

## III

(Voorbereidende handelingen)

## REKENKAMER

## ADVIES Nr. 10/2018

(uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, VWEU)

**over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (COM(2018) 460 final)**

(2019/C 45/01)

## INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
Samenvatting	I-IV	2
Inleiding	1-9	2
DEEL I: ALGEMENE OPMERKINGEN	10-19	4
Vereenvoudiging en samenhang	13-14	4
Flexibiliteit	15-16	5
Verantwoordingsplicht	17-18	5
Specifieke regelingen voor het EOF	19	5
DEEL II: SPECIFIEKE OPMERKINGEN	20-68	5
Titel I — Algemene bepalingen (artikelen 1-9)	20	5
Hoofdstuk I — Programmering (artikelen 10-15)	21-29	5
Hoofdstuk II — Specifieke bepalingen voor het nabuurschap (artikelen 16-18)	30-38	6
Hoofdstuk III — Actieplannen, maatregelen en uitvoeringsmethoden (artikelen 19-25)	39-48	7
Hoofdstuk IV — EFDO+, begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen (artikelen 26-30)	49-57	8
Hoofdstuk V — Toezicht, verslaglegging en evaluatie (artikelen 31 en 32)	58-65	9
Voorwaarden voor attestering door de Rekenkamer	66-68	10
BIJLAGE — Analyse van het voorstel van de Commissie en de suggesties van de Rekenkamer		11

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027, zoals beschreven in de mededeling van de Europese Commissie „Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt — Het meerjarig financieel kader voor 2021-2027” <sup>(1)</sup>,

Gezien Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie <sup>(2)</sup>,

Gezien Advies nr. 1/2017 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie <sup>(3)</sup>,

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking <sup>(4)</sup>,

Gezien het verzoek van de Raad van 9 juli 2018 om een advies over bovengenoemd voorstel,

Overwegende dat het doel van het voorstel is een aantal instrumenten samen te voegen in één breed instrument, waardoor de beheers- en toezichtsystemen kunnen worden gerationaliseerd en de administratieve belasting voor alle belanghebbenden kan afnemen,

HEEFT HET VOLGENDE ADVIES VASTGESTELD:

### Samenvatting

I. Het voorstel is opgesteld in de context van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 <sup>(5)</sup>. Het voorstel voorziet in een ingrijpende herstructurering van de instrumenten voor extern optreden van de Unie door een aantal ervan samen te voegen in één breed nieuw instrument: het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), dat op 1 januari 2021 in werking zal treden.

II. De bedoeling van het voorstel is „de werkmethode te vereenvoudigen” en tegelijkertijd de samenhang en consistentie van het EU-optreden te vergroten en flexibeler te kunnen reageren op onvoorziene uitdagingen en crises. Over het algemeen kunnen deze doelstellingen met het voorstel worden bereikt.

III. Door het EOF in het NDICI te integreren wordt een inconsistentie tussen het EOF-begrotingsproces en het verantwoordingsproces aangepakt. Door middel van het voorstel zou het Europees Parlement begrotings- en wetgevende bevoegdheid verkrijgen. Bijgevolg zou het democratische toezicht op ontwikkelingshulp van de EU verbeteren.

IV. In dit advies worden suggesties gedaan voor de wijze waarop de duidelijkheid van het voorstel kan worden verbeterd door sommige bepalingen gedeeltelijk te herstructureren en andere specifieker te maken.

### Inleiding

1. Op 14 juni 2018 publiceerde de Commissie een voorstel („het voorstel”) voor een instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking <sup>(6)</sup> (NDICI), alsmede bijlagen bij het voorstel voor een instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking <sup>(7)</sup>.

2. Het voorstel wordt gedaan in de context van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 <sup>(8)</sup>, dat is beschreven in haar mededeling „Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt — Het meerjarig financieel kader voor 2021-2027”. In de mededeling worden de voornaamste prioriteiten en het algemene begrotingskader voor de EU-programma's voor extern optreden vastgesteld onder de rubriek „Nabuurchap en internationaal beleid”, waaronder de vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 321 final, mededeling „Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt en verdedigt — Het meerjarig financieel kader 2021-2027” 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.

<sup>(2)</sup> PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1; „het Financieel Reglement”.

<sup>(3)</sup> PB C 91 van 23.3.2017, blz. 1.

<sup>(4)</sup> COM(2018) 460 final.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 321 final, zoals hierboven aangehaald.

<sup>(6)</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, COM(2018) 460 final.

<sup>(7)</sup> Bijlagen 1 tot en met 7 bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, COM(2018) 460 final.

<sup>(8)</sup> COM(2018) 321 final, mededeling „Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt en verdedigt — Het meerjarig financieel kader 2021-2027” 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.

3. Het MFK 2014-2020 omvatte verschillende financieringsinstrumenten in rubriek 4 (Europa als wereldspeler), waarvan de meeste op 31 december 2020 aflopen. Het voorstel voorziet in een ingrijpende herstructurering van de instrumenten voor extern optreden van de Unie in het kader van het MFK 2021-2027, door een aantal ervan samen te voegen in één breed nieuw instrument: het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), dat op 1 januari 2021 in werking zal treden. De huidige instrumenten/programma's die samengevoegd/geïntegreerd worden zijn:

- het instrument voor ontwikkelingssamenwerking <sup>(9)</sup> (DCI);
- het Europees Ontwikkelingsfonds <sup>(10)</sup> (EOF);
- het Europees instrument voor democratie en mensenrechten <sup>(11)</sup> (EIDHR);
- het Europees nabuurschapsinstrument <sup>(12)</sup> (ENI);
- het partnerschapsinstrument <sup>(13)</sup> (PI);
- het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede <sup>(14)</sup> (IcSP);
- het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid <sup>(15)</sup> (INSC);
- het externe leningsmandaat <sup>(16)</sup> (ELM);
- een garantiefonds voor extern optreden <sup>(17)</sup>;
- het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds <sup>(18)</sup>;
- macrofinanciële bijstand <sup>(19)</sup> (MFB), en
- de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening <sup>(20)</sup> (CIR).

<sup>(9)</sup> 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).

<sup>(10)</sup> Intern Akkoord betreffende het 11e EOF (PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1); 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); Besluit (EU) 2015/334 van de Raad van 2 maart 2015 (PB L 58 van 3.3.2015, blz. 75).

