan de hand van een zeer gestructureerde, gestandaardiseerde methode beoordelen onafhankelijke ROM-deskundigen de uitvoering van het project op basis van de evaluatiecriteria van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO en doen zij aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering in de toekomst.

Evaluaties op projectniveau, die hoofdzakelijk worden beheerd door de voor het project verantwoordelijke EU-delegatie, verschaffen een meer gedetailleerde, diepgaande analyse om projectmanagers te helpen de lopende activiteiten te verbeteren en toekomstige activiteiten voor te bereiden. Externe, onafhankelijke deskundigen die over thematische en geografische expertise beschikken, worden ingehuurd om de analyse uit te voeren en bij alle belanghebbenden, meer bepaald de uiteindelijke begunstigden, feedback en gegevens te verzamelen. De Commissie voert ook strategische evaluaties uit van haar beleid, van de programmering en de strategie tot de uitvoering van maatregelen in een bepaalde sector (zoals gezondheidszorg of onderwijs), een bepaald land of een bepaalde regio, of voor een bepaald instrument. Deze evaluaties vormen belangrijke input voor de formulering van het beleid en de opzet van instrumenten en projecten. Al deze evaluaties worden op de website van de Commissie gepubliceerd, en een samenvatting van de bevindingen wordt opgenomen in het jaarverslag aan de Raad en het Europees Parlement.

2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)

2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie

Beheersvormen

Wat de beheersvormen betreft, zijn geen fundamentele wijzigingen gepland en de ervaring die door de diensten van de Commissie en de uitvoeringspartners is opgedaan met de voorafgaande programma's, zal bijdragen tot betere resultaten in de toekomst.

De maatregelen die in het kader van deze verordening zullen worden gefinancierd, worden uitgevoerd onder direct beheer door de Commissie vanuit de centrale diensten en/of via de delegaties van de Unie en onder indirect beheer vanuit een van de in artikel 62, lid 1, onder c), van het nieuwe Financieel Reglement genoemde entiteiten teneinde de doelstellingen van de verordening beter te verwezenlijken.

Entiteiten die betrokken zijn bij indirect beheer, moeten overeenkomstig artikel 154 van het nieuwe Financieel Reglement de financiële belangen van de Unie op hetzelfde niveau beschermen als onder direct beheer van de Commissie het geval zou zijn. Vooraf wordt een pijlerbeoordeling uitgevoerd van de systemen en procedures van deze entiteiten, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel en rekening houdend met de aard van de actie en de daaraan verbonden financiële risico's. Wanneer dat noodzakelijk is voor de uitvoering of wanneer voorbehouden zijn gemaakt in de jaarlijkse activiteitenverslagen, zullen actieplannen met specifieke risicobeperkende maatregelen worden opgesteld en uitgevoerd. Daarnaast kan de Commissie passende toezichtmaatregelen opleggen voor de uitvoering.

Het instrument voorziet er ook in dat indirect beheer kan worden toevertrouwd aan de partnerlanden of de organen die zij aanwijzen. Dit indirecte beheer van de partnerlanden kan geschieden in de vorm van verschillende delegatieniveaus: een gedeeltelijke delegatie waarbij de Commissie de controle vooraf behoudt van de besluiten van het partnerland en de betalingen uitvoert namens het partnerland, waarbij op grond van artikel 154, lid 6, onder b), van het nieuwe Financieel Reglement niet is vereist dat een voorafgaande pijlerbeoordeling plaatsvindt. Of volledige delegatie waarbij na een voorafgaande pijlerbeoordeling het partnerland de actie kan uitvoeren met gebruikmaking van eigen beoordelingssystemen en procedures, zonder dat de Commissie de uitvoering van de actie door het partnerland vooraf controleert.

Ook begrotingssteun zal worden gebruikt.

Innovatieve financieringsinstrumenten onder meer in samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB), de financiële instellingen van de lidstaten en andere internationale financiële instellingen zullen worden gebruikt voor blendingactiviteiten. Het gebruik van trustfondsen wordt eveneens overwogen.

