



Brussel, 14.6.2018  
COM(2018) 465 final

2018/0247 (COD)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)**

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

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • **Motivering en doel**

Dit voorstel moet worden gezien als onderdeel van het meerjarig financieel kader dat is 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>. In de mededeling worden de kernprioriteiten en het algemene begrotingskader voor de EU-programma's voor extern optreden beschreven in het hoofdstuk „Nabuurship en internationaal beleid”. Daartoe behoort het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III).

Dit voorstel voorziet in de toepassing van IPA III met ingang van 1 januari 2021. Het gaat uit van een Europese Unie met 27 lidstaten. Dit is in overeenstemming met de kennisgeving van het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om zich terug te trekken uit de Europese Unie en uit Euratom overeenkomstig artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Deze kennisgeving is door de Europese Raad op 29 maart 2017 ontvangen.

In artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt bepaald dat elke Europese staat die de waarden van eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de rechten van de mens, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, eerbiedigt, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Een Europese staat die het lidmaatschap van de Unie heeft aangevraagd, kan alleen lid worden als vaststaat dat hij voldoet aan de lidmaatschapscriteria die de Europese Raad van Kopenhagen in juni 1993 heeft vastgesteld (de „criteria van Kopenhagen”), en op voorwaarde dat de Unie het vermogen heeft om het nieuwe lid op te nemen.

De criteria van Kopenhagen hebben betrekking op:

- stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen;
- het bestaan van een functionerende markteconomie en het vermogen om aan concurrentiedruk en marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden; en
- het vermogen om niet alleen de rechten maar ook de plichten die zijn vastgelegd in de Verdragen op zich te nemen, wat mede inhoudt dat de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie worden onderschreven.

Het uitbreidingsproces is gebaseerd op vaste criteria en eerlijke en consistente voorwaarden. Elke (potentiële) kandidaat wordt beoordeeld op zijn eigen verdiensten. Door de balans van de vorderingen op te maken en tekortkomingen te identificeren, worden de (potentiële) kandidaten aangespoord tot en begeleid bij de noodzakelijke ingrijpende hervormingen. Om het uitbreidingsperspectief tot een realiteit te maken, blijft de solide gehechtheid aan het beginsel „eerst de basis”<sup>2</sup> van essentieel belang. Het uitbreidingsproces versterkt vrede,

---

<sup>1</sup> COM(2018) 321 final, te vinden op:

[https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future\\_nl](https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_nl)

<sup>2</sup> De „eerst de basis”-benadering koppelt de rechtsstaat en de grondrechten aan de twee andere cruciale elementen van het toetredingsproces: economische governance – sterkere nadruk op economische ontwikkeling en verbetering van het concurrentievermogen – en versterking van de democratische instellingen en hervorming van het openbaar bestuur. Elk van de drie basiselementen is van cruciaal belang voor de hervormingsprocessen in de kandidaten en potentiële kandidaten en is gericht op een belangrijk zorgpunt van de burgers.

democratie en stabiliteit in Europa en brengt de Unie in een betere positie om mondiale uitdagingen het hoofd te bieden. De transformerende kracht van het uitbreidingsproces is een aanjager van verrijkende politieke en economische hervormingen in de uitbreidingspartners, die ook de Unie als geheel ten goede komen. Vooruitgang in de richting van toetreding hangt af van de vraag of de verzoekende staat de waarden van de Unie eerbiedigt en van zijn vermogen om de hervormingen door te voeren die nodig zijn om zijn systemen op het vlak van beleid, instellingen, wetten, administratie en economie af te stemmen op de regels, de normen, het beleid en de praktijken van de Unie.

In november 2015 heeft de Europese Commissie een strategie voor het uitbreidingsbeleid van de EU op de middellange termijn<sup>3</sup> uitgestippeld, die nog steeds van kracht is. De huidige uitbreidingsagenda heeft betrekking op de landen van de Westelijke Balkan en Turkije. Toetredingsonderhandelingen zijn geopend met de kandidaten Turkije (2005), Montenegro (2012) en Servië (2014). De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië is kandidaat sinds 2005 en Albanië sinds 2014. Bosnië en Herzegovina (dat in februari 2016 het EU-lidmaatschap heeft aangevraagd) en Kosovo\* (waarmee in april 2016 een stabilisatie- en associatieovereenkomst in werking is getreden) zijn potentiële kandidaten. In het licht van de geboekte vooruitgang heeft de Europese Commissie op 17 april 2018 de Raad een aanbeveling gedaan tot opening van toetredingsonderhandelingen met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië. Hierdoor zou het huidige tempo van de hervormingen in stand worden gehouden en worden versneld.