<sup>(11)</sup> 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).

<sup>(12)</sup> 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).

<sup>(13)</sup> 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).

<sup>(14)</sup> 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).

<sup>(15)</sup> 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). Er wordt voorgesteld om slechts een beperkt aantal activiteiten met betrekking tot het vreedzaam gebruik van kernenergie (zie bijlage II, lid 6, onder i) onder het NDICI te laten vallen. Er zal een aanvullend instrument worden gecreëerd in overeenstemming met de specifieke procedures van het Euratom-Verdrag: het Europees instrument voor nucleaire veiligheid (EINS). Er wordt voorgesteld om dit instrument maatregelen (en financiering voor activiteiten in verband met kernenergie) te laten bestrijken op het gebied van nucleaire veiligheidscontroles, steun voor infrastructuur en opleiding, alsmede de overdracht van EU-deskundigheid.

<sup>(16)</sup> Besluit (EU) 2018/412 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Besluit nr. 466/2014/EU tot verlening van een EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsverrichtingen ter ondersteuning van investeringsprojecten buiten de Unie (PB L 76 van 19.3.2018, blz. 30).

<sup>(17)</sup> 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).

<sup>(18)</sup> 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 (PB L 249 van 27.9.2017, blz. 1).

<sup>(19)</sup> Behalve subsidies voor macrofinanciële bijstand. Macrofinanciële bijstand zal zo nodig per geval worden geactiveerd.

<sup>(20)</sup> Verordening (EU) nr. 236/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van de 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). De CIR is van toepassing op een aantal instrumenten in het kader van rubriek 4 „Europa als wereldspeler van het MFK 2014-2020”.

4. Volgens overweging 8 van het voorstel moet bij de uitvoering van het NDICI worden uitgegaan van de vijf prioriteiten die zijn vastgelegd in de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie (integrale strategie) <sup>(21)</sup>. Verder wordt in overweging 9 het belang benadrukt van de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling <sup>(22)</sup> (de consensus), die voorziet in een kader voor een gemeenschappelijke benadering van ontwikkelings-samenwerking door de Unie en haar lidstaten. De consensus is gericht op de uitvoering van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling <sup>(23)</sup> en de actieagenda van Addis Abeba <sup>(24)</sup>.

5. Het doel van het instrument voor nabuurschapsbeleid, 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” <sup>(25)</sup>.

6. De voorgestelde financiering voor de uitvoering van het NDICI voor de periode 2021-2027 bedraagt 89,2 miljard EUR <sup>(26)</sup>.

7. Een van de belangrijkste wijzigingen van het NDICI betreft de integratie van het EOF, dat momenteel niet onder de begroting valt. Met een begroting van 30,5 miljard EUR voor de periode 2014-2020 is het EOF het grootste externe instrument <sup>(27)</sup>. Het huidige EOF/De huidige EOF's <sup>(28)</sup> en het NDICI blijven naast elkaar bestaan totdat de middelen zijn uitgeput.

8. De Commissie stelt voor dat het voorstel het kader voor de uitvoering van het nieuwe partnerschap dat in de plaats zal komen van de huidige Overeenkomst van Cotonou, zal ondersteunen <sup>(29)</sup>. Deze aanpak is het tegenovergestelde van de huidige aanpak, waarbij de Overeenkomst van Cotonou de EOF's ondersteunt.

9. Onze analyse omvat een aantal algemene opmerkingen (deel I), specifieke opmerkingen (deel II) en een lijst met specifieke redactionele suggesties (bijlage).

#### DEEL I: ALGEMENE OPMERKINGEN

10. Het NDICI is een ambitieus voorstel waarin:

- a) verschillende programma's en instrumenten (die onder of buiten de begroting vallen) in één instrument zijn samengevoegd;
- b) geografische programma's, thematische programma's en actie voor snelle respons zijn opgenomen;
- c) veel verschillende financieringsvormen (subsidies, opdrachten voor diensten, leveringen of werken, begrotingssteun, bijdragen aan trustfondsen, financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties, blending en schuldverlichting) zijn opgenomen.

Dit maakt het NDICI tot een zeer uitgebreid en complex instrument.

11. De bedoeling van het voorstel is „de werkmethode te vereenvoudigen” en tegelijkertijd de samenhang en consistentie van het EU-optreden te vergroten en flexibeler te kunnen reageren op onvoorziene uitdagingen en crises <sup>(30)</sup>.

12. Over het algemeen leidt het voorstel tot een vereenvoudiging van het wetgevingskader op het gebied van externe hulp. Het biedt grotere flexibiliteit voor begrotingsinstrumenten en vergelijkbare flexibiliteit voor de zaken die eerder onder het EOF vielen.

#### Vereenvoudiging en samenhang

13. De door de Commissie nagestreefde vereenvoudiging houdt in wezen in dat verschillende begrotingsinstrumenten en het EOF in een breed instrument worden samengevoegd.

<sup>(21)</sup> „Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie”, 19 juni 2016.

<sup>(22)</sup> „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.

<sup>(23)</sup> Onze wereld transformeren: Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, (resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, vastgesteld op 25 september 2015 (A/RES/70/1)).

<sup>(24)</sup> De actieagenda van Addis Abeba over de derde internationale conferentie over de financiering van ontwikkeling, goedgekeurd op 16 juni 2015 en bekrachtigd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 27 juli 2015 (A/RES/69/313).

<sup>(25)</sup> Artikelen 3, lid 5, en artikelen 8 en 21, van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

<sup>(26)</sup> Artikel 6, lid 1, van het voorstel.

<sup>(27)</sup> Een aanzienlijk deel van de Vredesfaciliteit voor Afrika, die momenteel uit het EOF wordt gefinancierd, zal nog steeds buiten de begroting vallen. Ter vergelijking: de begroting voor rubriek 4 „Europa als wereldspeler” bedraagt voor de periode 2014-2020 66,3 miljard EUR.

<sup>(28)</sup> Voor het achtste, negende en tiende EOF is de vastleggingsperiode verlopen; de vastleggingsperiode voor het elfde EOF loopt in 2020 af, artikel 1, lid 5, van het Intern Akkoord over het elfde EOF (PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1); Verordening (EU) 2015/322 van de Raad (PB L 58 van 3.3.2015, blz. 1).