Interne controlestructuur

Het interne controle-/beheersproces is erop gericht redelijke zekerheid te bieden wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van de activiteiten, de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging en de naleving van de toepasselijke wetgeving en procedures.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Om de doeltreffendheid van de activiteiten te waarborgen (en om het hoge risico waarmee de externe bijstand gepaard gaat, te verminderen) passen de uitvoerende diensten voor alle instrumenten, naast alle onderdelen van het algemene strategische beleids- en planningsproces van de Commissie, haar interne audits en andere voorschriften in de context van haar interne controlekader, een specifiek op het betrokken instrument toegesneden beheerskader toe, dat onder meer het volgende inhoudt:

- gedecentraliseerd beheer van het merendeel van de externe steun door de delegaties van de Unie ter plekke;
- een duidelijke en geformaliseerde financiële verantwoordelijkheidsketen (vanaf de gedelegeerde ordonnateur (de directeur-generaal)) door middel van subdelegatie van verantwoordelijkheid door de subgedelegeerde ordonnateur (directeur) van de centrale diensten aan het hoofd van de delegatie;
- regelmatige rapportage door de delegaties van de Unie aan de centrale diensten (beheersverslagen over externe steun), waaronder een jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring door het hoofd van de delegatie;
- een substantieel opleidingsprogramma voor personeel van zowel de centrale diensten als de delegatie;
- aanzienlijke steun aan en begeleiding van de delegatie door de centrale diensten (ook via internet);
- regelmatige bezoeken aan delegaties om de drie à zes jaar;
- een methode voor het beheer van de programma- en projectcyclus die onder meer het volgende behelst: instrumenten kwaliteitsondersteuning bij het opzetten van de activiteiten, de methode van uitvoering, financieringsmechanismen, het beheerssysteem, beoordeling en selectie van uitvoeringpartners; programma- en projectbeheer, toezichts- en rapportage-instrumenten voor een effectieve uitvoering, met inbegrip van regelmatige externe projectcontroles ter plekke; degelijke evaluatie- en auditcomponenten. Er wordt gestreefd naar vereenvoudiging door het gebruik van vereenvoudigde kostenopties uit te breiden en door wederzijds vertrouwen in de auditwerkzaamheden van partnerorganisaties. Naargelang van de onderliggende risico's worden gedifferentieerde controles toegepast.

Financiële verslaglegging en boekhouding

De uitvoerende diensten zullen de strengste normen inzake boekhouding en financiële verslaglegging blijven toepassen, waarbij gebruik zal worden gemaakt van het boekhoudsysteem op transactiebasis van de Commissie (ABAC) en van specifieke tools voor de externe financieringsinstrumenten, zoals het Common Relex Information System (CRIS) en diens opvolger (OPSYS).

De controlemethoden met betrekking tot de naleving van de toepasselijke wetgeving en procedures worden omschreven onder punt 2.3 (maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden).

2.2.2. *Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

De operationele omgeving voor samenwerking in het kader van dit instrument wordt gekenmerkt door de volgende risico's waardoor de doelstellingen van het instrument niet worden behaald, de financiële middelen suboptimaal worden beheerd en/of niet

aan de toepasselijke voorschriften wordt voldaan (fouten inzake wettigheid en regelmatigheid):

- economische/politieke instabiliteit en/of natuurrampen die kunnen leiden tot moeilijkheden en vertragingen bij de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten, met name in kwetsbare staten;
- een gebrek aan institutionele en administratieve capaciteit in partnerlanden die tot moeilijkheden en vertragingen kan leiden bij de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten;
- vanwege de geografische verspreiding van projecten en programma's (over vele landen/gebieden/regio's) kan het toezicht – met name de follow-up ter plekke van activiteiten – problemen van logistieke aard opleveren of zeer veel middelen vergen;
- de verscheidenheid van potentiële partners/begunstigden met hun uiteenlopende interne controlesystemen en -capaciteiten kan tot versnippering leiden, waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de middelen die de Commissie voor de ondersteuning van en het toezicht op de tenuitvoerlegging kan inzetten, worden verminderd;
- ontoereikende kwaliteit van of een tekort aan gegevens over de resultaten en het effect van de tenuitvoerlegging van externe hulpverlening in de partnerlanden kan afbreuk doen aan het vermogen van de Commissie om verslag te doen van en verantwoording af te leggen voor de resultaten.