De Europese Commissie heeft in haar recente mededeling „Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan”<sup>4</sup> opnieuw het duidelijke, op verdiensten gebaseerde vooruitzicht op het Unielidmaatschap voor de Westelijke Balkan bevestigd. Dit is een krachtige stimulans voor de hele Westelijke Balkan en een teken van de gehechtheid van de Unie aan de Europese toekomst van dat gebied.

De Commissie blijft een open en constructieve dialoog voeren met Turkije en neemt iedere gelegenheid te baat om te benadrukken dat de door Turkije geuite wens om tot de EU toe te treden gepaard moet gaan met de daartoe noodzakelijke maatregelen en hervormingen. Zij wil ook graag in gesprek te blijven met Turkije op een aantal belangrijke terreinen van wederzijds belang. Daarbij gaat het onder meer om handel en economische betrekkingen, energie, vervoer, migratie en asiel, buitenlands beleid, veiligheid en terrorismebestrijding.

Dit voorstel voor een verordening is opgesteld aan de hand van drie belangrijke elementen:

- IPA III moet voor de periode 2021–2027 duidelijk worden afgestemd op de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan, en moet in overeenstemming zijn met de ontwikkelingen in de betrekkingen met Turkije. IPA III weerspiegelt de doelstellingen van deze nieuwe strategie, die gericht zijn op:
  - maximalisering van het effect van de vlaggenschipinitiatieven die deel uitmaken van de strategie;

---

<sup>3</sup> COM(2015) 611 final, te vinden op:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0611\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0611(01))

\* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

<sup>4</sup> COM(2018) 65 final, te vinden op:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0065>

- ondersteuning van het transformatieproces op de Westelijke Balkan in de komende periode;
- uitvoering van robuuste economische hervormingsprogramma's; en
- hernieuwde nadruk op de voor het toekomstige lidmaatschap noodzakelijke hervormingen;
- de strategie voor de Westelijke Balkan vermeldt voor enkele van de kandidaten een potentiële toetredingsdatum, maar daarvoor geldt de strenge voorwaarde dat aan alle toetredingsvoorwaarden moet zijn voldaan. Er moeten financiële middelen beschikbaar zijn om de voorbereidingen en de noodzakelijke investeringen in de jaren voorafgaand aan de toetreding te bekostigen. Dit betekent ook dat moet worden gezorgd voor een geleidelijke, naadloze overgang van de pretoetredingsstatus naar de status van lidstaat. Ook moeten de partners de noodzakelijke capaciteit voor het absorberen van de EU-middelen ontwikkelen, met name met het oog op de uitvoering van het landbouwbeleid en het cohesiebeleid;
- de uitvoering van IPA II is nog aan de gang en de continuïteit moet worden gewaarborgd.

IPA III zal voornamelijk gericht zijn op de voornaamste politieke prioriteiten zoals die zijn vastgelegd in de relevante beleids- en strategiedocumenten inzake de uitbreiding. Die prioriteiten zijn: de rechtsstaat, de grondrechten en governance, sociaal-economische ontwikkeling, het beleid en het acquis van de Unie; contacten tussen mensen en verzoening, goede betrekkingen met de buurlanden en regionale samenwerking. Deze prioriteiten golden ook al voor IPA II, maar in het voorstel krijgen andere belangrijke uitdagingen, zoals migratie, veiligheid, milieubescherming en klimaatverandering nu een meer zichtbare plaats toebedeeld.

- **Verenigbaarheid met bestaande beleidsbepalingen**

De Commissie stelt gelijktijdig een omvangrijke stroomlijning van de externe financieringsinstrumenten voor. De doelstellingen van het instrument voor pretoetredingssteun blijven evenwel duidelijk verschillen van de algemene doelstellingen van het externe optreden van de Unie, doordat met het IPA wordt beoogd de partners voor te bereiden op het toetredingsproces en hen daarbij te ondersteunen. Het is daarom van essentieel belang dat er een specifiek instrument blijft bestaan ter ondersteuning van het uitbreidingsbeleid, met dien verstande dat dit een aanvulling dient te vormen op de algemene doelstellingen van het externe optreden van de Unie, en met name die van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)<sup>5</sup>.

Dit voorstel zal de Unie in staat stellen om door te gaan met de verwezenlijking van de doelstellingen van het pretoetredingsproces. Net zoals de huidige instrumenten voor externe financiering moet IPA III een faciliteringsverordening blijven, waarbij de ter voorbereiding op de toetreding na te streven doelstellingen worden vastgesteld en de aanpassing van de steun aan de behoeften van elke kandidaat wordt vergemakkelijkt.