<sup>(29)</sup> Zie overweging 20 van het voorstel.

<sup>(30)</sup> Toelichting bij het voorstel, punt 1 „Achtergrond van het voorstel”.

14. Hoewel het voorstel in de juiste richting gaat en tot minder hiaten en overlappingsen leidt <sup>(31)</sup>, hangen samenhang en consistentie af van de uitvoeringsregelingen die worden gekozen, evenals van de toezicht- en beheersregelingen van de Commissie. Zo kan in het kader van het voorstel de capaciteitsopbouw op het gebied van vrede en veiligheid geografisch en thematisch worden gefinancierd en worden uitgevoerd door verschillende diensten van de Commissie, EU-delegaties of EU-trustfondsen. Verder kunnen vergelijkbare acties ook worden gefinancierd in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (opleidingsmissies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid die niet onder het „Athenamechanisme” vallen) of in het kader van de voorgestelde Europese vredesfaciliteit.

### Flexibiliteit

15. In de mededeling over het nieuwe MFK 2021-2027 <sup>(32)</sup> wordt het volgende benadrukt: „Daarnaast is het van cruciaal belang dat in de regels met betrekking tot het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking soortgelijke flexibiliteitsbepalingen worden opgenomen als die welke gelden voor het huidige Europees Ontwikkelingsfonds.”

16. Om flexibeler te reageren op onvoorziene uitdagingen en crises, worden in het voorstel twee hoofdmaatregelen genoemd: invoering van een „buffer” van 11 % „voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten” (artikel 6, lid 3) en versoepeling van de regels inzake jaarperiodiciteit door het gemakkelijker te maken om vastleggingen over te dragen en vrijmakingen opnieuw ter beschikking te stellen voor het oorspronkelijke begrotingsonderdeel (artikel 25).

### Verantwoordingsplicht

17. In ons EOF-jaarverslag 2017 <sup>(33)</sup> vestigden wij de aandacht op een inconsistentie tussen het EOF-begrotingsproces en het verantwoordingsproces. Het Europees Parlement (EP) treedt niet op bij de vaststelling van de EOF-begroting en de regels ervan of bij de toewijzing van relevante middelen. Het besluit echter wel al dan niet kwijting te verlenen aan de Europese Commissie voor de wijze waarop zij het EOF heeft beheerd in het kader van een specifieke jaarlijkse kwijtingsprocedure. Door de integratie van het EOF in het NDICI wordt deze inconsistentie aangepakt en wordt het democratische toezicht van het Europees Parlement op EU-ontwikkelingshulp versterkt. Daarmee verbetert de democratische controle op EU-ontwikkelingshulp. Door middel van het voorstel zal het Europees Parlement begrotings- en wetgevende bevoegdheid verkrijgen.

18. In overweging 44 wordt het volgende onderstreept: „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.” De Commissie en wetgevers moeten overwegen in dergelijke overeenkomsten de verplichting te versterken om de Rekenkamer op haar verzoek alle documenten en informatie toe te sturen die zij nodig heeft om haar taak uit te voeren.

### Specifieke regelingen voor het EOF

19. Verschillende materiële punten met betrekking tot het EOF, zoals het gebruik van resterende middelen, speciale reserves en vrijgemaakte bedragen, de toekomst van de Overeenkomst van Cotonou en de ACS-investeringsfaciliteit, worden niet bestreken door het voorstel en zullen afhangen van een besluit door de lidstaten wanneer de huidige Overeenkomst van Cotonou in 2020 afloopt, en van een volgende overeenkomst met de ACS-landen. Dit schept onzekerheid voor partnerlanden.

## DEEL II: SPECIFIEKE OPMERKINGEN

### Titel I — Algemene bepalingen (artikelen 1-9)

20. In de overwegingen wordt het belang van gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen, klimaatverandering, migratie en maatschappelijke organisaties benadrukt. In de specifieke doelstellingen in artikel 3, lid 2, worden gendergelijkheid en klimaatverandering echter niet expliciet genoemd.

### Hoofdstuk I — Programmering (artikelen 10-15)

21. Met betrekking tot programmering is het voorstel, behalve een hoofdstuk over kwesties inzake het nabuurschap (hoofdstuk II), waarvoor de desbetreffende bepalingen voor het ENI de grondslag vormen <sup>(34)</sup>, voornamelijk gebaseerd op de DCI-verordening <sup>(35)</sup>. Dit is met name het geval voor geografische programma's.

<sup>(31)</sup> Op blz. 19 van de effectbeoordeling van het voorstel (SWD(2018) 337 final) wordt onder meer het feit dat er minder hiaten en overlappingsen tussen instrumenten zullen zijn, als rechtvaardiging voor de verandering van de structuur van de externe instrumenten gebruikt.

<sup>(32)</sup> COM(2018) 321 final, mededeling „Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt en verdedigt — Het meerjarig financieel kader 2021-2027” 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, voetnoot 16.

<sup>(33)</sup> Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2017, paragraaf 45 (PB C 357 van 4.10.2018, blz. 315).

<sup>(34)</sup> Verordening (Euratom) nr. 232/2014, zoals hierboven aangehaald.

<sup>(35)</sup> Verordening (EU) nr. 233/2014, zoals hierboven aangehaald.



22. Met betrekking tot thematische programma's wordt in het voorstel ook rekening gehouden met programmeringsbepalingen van andere bestaande instrumenten (bijv. het IcSP<sup>(36)</sup> en het PI<sup>(37)</sup>). Aangezien deze instrumenten voornamelijk thematisch van aard zijn en in bepaalde opzichten zeer vergelijkbare bepalingen omvatten, resulteert het voorstel in een aanzienlijk eenvoudiger reeks bepalingen (met name voor zover het programmeringsdocumenten betreft).

23. In artikel 11 van het voorstel wordt een aantal programmeringsbeginselen genoemd die uitsluitend geografische programma's betreffen. Hoewel het door de aard ervan duidelijk is dat sommige beginselen alleen van toepassing zijn op dit soort programma's (bijv. met betrekking tot het afstemmen van de programmeringsperiode op de strategische cycli van de partnerlanden), zijn andere niet uitsluitend van toepassing op geografische programma's. Een voorbeeld hiervan is het beginsel dat programmeringsdocumenten voor geografische programma's resultaatgericht moeten zijn (artikel 11, lid 5); naar ons oordeel moet dit ook voor thematische programma's gelden.