2.2.3. *Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting).*

De kosten voor interne controle/beheer maken ongeveer 4 % uit van het geraamde jaarlijkse gemiddelde van 12,78 miljard EUR aan totale (operationele en administratieve) vastleggingen dat is ingepland in de uit de algemene begroting van de EU en het Europees Ontwikkelingsfonds gefinancierde uitgavenportefeuille voor de periode 2021-2027. Deze berekening van de controlekosten betreft alleen de kosten van de Commissie, niet die van de lidstaten of de met de uitvoering belaste entiteiten. De met de uitvoering belaste entiteiten mogen tot 7 % aan administratieve kosten inhouden, die gedeeltelijk zouden kunnen worden gebruikt voor controles.

Bij de raming van deze beheerskosten is rekening gehouden met het voltallige personeel van de centrale diensten en de delegaties, infrastructuur, reizen, scholing, monitoring, evaluatie en auditcontracten (met inbegrip van audits in opdracht van de begunstigden).

De ratio van beheers- en operationele kosten kan op termijn worden verlaagd als gevolg van de verbeterde en vereenvoudigde regelingen van het nieuwe instrument en de wijzigingen die worden doorgevoerd in het nieuwe Financieel Reglement. De grootste voordelen van deze beheerskosten hebben betrekking op het behalen van de beleidsdoelstellingen, doeltreffend en doelmatig gebruik van de middelen en het toepassen van degelijke, rendabele preventieve maatregelen en andere controles om ervoor te zorgen dat de middelen op legale en rechtmatige wijze worden gebruikt.

Hoewel verdere inspanningen worden ondernomen ter verbetering van de aard en de doelgerichtheid van de beheeractiviteiten en nalevingscontroles, zijn deze kosten over het algemeen onvermijdelijk wil men de doelstellingen van de instrumenten met

een minimaal risico van niet-naleving (een restryrisico van minder dan 2 %) effectief en efficiënt verwezenlijken. Dit risico is duidelijk lager dan het zou zijn indien de interne controles op dit door grote risico's gekenmerkte gebied zouden worden gestaakt of beperkt.

Inschatting van het risico dat de toepasselijke regels niet worden nageleefd

De doelstelling is om voor dit instrument een risico van niet-naleving (foutenpercentage) te realiseren dat niet hoger is dan in het verleden, namelijk een resterend "netto"-foutenpercentage (op meerjarige basis na uitvoering van alle controles en correcties voor alle gesloten contracten) van minder dan 2 %. In de regel komt dit neer op een foutenpercentage van naar schatting 2 tot 5 % voor een jaarlijks door de Europese Rekenkamer met het oog op de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring (DAS) genomen steekproef van verrichtingen. De Commissie is van oordeel dat dit het laagste risico van niet-naleving is dat kan worden bereikt in het licht van de grote risico's van de operationele omgeving en rekening houdend met de administratieve lasten en de noodzakelijke kosteneffectiviteit van de nalevingscontroles. Wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, zullen gerichte corrigerende maatregelen worden getroffen met het oog op een zo laag mogelijk foutenpercentage.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.

Gezien de hoge risico's moeten de systemen anticiperen op een significant aantal mogelijke nalevingsfouten (onregelmatigheden) in transacties en moet een groot aantal preventie-, detectie- en correctiemogelijkheden zo vroeg mogelijk in het betalingsproces worden ingebouwd. Dit betekent in de praktijk dat voor nalevingscontroles vooral gebruik gemaakt zal worden van significante voorafgaande controles op meerjarenbasis door zowel externe auditoren als medewerkers van de Commissie ter plaatse, voorafgaand aan definitieve betalingen voor projecten (terwijl er ook nog een aantal audits achteraf zullen plaatsvinden), hetgeen aanzienlijk verder gaat dan de op grond van het Financieel Reglement vereiste financiële waarborgen. Het nalevingskader bestaat onder andere uit de volgende, materiële componenten:

Preventie

- verplichte basisopleiding over fraudekwesties voor met beheer van steun belast personeel en financiële controleurs;
- begeleiding (ook via internet), onder andere via bestaande procedurehandleidingen zoals de DEVCO-Companion en de Financial Management Toolkit (voor uitvoerende partners);
- ex-antebeoordeling om te waarborgen dat de autoriteiten die de desbetreffende middelen beheren in het kader van gezamenlijk en gedecentraliseerd beheer, passende fraudebestrijdingsmaatregelen treffen om fraude bij het beheer van middelen van de Unie te voorkomen en op te sporen;
- ex-ante-inventarisatie van de in het partnerland toegepaste fraudebestrijdingsmaatregelen als onderdeel van de toetsing aan het subsidiabiliteitscriterium inzake het beheer van overheidsmiddelen voor het ontvangen van begrotingssteun (d.w.z. actieve bestrijding van fraude en corruptie,

adequate toezichtinstanties, voldoende justitiële capaciteit en doeltreffende respons- en sanctiemechanismen);

Detectie en correctie

- voorafgaande transactiecontrole door medewerkers van de Commissie;
- audits en controles (zowel verplichte als risicogebaseerde), onder meer door de Europese Rekenkamer;
- (risicogebaseerde) controles achteraf en terugvordering;
- opschorting van de EU-financiering in het geval van ernstige fraude, waartoe ook wordt gerekend wijdverspreide corruptie, totdat de autoriteiten de nodige maatregelen hebben getroffen om dergelijke fraude in de toekomst te corrigeren en te voorkomen;
- systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES);
- opschorting/beëindiging van contract;
- uitsluitingsprocedure.

De fraudebestrijdingsstrategieën van de betrokken diensten worden regelmatig herzien en worden waar nodig aangepast aan de nieuwe versie van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) om ervoor te zorgen dat:

- de systemen voor de besteding van EU-middelen in derde landen het mogelijk maken om relevante gegevens op te vragen om deze te gebruiken voor het beheer van frauderisico's (bijv. het opsporen van dubbele financiering);
- indien nodig op netwerken gebaseerde groepen kunnen worden opgericht en passende IT-instrumenten worden ontwikkeld die specifiek zijn gericht op de analyse van fraudegevallen in de context van de externe financieringsinstrumenten.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek van het meerjarig financieel kader en voorgesteld(e) nieuw(e) begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Rubriek VI. Nabuurschap en internationaal beleid	GK/NGK ⁹³	van EVA-landen ⁹⁴	van kandidaat-lidstaten ⁹⁵	van derde landen	in de zin van artikel [21, lid 2, onder b),] van het Financieel Reglement
VI	15 01 01 Steun voor uitgaven voor het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.	NGK	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN
VI	15 02 01 Geografische samenwerking met derde landen en regio's	GK	JA	JA	JA	JA
VI	15 02 02 Thematische interventies	GK	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN
VI	15 02 03 Acties voor snelle respons	GK	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN
VI	15 02 04 Buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten	GK	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN

⁹³ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

⁹⁴ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

⁹⁵ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader	<VI>	Rubriek VI. Nabuurschap en internationaal beleid
---	-------------------	--

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten (uitgesplitst naar de onder 3.1 vermelde begrotingsonderdelen) ⁹⁶	Vastleggingen	1)	10.735,497	11.013,405	11.408,197	11.938,063	12.630,804	13.527,578	14.619,798		85.873,342
	Betalingen	2)	1.460,701	3.419,496	5.288,668	7.159,359	8.903,375	10.178,560	11.279,598	38.183,585	85.873,342
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten ⁹⁷	Vastleggingen = betalingen	3)	447,475	456,425	465,553	474,864	484,362	494,049	503,930		3.326,658
TOTAAL kredieten voor het budget van het programma	Vastleggingen	=1+3	11.182,972	11.469,830	11.873,750	12.412,927	13.115,166	14.021,627	15.123,728		89.200,000
	Betalingen	=2+3	1.908,176	3.875,921	5.754,221	7.634,223	9.387,737	10.672,609	11.783,528	38.183,585	89.200,000