Zoals is gebleken bij de tussentijdse evaluatie van de instrumenten voor extern optreden<sup>6</sup> heeft IPA II aan zijn doel beantwoord, en het instrument is dan ook als relevant beoordeeld.

<sup>5</sup> C(2018) 460 final: Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.

<sup>6</sup> Tussentijdse evaluatie van de externe financiële instrumenten – [https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en)

Derhalve worden thans slechts minimale wijzigingen voorgesteld. De voornaamste wijziging is dat de doelstellingen moeten worden geherstructureerd in overeenstemming met de algemene doelstelling om de prestaties beter te kunnen meten.

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

Bij de uitvoering van deze verordening dient de verenigbaarheid met andere relevante beleidsterreinen en programma's van de Unie te worden gewaarborgd.

Het voorstel laat de rol van de pretoetredingssteun als essentieel onderdeel van het beleid voor extern optreden intact. De sterke koppeling van IPA III aan andere externe actieprogramma's blijft behouden.

Door het uitbreidingsproces wordt het interne beleid van de EU ook toegepast op de uitbreidingspartners. Het draagt onder meer bij tot:

- uitbreiding van de interne markt, de Europese ruimte van recht en vrijheid en de trans-Europese energie- en vervoersnetwerken;
- werkgelegenheid, ontwikkeling van vaardigheden, onderwijs en sociale inclusie en armoedebestrijding;
- bescherming van het milieu en terugdringing van grensoverschrijdende verontreiniging;
- coördinatie met het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid;
- het streven naar diversificatie van de energiebronnen en energiezekerheid, met inbegrip van de ontwikkeling van hernieuwbare energie en de bevordering van energie-efficiëntie en de overgang naar een circulaire economie, verbetering van rampbestendigheid, risicopreventie en rampenbeheersing; en
- de inspanningen om te komen tot een meer geïntegreerde en strategische aanpak van het maritieme beleid, de kwaliteit van de wetenschap en de digitale agenda.

Bovendien hebben de uitbreidingspartners aanzienlijke voordelen bij convergentie met het klimaatbeleid en de klimaatwetgeving van de Unie in de vorm van koolstofarme ontwikkeling en groenere banen in een regio die uiterst kwetsbaar is voor de gevolgen van klimaatverandering.

Het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2021–2027 is ambitieuzer wat de integratie van klimaatactie in andere EU-programma's betreft, en stelt als algemeen doel dat 25% van de uitgaven op de EU-begroting de klimaatdoelstellingen ondersteunen. De bijdrage van IPA III aan de verwezenlijking van dat doel zal worden gemonitord met een EU-systeem van klimaatindicatoren op een passend uitsplitsingsniveau, inclusief het gebruik van nauwkeuriger methoden als die beschikbaar zijn. De Commissie zal deze informatie jaarlijks presenteren in de vorm van vastleggingskredieten in het kader van de jaarlijkse ontwerpbegroting.

Om het klimaatpotentieel van het programma optimaal te benutten, zal de Commissie relevante maatregelen identificeren tijdens de voorbereiding, uitvoering, herziening en evaluatie van het programma.

In het kader van het programma zal daarom worden gestreefd naar complementariteit met een breed scala aan programma's van de Unie. Hierbij gaat het onder meer om:

- de interne beleidsprogramma's (synergie met het beleid inzake veiligheid, migratie, onderzoek en innovatie, milieu en klimaat, connectiviteit en energie); en
- het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking; daartoe wordt een reeks gemeenschappelijke regels voor alle externe financieringsinstrumenten toegepast, een gemeenschappelijke investeringscomponent opgezet en de bijdrage van de externe financieringsinstrumenten vereenvoudigd ter ondersteuning van de externe dimensie van Erasmus.

De in bijlage I vermelde begunstigden moeten in aanmerking blijven komen voor de thematische programma's van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, met name ter ondersteuning van de mensenrechten.