**24. De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:**

*het beginsel dat programmeringsdocumenten voor geografische programma's resultaatgericht moeten zijn, ook toe te passen op thematische programma's.*

25. In artikel 11, lid 1, van het voorstel wordt opgeroepen tot een dialoog tussen de Unie, de lidstaten en de partnerlanden met het oog op programmeringsacties. We treffen echter geen verwijzing naar deze dialoog aan in de beschrijving van het proces voor het vaststellen, goedkeuren, wijzigen en/of herzien van meerjarige indicatieve programma's (MIP's) (artikel 14) of in de omschrijving van de inhoud van programmeringsdocumenten (artikelen 12 en 13), bijvoorbeeld de toevoeging van een verwijzing naar de belangrijkste belanghebbenden die tijdens de programmeringsprocedure werden geraadpleegd.

**26. De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:**

*in het voorstel de ontbrekende verwijzing naar de dialoog tussen de Unie, de lidstaten en partnerlanden op te nemen.*

27. De formulering van de leden 3 en 4 van artikel 14 verschilt alleen voor zover het ene lid ingaat op de geografische programma's (lid 3), terwijl het andere ingaat op thematische programma's (lid 4), wat ook geldt voor het laatste gedeelte van lid 3 (waaraan ook is toegevoegd: „in een crisis- of postcrisisituatie”). In de bijlage is een suggestie voor een herformulering te vinden.

28. In artikel 15 wordt ingegaan op „de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten”. Het is niet duidelijk waarom dit artikel onder „Programmering” (hoofdstuk I) valt.

**29. De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:**

*artikel 15 „de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten” te verplaatsen naar „Algemene bepalingen”, na artikel 6. Door deze wijziging zouden de artikelen een logischer volgorde krijgen omdat artikel 15 verwijst naar artikel 6.*

## Hoofdstuk II — Specifieke bepalingen voor het nabuurschap (artikelen 16-18)

30. In het voorstel is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan „Specifieke bepalingen voor het nabuurschap” dat drie artikelen met betrekking tot programmering bevat. De voorgestelde structuur maakt het voorstel moeilijker te lezen.

31. Artikel 16, lid 2, betreft programmeringsbeginselen voor „nabuurschap”. Hoewel de inhoud van deze paragraaf programmeringsbeginselen betreft, is het artikel getiteld „Programmeringsdocumenten”. Dit is niet in overeenstemming met de in hoofdstuk I toegepaste structuur, waar programmeringsbeginselen (artikel 11) en programmeringsdocumenten (artikel 12) onder verschillende artikelen vallen.

32. In artikel 16, lid 2, staat: „In afwijking van artikel 11, lid 2, [...]” De inhoud van de twee paragrafen en de voor de programmering gebruikte criteria voor het partnerland komen echter gedeeltelijk overeen.

33. In artikel 17 stelt de Commissie een „op prestaties gebaseerde benadering” voor. Die heeft echter alleen betrekking op „nabuurschapslanden”, in de zin dat alleen zij kenmerken vertonen die vergeleken kunnen worden met behulp van prestatie-indicatoren.

34. Hoewel een vergelijkbaar mechanisme ook werd ingevoerd in het kader van het elfde EOF<sup>(38)</sup> „ter stimulering van resultaatgerichte hervormingen”, is dit niet het geval bij het huidige voorstel.

<sup>(36)</sup> Verordening (EU) nr. 230/2014, zoals hierboven aangehaald.

<sup>(37)</sup> Verordening (EU) nr. 234/2014, zoals hierboven aangehaald.

<sup>(38)</sup> Artikel 7, lid 2, van Verordening (EU) 2015/322, zoals hierboven aangehaald.

35. Verder wordt in het tussentijdse evaluatieverslag van het ENI <sup>(39)</sup> verklaard dat de uitvoering van de op stimulansen gebaseerde aanpak, zoals omschreven in het ENI, ook heeft geleid tot aanzienlijk hogere financiële middelen voor partners die de grootste vooruitgang hebben geboekt bij politieke hervormingen, maar dat het hefboomeffect ervan op verdere hervormingen, met name in andere landen, nog moet worden aangetoond. Verder wordt verklaard dat het ENI niet in staat is gebleken voldoende stimulansen te bieden aan landen die afwijzend staan tegenover politieke hervormingen. Het voorstel laat het bestaande mechanisme van de op prestaties gebaseerde benadering onverlet.

36. **De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:**

*een vergelijkbaar mechanisme voor de „op prestaties gebaseerde benadering” op het hele voorstel toe te passen. Deze wijziging zou ervoor zorgen dat de „op prestaties gebaseerde benadering” niet beperkt wordt tot „nabuurschapslanden”.*

37. Het begrip „op prestaties gebaseerde benadering” in artikel 17 komt overeen met de op stimulansen gebaseerde aanpak voor het ENI <sup>(40)</sup>; alleen de terminologie verschilt. Het begrip is niet aangepast om de gerichtheid van het Financieel Reglement op prestaties en resultaten tot uitdrukking te brengen <sup>(41)</sup>.

38. **De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:**

*hoofdstuk II „Specifieke bepalingen voor het nabuurschap” te schrappen en de artikelen ervan in hoofdstuk I „Programmering” onder te brengen, waarbij het aantal specifieke bepalingen voor het nabuurschap tot een strikt minimum wordt beperkt. Deze wijziging zou de leesbaarheid van het voorstel vergroten.*

### Hoofdstuk III — Actieplannen, maatregelen en uitvoeringsmethoden (artikelen 19-25)

39. Wat betreft de uitvoering, is het voorstel voornamelijk gebaseerd op de CIR <sup>(42)</sup> en worden de uitvoeringsbepalingen van enkele bestaande instrumenten overgenomen.

40. Vergeleken met het bestaande kader bevat het voorstel een aanzienlijk eenvoudiger lijst van de soorten maatregelen die kunnen worden vastgesteld (afzonderlijke maatregelen, bijzondere maatregelen, ondersteunende maatregelen of buitengewone steunmaatregelen). Naar ons oordeel zou een beschrijving van (enkele van) de situaties waarin afzonderlijke maatregelen moeten worden vastgesteld, het voorstel duidelijker maken.