⁹⁶ Deze operationele kredieten zullen ook samen met die van IPA III en EINS betrekking hebben op de garantie voor extern optreden ter ondersteuning van EFDO+-operaties, macrofinanciële bijstand en leningen aan derde landen op grond van Besluit 77/270/Euratom van de Raad, voorgesteld voor een bedrag van 60 miljard EUR, waarvan 14 miljard EUR ter dekking van macrofinanciële bijstand.

⁹⁷ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	VII	"Administratieve uitgaven"
---	------------	-----------------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
Personele middelen	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098		1.862,688
Andere administratieve uitgaven	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958		244,703
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	301,056	301,056	301,056	301,056	301,056	301,056	301,056		2.107,391

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL	
TOTAAL kredieten voor alle RUBRIEKEN van het meerjarig financieel kader	Vastleggingen	11.484,028	11.770,886	12.174,806	12.713,983	13.416,222	14.322,683	15.424,784		91.307,391
	Betalingen	2.209,232	4.176,977	6.055,277	7.935,279	9.688,793	10.973,665	12.084,584	38.183,584	91.307,391

3.2.2. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig.
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaren	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
-------	------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	1.862,688
Andere administratieve uitgaven	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	244,703
Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	301,056	301,056	301,056	301,056	301,056	301,056	301,056	2.107,391

Buiten RUBRIEK 7⁹⁸ van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	2.474,538
Andere administratieve uitgaven ⁹⁹	93,970	102,919	112,048	121,359	130,856	140,543	150,424	852,120
Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	447,475	456,425	465,553	474,864	484,362	494,049	503,930	3.326,658

TOTAAL	748,531	757,481	766,609	775,920	785,417	795,105	804,986	5.434,049
---------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	------------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

3.2.2.1. Geraamde personeelsbehoeften¹⁰⁰

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig.

⁹⁸ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

⁹⁹ In dit stadium wordt niet voorzien in een subsidie voor EACEA.

¹⁰⁰ De middelen in de EU-delegaties zullen worden benut overeenkomstig de bepalingen van de overeenkomst op dienstniveau tussen de Commissie en de EDEO van 20 december 2010.

- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in voltijdequivalenten

Jaren	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)							
Centrale diensten en vertegenwoordigingen van de Commissie	1.019	1.019	1.019	1.019	1.019	1.019	1.019
Delegaties	536	536	536	536	536	536	536
Onderzoek							
• Extern personeel (in voltijdequivalenten VTE) – AC, AL, END, INT en JED ¹⁰¹							
Rubriek 7							
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	- centrale diensten	107	107	107	107	107	107
	- delegaties	39	39	39	39	39	39
Gefinancierd uit het budget van het programma ¹⁰²	- centrale diensten	515	515	515	515	515	515
	- delegaties	3.237	3.237	3.237	3.237	3.237	3.237
Onderzoek							
ander (specificeer)							
TOTAAL	5.453	5.453	5.453	5.453	5.453	5.453	5.453

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	De taken blijven dezelfde als momenteel (beleid, programmering, financieel beheer, contracten en andere horizontale taken)
Extern personeel	De taken blijven dezelfde als momenteel (beleid, programmering, financieel beheer, contracten en andere horizontale taken)

¹⁰¹ AC = Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT = Intérimaire (uitzendkracht); JED = Jeune Expert en Délégation (jonge deskundige in delegaties).

¹⁰² Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

3.2.3. Bijdragen van derden

Het voorstel/initiatief:

- voorziet niet in medefinanciering door derden
- voorziet in medefinanciering door derden, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaren	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
Medefinancieringsbron								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten.
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - voor de eigen middelen
 - voor overige ontvangsten

Geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Gevolgen van het voorstel/initiatief ¹⁰³						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel							

¹⁰³ Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20 % aan inningskosten.