Het IPA moet voorts deel uitmaken van het in de NDICI-verordening vermelde Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ en bijdragen tot de voorzieningsbehoeften voor de garantie voor extern optreden met betrekking tot operaties ten behoeve van de in bijlage I genoemde begunstigden. De garantie voor extern optreden, die via deze verordening en de NDICI-verordening wordt gefinancierd, dekt tevens de voorzieningen voor macrofinanciële bijstand om betalingsbalanscrises bij de in bijlage I vermelde begunstigden en relevante landen aan te pakken. De voorzieningen voor de garantie voor extern optreden ten behoeve van de macrofinanciële bijstand moeten in verhouding staan tot de aan te pakken politieke problemen en economische instabiliteit van deze begunstigden, waarbij als referentiepunt geldt het jaarlijkse kredietverleningsvolume dat bij de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2014–2020 is vastgesteld. Deze niet-programmeerbare steun moet een aanvulling vormen op andere steunmodaliteiten die bij deze verordening zijn ingesteld.

Via stabilisatie- en associatieovereenkomsten en andere overeenkomsten met (potentiële) kandidaten spoort de EU de uitbreidingspartners er actief toe aan mededingingsregels op te stellen.

Meer veiligheid in Europa staat hoog op de agenda van de Unie. Als de financiële pretoetredingssteun beter en strategischer wordt gebruikt, helpt dat de uitbreidingspartners bij de preventie en bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie en wordt hun capaciteit op het vlak van wetshandhaving en migratiebeheersing (met inbegrip van grensbeheer) versterkt.

Dankzij de uitbreiding krijgt de EU meer gewicht en meer invloed op internationale fora. Met het toetredingsproces van de Westelijke Balkan en Turkije krijgt de Unie nog meer belang en invloed in de gebieden rond de Middellandse Zee en de Zwarte Zee en in het Donaubekken.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

### **• Rechtsgrondslag**

Het uitbreidingsbeleid is gebaseerd op artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Daarin wordt gesteld: „Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.”

De rechtsgrondslag voor de financiële pretoetredingssteun is artikel 212, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

- **Subsidiariteit**

Het instrument voor pretoetredingssteun is het enige instrument dat er specifiek op is gericht de kandidaten en potentiële kandidaten voor te bereiden op het lidmaatschap van de Unie. Dat doel kan alleen op het niveau van de Unie adequaat worden verwezenlijkt.

De meerwaarde van de pretoetredingssteun berust tevens op het toepassingsgebied van de instrumenten die eraan bijdragen. Door intensief gebruik van de initiatieven Twinning en TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) krijgen de begunstigden van het IPA de beschikking over de expertise die een aantal lidstaten bieden om hen te helpen in hun specifieke behoeften te voorzien. De totstandkoming van duurzame betrekkingen met soortgelijke instellingen in een lidstaat is een concreet resultaat van het Twinning-initiatief.

Met het instrument voor pretoetredingssteun wordt territoriale samenwerking actief bevorderd, bijvoorbeeld via programma's voor grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking en macroregionale strategieën. De toegevoegde waarde is duidelijk: het instrument leidt tot verzoening en de uitvoering van vertrouwenwekkende maatregelen in de Westelijke Balkan, geografische en culturele barrières worden overwonnen en er worden betrekkingen van goed nabuurschap ontwikkeld. Dit zijn nog steeds cruciale aspecten van het uitbreidingsproces, die uitsluitend door EU-programma's worden nagestreefd en niet door andere donoren.

- **Evenredigheid**

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

### **3. EVALUATIE ACHTERAF, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

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

Eind 2016 is een tussentijdse evaluatie van het instrument voor pretoetredingssteun II (IPA II) uitgevoerd. De tenuitvoerlegging verkeerde toen nog in een vroeg stadium, maar toch kon worden vastgesteld dat IPA II voldeed aan de doelstellingen ervan in termen van de prioriteiten van de Unie en de behoeften van de begunstigden. In het evaluatieverslag werd onderstreept dat IPA II een sterker strategisch karakter had dan het eerste IPA. De prioriteiten ervan zijn sterker gericht op:

- het bevorderen van essentiële hervormingen, namelijk de drie basiselementen van de uitbreidingsstrategie (de rechtsstaat en de grondrechten, versterking van de democratische instellingen en hervorming van het openbaar bestuur en de economisch governance); en
- de resultaten van de hervormingen, ter beoordeling waarvan een prestatiekader is opgezet.

Ook is reeds aangetoond dat met IPA II flexibel kan worden gereageerd op nieuwe crises en uitdagingen (zoals overstromingen en migratie- en veiligheidsvraagstukken).

IPA II legt een sterkere nadruk op prestaties en resultaten, maar er is bij de begunstigden nog ruimte voor verbetering wat betreft de kwaliteit van de indicatoren, de ontwikkeling van kaders voor monitoring en evaluatie op lokaal niveau en de kwaliteit van de gegevensverzameling.