41. Artikel 19, lid 4, betreft buitengewone steunmaatregelen. Naar analogie van de steunmaatregelen waarop één specifiek artikel (artikel 20) van toepassing is, dienen buitengewone steunmaatregelen in een afzonderlijk artikel te worden behandeld op grond van het feit dat ze buitengewoon zijn.

42. In artikel 21 stelt de Commissie maxima (respectievelijk 10 miljoen EUR en 20 miljoen EUR) voor waaronder actieplannen en maatregelen niet hoeven te worden vastgesteld „door middel van uitvoeringshandelingen vastgesteld overeenkomstig de in artikel 35, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure”. Deze maxima zijn het dubbele van die van het elfde EOF <sup>(43)</sup>. In het geval van programma's die al in het kader van de begroting worden gefinancierd, zijn de maxima ook verdubbeld. Het verhogen van de maxima voor uitzonderingen waarvoor geen uitvoeringshandeling is vereist, leidt tot een verzwakking van de toezichtregelingen.

43. Artikel 25 van het voorstel gaat verder dan het Financieel Reglement doordat:

- a) ongebruikte vastleggings- en betalingskredieten automatisch mogen worden overgedragen en vastgelegd tot 31 december van het volgende begrotingsjaar;
- b) vastleggingskredieten die overeenkomen met het bedrag van de vrijmakingen die zijn verricht wegens gehele of gedeeltelijke niet-uitvoering van een actie, opnieuw ter beschikking worden gesteld;
- c) de derde alinea van artikel 114, lid 2, van het Financieel Reglement niet wordt toegepast <sup>(44)</sup>;

<sup>(39)</sup> SWD(2017) 602, Werkdocument van de diensten van de Commissie — Evaluation of the European Neighbourhood Instrument Accompanying the document — Report from the Commission to the European Parliament and the Council — Mid-term review of External Financing Instruments.

<sup>(40)</sup> Artikel 4, leden 2 en 3 van Verordening (EU) nr. 232/2014, zoals hierboven aangehaald.

<sup>(41)</sup> „Het begrip „prestaties” met betrekking tot de begroting moet worden verduidelijkt. Prestaties moeten worden verbonden aan de rechtstreekse toepassing van het beginsel van goed financieel beheer. Het beginsel goed financieel beheer moet ook worden gedefinieerd en bij het gebruik van kredieten moet er een verband worden vastgesteld tussen vastgelegde doelstellingen en prestaties-indicatoren, resultaten en zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. Met het oog op de rechtszekerheid, moet inzake prestaties terminologie worden vastgelegd, met name wat betreft output en resultaten, waarbij tegenstrijdigheden met de bestaande prestatiekaders van de verschillende programma's moeten worden vermeden” (Financieel Reglement, overweging 9).

<sup>(42)</sup> Verordening (EU) nr. 236/2014, zoals hierboven aangehaald.

<sup>(43)</sup> Artikel 9, lid 4, van Verordening (EU) 2015/322, zoals hierboven aangehaald.

<sup>(44)</sup> „Wanneer de globale vastlegging in de begroting op het gebied van extern optreden leidt tot een financieringsovereenkomst met een derde land, worden de financieringsovereenkomsten uiterlijk op 31 december van het jaar n+1 gesloten. In dat geval dekt de globale vastlegging in de begroting de totale kosten van juridische verbintenissen ter uitvoering van de financieringsovereenkomst aangegaan binnen een periode van drie jaar na de datum van sluiting van de financieringsovereenkomst.”

d) er een afwijking van artikel 209, lid 3, van het Financieel Reglement wordt ingevoerd met betrekking tot inkomsten en terugbetalingen die worden gegenereerd door een financieringsinstrument.

44. In de toelichting verklaart de Commissie dat deze bepalingen nodig zijn om de flexibiliteit van het EOF, d.w.z. niet-toegewezen middelen en het meerjarig karakter, over te nemen. Het maken van uitzonderingen op het Financieel Reglement leidt tot extra complexiteit bij de toepassing van wetgeving.

45. Artikel 25, lid 1, bepaalt het volgende: „Het overgedragen bedrag wordt in het volgende begrotingsjaar eerst gebruikt.” Artikel 12, lid 2, van het Financieel Reglement bepaalt echter dat de instelling „bij voorrang de voor het lopende begrotingsjaar toegestane kredieten [gebruikt] en pas na de besteding daarvan de overgedragen kredieten”.

46. In artikel 25, lid 2, van het voorstel wordt een uitzondering toegevoegd op de bepalingen van artikel 15 van het Financieel Reglement <sup>(45)</sup> doordat vrijmakingen die zijn verricht wegens gehele of gedeeltelijke niet-uitvoering van een actie, opnieuw beschikbaar worden gesteld voor het oorspronkelijke begrotingsonderdeel.

47. De bepalingen van artikel 25 bieden meer flexibiliteit bij de uitvoering van de NDICI-begroting. Het effect van grotere flexibiliteit op het beheer van de middelen moet echter worden beoordeeld in het licht van het potentiële verlies aan verantwoording, d.w.z. minder verantwoordelijkheid voor het behoorlijke beheer van kredieten.

48. Vrijgemaakte middelen uit eerdere EOF's kunnen opnieuw worden vastgelegd in het kader van het lopende EOF, mits de Raad hiertoe een specifiek besluit heeft genomen. Indien er geen specifiek besluit is genomen, worden de middelen toegewezen aan een speciale reserve in afwachting van toewijzing <sup>(46)</sup>. In het kader van de algemene begroting worden vrijgemaakte middelen van de vorige programmeringsperiode geannuleerd. Het is niet duidelijk of artikel 25, lid 2, ook van toepassing is op middelen die worden vrijgemaakt na afloop van het MFK <sup>(47)</sup>. Indien dit het geval is, moet er een specifieke bepaling in het voorstel worden opgenomen.

#### Hoofdstuk IV — EFDO+, begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen (artikelen 26-30)

49. Hoofdstuk IV is gericht op EFDO+ en de garantie voor extern optreden.

50. We merken op dat de begrotingsgarantie doelmatiger kan worden beheerd met behulp van een gemeenschappelijk voorzieningsfonds.

51. Hoewel de EIB als enige bank belast was met het mandaat voor externe leningen en de belangrijkste partner in het EFDO was, is het niet duidelijk wat zijn toekomstige rol zal zijn <sup>(48)</sup>.

52. In artikel 27, lid 2, worden drie voorwaarden genoemd waaraan de garantie voor extern optreden moet voldoen. Het wordt niet als een van deze criteria genoemd dat een hefboom- en een multiplicatoreffect moet worden bewerkstelligd op basis van richtwaarden die zijn vastgesteld in een evaluatie vooraf voor de begrotingsgarantie <sup>(49)</sup>.

#### 53. *De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:*

*hefboomwerking toe te voegen aan de lijst van voorwaarden waaraan de garantie voor extern optreden moet voldoen. Deze wijziging zou de lijst van voorwaarden voor de garantie voor extern optreden completer maken.*

54. Volgens artikel 26, lid 4, ligt het voorzieningspercentage tussen 9 % en 50 %. Hoewel wordt gespecificeerd wanneer een voorzieningspercentage van 9 % wordt toegepast, wordt er geen informatie verstrekt wanneer een hoger percentage (tot maximaal 50 %) wordt toegepast.

<sup>(45)</sup> Volgens artikel 15, lid 3, mogen vrijmakingen uitsluitend opnieuw beschikbaar worden gesteld wanneer ze betrekking hebben op onderzoeksprojecten.

<sup>(46)</sup> Artikel 1, lid 4, van het Intern Akkoord over het elfde EOF (PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1), zoals hierboven aangehaald.

<sup>(47)</sup> Vergelijkbaar met het mechanisme van het EOF inzake de speciale reserve, artikel 1, lid 4, van het Intern Akkoord over het elfde EOF (PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1), zoals hierboven aangehaald.

<sup>(48)</sup> Zie overweging 33 van het voorstel: „Het EFDO+ moet het plan voor externe investeringen ondersteunen en een combinatie bieden van blandingfinanciering 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.”

<sup>(49)</sup> Zie artikel 209, lid 2, onder d), en artikel 219, lid 3, van het Financieel Reglement.



55. De in artikel 27, lid 3, genoemde instrumenten brengen verschillende risico's met zich mee. Leningen in lokale valuta en deelnemingen hebben een zeer hoog inherent risico. Zo had de ACS-investeringsfaciliteit regels die de deelneming beperkten tot een geen controle opleverend minderheidsbelang. Daarnaast waren er ook blootstellingslimieten voor deelnemingen en leningen in lokale valuta (niet meer dan 20 % van het totale dotatiekapitaal). Operationele overeenkomsten moeten vergelijkbare voorzieningen omvatten.

56. In overweging 35 van het voorstel wordt verklaard dat de garantie zo moet zijn geprijsd dat de markt niet wordt verstoord. Ook in artikel 209, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement wordt verklaard dat de vergoeding van garanties voor extern optreden de concurrentie op de interne markt niet mag verstoren. Artikel 29, lid 3, onder d), van het voorstel bepaalt dat de overeenkomsten met betrekking tot de garantie voor extern optreden „de vergoeding van de garantie” bevatten, maar er kan een verduidelijking worden toegevoegd om te benadrukken dat verstoringen van de markt vermeden moeten worden. Verder bevat het voorstel geen informatie over de wijze waarop de garantie geprijsd moet worden en onder welke omstandigheden deze gesubsidieerd kan worden. Bij operationele overeenkomsten is verdere verduidelijking nodig over de wijze waarop de garantie geprijsd moet worden en onder welke omstandigheden zij gesubsidieerd kan worden.

57. De terminologie is inconsistent gebruikt, bijvoorbeeld financiële bijstand, macrofinanciële bijstand en leningen voor macrofinanciële bijstand.

#### **Hoofdstuk V — Toezicht, verslaglegging en evaluatie (artikelen 31 en 32)**

58. Artikel 31 „Toezicht en verslaglegging” verwijst hoofdzakelijk naar het instrument; artikel 32 „Evaluatie” gaat alleen in op de wijze waarop de het wordt geëvalueerd. In het voorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen de evaluatie van het instrument en de evaluatie van acties.

59. Artikel 31, lid 2, bepaalt dat „de vooruitgang met betrekking tot de verwachte resultaten moet worden gevolgd op basis van duidelijke, transparante en meetbare indicatoren, in voorkomend geval”. Indicatoren kunnen kwantitatief of kwalitatief zijn, maar moeten altijd meetbaar zijn om nut te hebben. „In voorkomend geval” moet dan ook worden geschrapd.

#### **60. De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:**

*een duidelijk onderscheid te maken tussen de evaluatie van acties en de NDICI-verordening. Deze wijziging zou het voorstel duidelijker maken doordat wordt gespecificeerd welke artikelen van toepassing zijn op acties en welke artikelen van toepassing zijn op de NDICI-verordening zelf.*

61. In bijlage VII van het voorstel staat een lijst van essentiële prestatie-indicatoren „voor het meten van de bijdrage van de Unie aan de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen ervan”.

62. Sommige essentiële prestatie-indicatoren verwijzen naar diverse specifieke doelstellingen, terwijl het voor andere indicatoren niet duidelijk is op welke specifieke doelstelling ze van toepassing zijn. In het geval van andere specifieke doelstellingen zijn er helemaal geen indicatoren.

#### **63. De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:**

*specifieke doelstellingen en essentiële prestatie-indicatoren beter te koppelen. Wanneer essentiële prestatie-indicatoren duidelijk gekoppeld zijn aan specifieke doelstellingen, kan er doeltreffender follow-up worden gegeven aan de verwezenlijking van die doelstellingen.*

64. Artikel 32, lid 1, voorziet in een tussentijdse evaluatie van het voorstel, maar omvat geen details over het doel en de inhoud daarvan.

#### **65. De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:**

*de vereisten van artikel 32, lid 2, betreffende de eindevaluatie van de verordening, waar relevant, uit te breiden tot de tussentijdse evaluatie. Deze wijziging zou verduidelijken aan welke vereisten een tussentijdse evaluatie moet voldoen.*

**Voorwaarden voor attestering door de Rekenkamer**

66. In onze strategie voor 2018-2020 wezen we op ons doel om toe te werken naar een „attestopdracht” voor onze betrouwbaarheidsverklaring.