In het verslag werd ook onderstreept dat IPA II in hoge mate complementair is met de acties in het kader van andere instrumenten, met name het Europees instrument voor democratie en

mensenrechten (EIDHR) en het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP). De coördinatie in de plannings- en de programmeringsfase moet echter worden verbeterd.

Volgens de tussentijdse evaluatie moeten de prestaties in het kader van IPA III de kern van het instrument vormen. Door middel van meer strategische programmering kan het voorstel naar verwachting zorgen voor betere sturing van het algemene financieringsniveau, overeenstemmend met de inzet die de begunstigden aan de dag leggen en de voortgang van de hervormingen. Ook zorgt het voor meer flexibiliteit om te kunnen inspelen op nieuwe uitdagingen.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De belanghebbenden werden geraadpleegd in het kader van de bredere raadpleging die als input heeft gefungeerd voor de tussentijdse herziening van alle instrumenten voor extern optreden. De belanghebbenden zijn op drie manieren geraadpleegd. De beoordelaars hebben een duizendtal half-gestructureerde vraaggesprekken gevoerd met EU-ambtenaren en vertegenwoordigers van EU-instellingen, lidstaten en partners. Verscheidene technische workshops hebben plaatsgevonden voor de presentatie en bespreking van de ontwerp-evaluaties met deelnemers uit het Europees Parlement, werkgroepen van de Raad, comités van de lidstaten, maatschappelijke organisaties en lokale autoriteiten. In 2017 is een openbare raadpleging gehouden. Deze had tot doel feedback te verzamelen van belanghebbenden over de bevindingen van de evaluaties van de bestaande instrumenten en over de instrumenten voor extern optreden na 2020.

De voornaamste conclusies uit de raadpleging van de belanghebbenden zijn als volgt.

- 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 steunprocedures. Er werd echter ook benadrukt dat grotere flexibiliteit niet ten koste mag gaan van de voorspelbaarheid, de eigen inbreng van de partners of 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 niet-toegewezen reserves.
- Coherentie: de belanghebbenden achtten het noodzakelijk om grotere coherentie te garanderen tussen het interne en het externe beleid van de Unie, en tussen de externe instrumenten zelf. De meesten toonden zich voorstander van een leidende rol van de Unie bij de verbetering van de complementariteit tussen de verschillende actoren binnen en buiten de EU.
- Vereenvoudiging: de Unie werd sterk aangemoedigd de algemene structuur van de instrumenten verder te vereenvoudigen. De Unie moet zich ook blijven inspannen voor de vereenvoudiging van omslachtige administratieve en financiële procedures.
- Hefboomwerking: de belanghebbenden waren het erover eens dat innovatieve financieringsinstrumenten een belangrijke rol kunnen spelen bij het aantrekken van publieke en particuliere financiering voor de externe bijstand van de Unie.

Dit voorstel voor een verordening tot vaststelling van IPA III komt tegemoet aan de meeste argumenten van de geraadpleegde belanghebbenden.

- Het voorziet in meer flexibiliteit door de toewijzingen aan de partners bij aanvang nog niet vast te stellen. Het programmeringskader voor het IPA moet gebaseerd zijn op de



evoluerende behoeften en zorgen voor een evenwicht tussen voorspelbaarheid en prestatiegebonden financiering.

- De nieuwe structuur van de instrumenten voor extern optreden bevordert de coherentie en de synergie van IPA III met het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking. Dit geldt met name voor de thematische en snellereactieonderdelen, die moeten worden ingezet voor initiatieven waarvan de doelstellingen niet doeltreffend kunnen worden gerealiseerd door de geografische programma's.
- IPA III moet ook de potentiële hefboomwerking benutten van de internationale financiële instellingen en andere partners, waaronder de particuliere sector. Het algemene prestatiekader zal worden versterkt en vereenvoudigd.

- **Externe expertise**

Het in december 2017 gepubliceerde tussentijdse verslag en de bijbehorende werkdocumenten<sup>7</sup> van de diensten van de Commissie over de instrumenten voor extern optreden zijn grotendeels gebaseerd op een reeks in 2016–2017 opgestelde onafhankelijke evaluatieverslagen (één evaluatie voor elk instrument, waaronder het instrument voor pretoetredingssteun).

Tegelijkertijd heeft de Commissie een onafhankelijk verslag laten opstellen over het pakket instrumenten voor extern optreden die in het tussentijdse verslag werden besproken, om daaruit de belangrijkste lessen en conclusies te extraheren<sup>8</sup>.

- **Effectbeoordeling**

De Commissie heeft in 2018 een effectbeoordeling uitgevoerd voor de instrumenten voor extern optreden, waarin zij analyseert hoe die zouden kunnen worden samengebracht in één breed instrument.

Bij de effectbeoordeling werd het effect onderzocht van stroomlijning van de bestaande instrumenten: het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het Europees Ontwikkelingsfonds, het Europees nabuurschapsinstrument, het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede, het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid en het partnerschapsinstrument. De conclusie luidde dat het instrument voor pretoetredingssteun een zelfstandig instrument moest blijven.

De effectbeoordeling heeft op 27 april 2018 van de Raad voor regelgevingstoetsing een positief advies met punten van voorbehoud gekregen.

De voornaamste punten van voorbehoud betroffen het voorgestelde instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, en met name de governancestructuur ervan, de redenen voor de samenvoeging van verscheidene instrumenten in één instrument, de financiering en de politieke implicaties van de integratie van het EOF in de begroting van de EU, het basisniveau van de financiering, prioritering en mogelijke

---

<sup>7</sup> Het verslag van de tussentijdse evaluatie en de bijbehorende werkdocumenten van de diensten van de Commissie zijn te vinden op:

[https://ec.europa.eu/europeaid/mid-term-review-report-external-financing-instruments\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/mid-term-review-report-external-financing-instruments_en)

<sup>8</sup> Het coherentieverslag is te vinden op:

[https://ec.europa.eu/europeaid/coherence-report-insights-external-evaluation-external-financing-instruments\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/coherence-report-insights-external-evaluation-external-financing-instruments_en)

oormerking, alsook het kader voor monitoring en evaluatie. De effectbeoordeling is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad voor regelgevingstoetsing gewijzigd. Geen van de voorbehouden van de Raad voor regelgevingstoetsing had overigens betrekking op de voorgestelde verordening tot vaststelling van IPA III of de wisselwerking daarvan met het bredere instrument.

- **Vereenvoudiging**

Dit voorstel bevat ten opzichte van de huidige verordening minimale wijzigingen. Het draagt op de hierna genoemde manieren bij tot de algemene doelstelling van vereenvoudiging.

- Het voorstel zorgt voor samenhang met het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking. (De thematische programma's vormen een aanvulling op de geografische programma's. Daarbij wordt voortgebouwd op de garantie voor extern optreden die uit hoofde van dat instrument is vastgesteld.)
- Het blijft zo dat voor het externe optreden één stel regels geldt, doordat de financiële voorschriften van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking worden toegepast (deze waren voorheen opgenomen in een afzonderlijke verordening betreffende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen voor extern optreden). Waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van het Financieel Reglement.
- Tijdens de uitvoering zal de gewijzigde aanpak van de programmering leiden tot een daling van het aantal in partnerschap uitgevoerde programma's dat door de Commissie wordt vastgesteld. Dit resulteert ook in vereenvoudiging voor de begunstigden, doordat zij naar aanleiding van de gestelde prioriteiten hun eigen strategische documenten kunnen inbrengen, en in grotere betrokkenheid bij de begunstigden.

- **Grondrechten**

De politieke prioriteiten van IPA III zullen worden afgestemd op de kernprioriteiten die in de desbetreffende uitbreidingsbeleids- en strategiedocumenten zijn vastgesteld, en zijn in het bijzonder gericht op de eerbiediging van de rechtsstaat en de grondrechten.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

In haar mededeling van 2 mei 2018<sup>9</sup> heeft de Europese Commissie voorgesteld om 14 500 000 000 EUR (lopende prijzen) toe te wijzen aan het nieuwe programma voor pretoetredingssteun voor de periode 2021–2027.

Een gedetailleerde raming van de financiële impact van dit voorstel is opgenomen in het financieel memorandum bij dit voorstel.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

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

De uitvoering zal, met name gedurende de eerste jaren, versneld moeten gebeuren, om te voorkomen dat er structurele achterstand ontstaat ten aanzien van het sluiten van contracten en de uitvoering en om de huidige vertraging geleidelijk in te lopen. De Commissie zal bijzondere aandacht schenken aan indirect beheer met de begunstigden. Uit de tussentijdse

---

<sup>9</sup> COM (2018) 321 final van 2.5.2018.

evaluatie is gebleken dat het effect weliswaar positief wordt beoordeeld in termen van grotere betrokkenheid, maar de uitvoering te wensen overlaat en er grote vertragingen bij de uitvoering zijn geweest, met name in Turkije.