67. We erkennen dat de doelstelling van het voorstel niet het definiëren of beschrijven van het beheers- en controlesysteem is, noch van het algehele internecontrolekader en de verplichte componenten ervan <sup>(50)</sup>.

68. We merken echter op dat de voorzieningen in het huidige voorstel betreffende de beheers- en controlesystemen onvoldoende zijn om te kunnen zeggen dat er een intern controlekader is waarvan de opzet de Rekenkamer de ruimte zou bieden om toe te werken naar een attestopdracht.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 13 december 2018.

*Voor de Rekenkamer*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*President*

—

<sup>(50)</sup> In deel 2 van het financieel memorandum, dat als bijlage is toegevoegd, wordt aangegeven hoe de Commissie beheersmaatregelen denkt in te voeren.

## Analyse van het voorstel van de Commissie en de suggesties van de Rekenkamer

In onderstaande redactionele suggesties zijn enkele, maar niet alle overwegingen die in dit advies aan bod zijn gekomen, verwerkt. Het is aan de wetgevers om rekening te houden met deze punten en ze te verwerken in de desbetreffende artikelen van de voorgestelde verordening.

Tekst in het voorstel	Suggestie van de Rekenkamer	Opmerkingen
<p><b>Artikel 8</b> Algemene beginselen</p> <p>3. De Unie ondersteunt onder meer de uitvoering van bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking en dialoog, partnerschapsovereenkomsten en driehoekssamenwerking.</p>		<p>3. De term „driehoekssamenwerking” moet worden gespecificeerd.</p>
<p><b>TITEL II</b> <b>TENUITVOERLEGGING VAN DEZE VERORDENING</b></p> <p><b>Hoofdstuk I</b> <b>Programmering</b></p> <p><b>Artikel 14</b> Vaststelling en wijziging van meerjarige indicatieve programma's</p> <p>3. 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.</p> <p>4. 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.</p>	<p><b>TITEL II</b> <b>TENUITVOERLEGGING VAN DEZE VERORDENING</b></p> <p><b>Hoofdstuk I</b> <b>Programmering</b></p> <p><b>Artikel 14</b> Vaststelling en wijziging van meerjarige indicatieve programma's</p> <p>3. De meerjarige indicatieve programma's <del>voor geografische programma's</del> 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 <del>in het geval van geografische programma's</del>, in een crisis- of een postcrisisituatie.</p> <p>4. <del>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.</del></p>	<p><b>TITEL II</b> <b>TENUITVOERLEGGING VAN DEZE VERORDENING</b></p>

Tekst in het voorstel	Suggestie van de Rekenkamer	Opmerkingen
<p>5. 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.</p>	<p>54. 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.</p>	
<p><b>Hoofdstuk II</b>  <b>Specifieke bepalingen voor het nabuurschap</b>  <b>Artikel 17</b>  <i>Op prestaties gebaseerde benadering</i>  1. 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 vooreringen van de partnerlanden worden jaarlijks beoordeeld.</p>	<p><b>Hoofdstuk II</b>  <b>Specifieke bepalingen voor het nabuurschap</b>  <b>Artikel 17</b>  <i>Op prestaties gebaseerde benadering</i>  1. 10 % van de in artikel 4, <del>lid 2, onder a)</del>, 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 vooreringen van de partnerlanden worden jaarlijks beoordeeld.</p>	
<p><b>Hoofdstuk III</b>  <b>Actieplannen, maatregelen en uitvoeringsmethoden</b>  <b>Artikel 23</b>  <i>Vormen van EU-financiering en uitvoeringsmethoden</i>  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 betere bestuursaanpak, 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.</p>	<p><b>Hoofdstuk III</b>  <b>Actieplannen, maatregelen en uitvoeringsmethoden</b>  <b>Artikel 23</b>  <i>Vormen van EU-financiering en uitvoeringsmethoden</i>  4. Begrotingssteun als bedoeld in punt c) van lid 1, onder meer door prestatiecontracten voor sectorale hervorming, wordt verleend in overeenstemming met artikel 236 van het Financieel Reglement. Deze steun 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.</p>	

Tekst in het voorstel	Suggestie van de Rekenkamer	Opmerkingen
<p>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.</p> <p>4. Begrotingssteun wordt gedifferentieerd op basis van de politieke, economische en sociale context van het partnerland, waarbij rekening wordt gehouden met kwetsbare situaties.</p> <p>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 gebied van hervormingen en transparantie, en ondersteunt zij de ontwikkeling van parlementaire controle, nationale auditcapaciteit en verbeterde transparantie van en publieke toegang tot informatie.</p> <p>5. 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.</p> <p>6. 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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>4. Begrotingssteun wordt gedifferentieerd op basis van de politieke, economische en sociale context van het partnerland, waarbij rekening wordt gehouden met kwetsbare situaties.</p> <p><del>Wanneer begrotingssteun wordt verleend overeenkomstig artikel 236 van het Financieel Reglement bepaalt en monitort de Commissie</del> bepaalt en monitort 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.</p> <p>5. 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.</p> <p>6. 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.</p> <p>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.</p>	