Monitoring zal plaatsvinden op basis van de in het voorstel genoemde indicatoren. De toepasselijke prestatie-indicatoren zullen worden vastgesteld en opgenomen in het IPA-programmeringskader en voor de ontvangers van EU-middelen zullen evenredige rapportagevereisten gelden. De uitbreidingsverslagen zullen als referentiepunt voor de beoordeling van de resultaten van de IPA III-bijstand worden genomen. Het prestatieverslagleggingssysteem dient te waarborgen dat de gegevens voor het monitoren van de uitvoering en de resultaten tijdig en doeltreffend worden verzameld.

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 2016<sup>10</sup>, 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 evaluatie en een eindevaluatie verrichten. Bij die evaluaties zullen de effecten van het instrument op het terrein worden nagegaan op basis van de relevante indicatoren en doelstellingen en een gedetailleerde analyse van de relevantie, 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 lacunes of problemen zijn of mogelijkheden voor verdere verbetering van de acties of de resultaten daarvan en om een optimale exploitatie/effect na te streven.

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

- **Toelichting bij de bepalingen van het voorstel**

Het voorstel volgt zo veel mogelijk dezelfde structuur als de andere programma's van de Unie. Het geeft ook prioriteit aan de toepassing van één stel regels voor extern optreden. Momenteel wordt dit bereikt door de gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen voor extern optreden, die geïntegreerd zijn in het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking. Om het vereenvoudigingseffect te behouden, wordt in het voorstel zo veel mogelijk naar het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking verwezen.

In hoofdstuk I wordt het toepassingsgebied van het instrument vastgesteld, evenals de definities, doelstellingen, de begroting en een aantal programma-overschrijdende bepalingen. De definities worden op zorgvuldige wijze in overeenstemming gebracht met het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, teneinde overlapping met het Financieel Reglement te vermijden. De doelstellingen blijven in grote lijnen gelijk aan die van IPA II, maar worden op een meer samenhangende wijze gestructureerd in overeenstemming met de algemene intentie van een prestatiegerichte begroting, waarbij de specifieke doelstellingen zijn afgestemd op de begrotingstoewijzingen (titels). In de begroting wordt een totaalbedrag opgegeven, met de bedoeling om zo flexibel mogelijk te blijven. Een uitzondering op deze regel is de vermelding van het maximumbedrag van de uitgaven waarin is voorzien in grensoverschrijdende programma's, teneinde vast te houden aan het huidige uitgavniveau. De programma-overschrijdende bepalingen dragen bij tot de algemene

---

<sup>10</sup> 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).

doelstelling van vereenvoudiging, doordat duidelijk wordt aangegeven welke regels van toepassing zijn wanneer IPA III aan andere programma's bijdraagt.

In hoofdstuk II wordt gezorgd voor de verenigbaarheid met het algemene beleidskader. Er is ook een verbintenis in opgenomen om nauw samen te werken met de lidstaten met het oog op samenhang en algemene coördinatie tussen de donoren.

Hoofdstuk III beschrijft de verschillende fasen van de uitvoering, vanaf de vaststelling van het programmeringskader van IPA III tot de vaststelling van jaarlijkse en meerjarige actieplannen en maatregelen. Het zwaartepunt van het IPA-programmeringskader verschuift van de toewijzingen aan de partners naar de prestaties bij het verwezenlijken van de doelstellingen. De steun blijft gericht en afgestemd op de specifieke situatie van de begunstigden. De toegang tot financiering moet echter niet alleen uitgaan van het beginsel van een eerlijke verdeling, maar ook worden gebaseerd op criteria zoals de looptijd van het project/programma, het verwachte effect en de vooruitgang op het vlak van de rechtsstaat, grondrechten en governance. Het prestatiebeloningsmechanisme is daarom opgenomen in de algemene toewijzingen.

Het voorstel gaat uit van één stel regels voor het vaststellen van de jaarlijkse en meerjarige plannen, zoals de regel is in het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking. Er zijn geen grote veranderingen in de regels die eerder deel uitmaakten van de gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen voor extern optreden.

Hoofdstuk IV van het voorstel bevat de subsidiabiliteitsregels die vroeger waren opgenomen in de gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen voor extern optreden.

In hoofdstuk V wordt bepaald dat de begrotingsgarantie die het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking biedt, ook van toepassing is op de begunstigden van IPA III. De governanceregeling voor financiële instrumenten in het kader van IPA III, met name het investeringskader voor de Westelijke Balkan, blijft gelden voor de onder de garantie vallende verrichtingen.

Hoofdstuk VI bevat regelingen voor monitoring, evaluatie en verslaglegging, waarvoor net als bij het [instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking] een gemeenschappelijk stel regels moet blijven gelden.