Tekst in het voorstel	Suggestie van de Rekenkamer	Opmerkingen
<p>7. Die financieringsinstrumenten mogen worden toegevoegd in faciliteiten ten behoeve van uitvoering en rapportage.</p> <p>8. De bijstand van de Unie leidt niet tot de instelling van specifieke belastingen, rechten of heffingen noch tot de inning daarvan.</p> <p>9. Belastingen, rechten en heffingen die worden opgelegd door de partnerlanden, kunnen in aanmerking komen voor financiering in het kader van deze verordening.</p>	<p>7. Die financieringsinstrumenten mogen worden toegevoegd in faciliteiten ten behoeve van uitvoering en rapportage.</p> <p>8. De bijstand van de Unie leidt niet tot de instelling van specifieke belastingen, rechten of heffingen noch tot de inning daarvan.</p> <p>9. Belastingen, rechten en heffingen die worden opgelegd door de partnerlanden, kunnen in aanmerking komen voor financiering in het kader van deze verordening.</p>	
<p><b>Hoofdstuk IV</b></p> <p><b>EFDO+, begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen</b></p> <p><b>Artikel 26</b></p> <p><i>Werkingsfeer en financiering</i></p> <p>6. 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.</p> <p>7. 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.</p>	<p><b>Hoofdstuk IV</b></p> <p><b>EFDO+, begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen</b></p> <p>7. De vaststelling van een <del>voorzienings</del>voorzieningspercentage als bedoeld in artikel 211, lid 2, van het Financieel Reglement <del>wordt samengesteld op basis van</del> is gebaseerd op 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. Dat bedrag omvat niet de bijdragen die in artikel 208, lid 2, van het Financieel Reglement worden genoemd (zie artikel 211, lid 1, FR). Het noodzakelijke jaarlijkse bedrag van de voorziening kan worden samengesteld tijdens een periode van maximaal zeven jaar.</p>	<p><b>Hoofdstuk IV</b></p> <p><b>EFDO+, begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen</b></p> <p>6. Er ontbreekt informatie over hetgeen zal worden gedaan met bijvoorbeeld inkomsten en alle betalingen die de Unie ontvangt in overeenstemming met garantie- of leningovereenkomsten, nabetalingen van in gebreke gebleven debiteuren, rendementen op investeringen van de middelen die worden aangehouden in het gemeenschappelijk voorzieningsfonds. Er is ook geen informatie over kosten die ermee gemoeid zijn.</p> <p>7. Er lijkt geen rekening te zijn gehouden met artikel 211, leden 6 en 7, van het Financieel Reglement; hoewel deze zeer belangrijk zijn. Wij zijn van mening dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad onmiddellijk moet informeren en toereikende aanvullingsmaatregelen moet voorstellen ingeval een land dat financiële bijstand van de EU ontvangt, niet betaalt op een vervaldag.</p>

Tekst in het voorstel	Suggestie van de Rekenkamer	Opmerkingen
<p>8. 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.</p>	<p>8. 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 <del>205</del> van dit artikel.</p>	<p>Is er op juiste wijze rekening gehouden met de bepalingen van artikel 209, leden 3 en 4, van het Financieel Reglement? Zie ook artikel 29, lid 6, hieronder.</p>
<p><b>Artikel 27</b>  <i>Subsidiariteit en selectie van operaties en tegenpartijen</i></p> <p>2. 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:</p> <p>a) zorgen voor complementariteit met andere initiatieven;</p> <p>b) economisch en financieel levensvatbaar zijn, waarbij ter-dege 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;</p> <p>c) technisch haalbaar zijn en op ecologisch en maatschappelijk vlak duurzaam zijn.</p>		<p>2. Wij wijzen erop dat dit niet in overeenstemming is met artikel 219, lid 3, van het Financieel Reglement, omdat punt d), waaronder het hefboom- en multiplicatoreffect van begrotingsgaranties wordt genoemd, hier niet is overgenomen. Is dit per ongeluk weggelaten?</p>

Tekst in het voorstel	Suggestie van de Rekenkamer	Opmerkingen
<p>5. 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 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.</p>	<p>5. In aanmerking komende tegenpartijen voldoen aan de in <del>artikel 62, lid 2, onder c)</del> artikel 62, lid 1, 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.</p>	
<p><b>Artikel 28</b> <i>Bijdrage van andere donoren aan de garantie voor extern optreden</i></p> <p>1. Lidstaten, derde landen en andere derde partijen kunnen bijdragen aan de garantie voor extern optreden.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>De Commissie stelt het Europees Parlement en de Raad onverwijld in kennis van de bevestigde bijdragen.</p> <p>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.</p> <p>2. Bijdragen in de vorm van een garantie zijn niet hoger dan 50 % van het bedrag, bedoeld in artikel 26, lid 2, van deze verordening.</p>		<p>1. In het desbetreffende artikel van het FR wordt het woord „kunnen” gebruikt; het is dus onduidelijk waarom dit een afwijking is.</p> <p>2. Bijdragen in de vorm van een garantie zijn niet hoger dan 50 % van het bedrag, bedoeld in <del>artikel 26, lid 2</del> artikel 26, lid 3, van deze verordening.</p>

Tekst in het voorstel	Suggestie van de Rekenkamer	Opmerkingen
<p><b>Artikel 29</b> Tenuitvoerlegging van de overeenkomsten met betrekking tot de garantie voor extern optreden</p> <p>5. De garantie voor extern optreden kan betrekking hebben op:</p> <p>a) 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;</p> <p>a) voor aandeleninstrumenten: de geïnvesteerde bedragen en de daaraan verbonden financieringskosten;</p> <p>b) voor andere in artikel 27, lid 2, bedoelde financierings- en investeringsverrichtingen: de gebruikte bedragen en de eraan verbonden financieringskosten;</p> <p>c) alle relevante uitgaven en invorderingskosten die verband houden met een wanbetaling, tenzij die in mindering worden gebracht op de opbrengst van de invordering.</p> <p>6. b) 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.</p>	<p><b>Artikel 29</b> Tenuitvoerlegging van de overeenkomsten met betrekking tot de garantie voor extern optreden</p> <p>5. De garantie voor extern optreden kan betrekking hebben op:</p> <p>a) 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;</p> <p><del>a</del>b) voor aandeleninstrumenten: de geïnvesteerde bedragen en de daaraan verbonden financieringskosten;</p> <p><del>b</del>c) voor andere in <del>artikel 27, lid 2</del> artikel 27, lid 3, bedoelde financierings- en investeringsverrichtingen: de gebruikte bedragen en de eraan verbonden financieringskosten;</p> <p><del>c</del>d) alle relevante uitgaven en invorderingskosten die verband houden met een wanbetaling, tenzij die in mindering worden gebracht op de opbrengst van de invordering.</p>	<p>6. b) Artikel 219, lid 6, van het Financieel Reglement is niet volledig in acht genomen.</p>
<p><b>Hoofdstuk V</b> <b>Toezicht, verslaglegging en evaluatie</b></p> <p><b>Artikel 31</b> Toezicht en verslaglegging</p> <p>2. 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.</p>	<p><b>Hoofdstuk V</b> <b>Toezicht, verslaglegging en evaluatie</b></p> <p><b>Artikel 31</b> Toezicht en verslaglegging</p> <p>2. 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.</p>	

Tekst in het voorstel	Suggestie van de Rekenkamer	Opmerkingen
<p>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.</p> <p>6. 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.</p>	<p>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.</p> <p>6. 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 <del>artikel 40</del> <u>artikel 39, lid 2</u>, 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.</p>	