Hoofdstuk VII bevat overgangs- en slotbepalingen. Met name om verstoring te voorkomen, blijft IPA II van toepassing op de activiteiten die gefinancierd worden uit hoofde van de desbetreffende verordening.

Voorstel voor een

## **VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

### **tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 212, lid 2,

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 Comité<sup>11</sup>,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's<sup>12</sup>,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Verordening (EU) nr. 231/2014<sup>13</sup> verstrikt op 31 december 2020. Teneinde ervoor te zorgen dat het externe optreden van de Unie effectief blijft, moet een kader voor de planning en uitvoering van de externe bijstand in stand worden gehouden.
- (2) Het instrument voor pretoetredingssteun heeft aanzienlijk andere doelstellingen dan het externe optreden van de Unie in het algemeen, aangezien dit instrument erop gericht is de in bijlage I genoemde begunstigden voor te bereiden op het toekomstige lidmaatschap van de Unie en het toetredingsproces te ondersteunen. Het is daarom van essentieel belang dat er een specifiek instrument bestaat ter ondersteuning van de uitbreiding, met dien verstande dat dit een aanvulling dient te vormen op de algemene doelstellingen van het externe optreden van de Unie, en met name die van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI).
- (3) In artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) wordt bepaald dat elke Europese staat die de waarden van eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de rechten van de mens, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze waarden uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Een Europese staat die het lidmaatschap van de Unie heeft aangevraagd, kan alleen lid worden als vaststaat dat hij voldoet aan de lidmaatschapscriteria die de Europese Raad van Kopenhagen in juni 1993 heeft vastgesteld (de „criteria van Kopenhagen”), en op voorwaarde dat de Unie het vermogen heeft om het nieuwe lid op te nemen. De criteria van Kopenhagen hebben betrekking op stabiele instellingen

---

<sup>11</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

<sup>12</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

<sup>13</sup> Verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 11).

die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden, het bestaan van een functionerende markteconomie, de capaciteit om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te kunnen bieden, garanderen en op het vermogen om niet alleen de rechten maar ook de plichten die uit de verdragen voortvloeien, op zich te nemen, zoals het nastreven van de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie.

- (4) Het uitbreidingsproces is gebaseerd op vaste criteria en eerlijke en consistente voorwaarden. Elke begunstigde wordt op de eigen verdiensten beoordeeld. Door de balans van de vorderingen op te maken en tekortkomingen te identificeren, worden de in bijlage I vermelde begunstigden aangespoord tot en begeleid bij de noodzakelijke ingrijpende hervormingen. Om het uitbreidingsperspectief tot een realiteit te maken, blijft de solide gehechtheid aan het beginsel van „eerst de basis”<sup>14</sup> van essentieel belang. Vooruitgang in de richting van toetreding hangt af van de vraag of de verzoekende staat de waarden van de Unie eerbiedigt en van zijn vermogen om de hervormingen door te voeren die nodig zijn om zijn systemen op het vlak van beleid, instellingen, wetten, administratie en economie af te stemmen op de regels, de normen, het beleid en de praktijken van de Unie.
- (5) Het uitbreidingsbeleid van de EU is een investering in vrede, veiligheid en stabiliteit in Europa. Dit beleid leidt tot grotere economische en handelsmogelijkheden, tot wederzijds voordeel van de EU en de kandidaten voor het lidmaatschap van de Unie. Het vooruitzicht van het lidmaatschap van de Unie is een krachtige motor voor veranderingsprocessen en leidt tot democratische, politieke, economische en maatschappelijke veranderingen.
- (6) De Europese Commissie heeft in haar recente mededeling „*Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan*”<sup>15</sup> opnieuw het duidelijke, op verdiensten gebaseerde vooruitzicht op het EU-lidmaatschap voor de Westelijke Balkan bevestigd. Dit is een krachtige stimulans voor de hele Westelijke Balkan en een teken van de gehechtheid van de EU aan de Europese toekomst van de betrokken gebieden.
- (7) Steun dient tevens te worden verleend uit hoofde van de overeenkomsten die de Unie heeft gesloten met de in bijlage I vermelde begunstigden. De steun moet er voornamelijk op toegespitst zijn de in bijlage I vermelde begunstigden te helpen hun democratische instellingen en de rechtsstaat te versterken, hun justitiële stelsel en openbaar bestuur te hervormen, de grondrechten te eerbiedigen en gendergelijkheid, verdraagzaamheid, sociale inclusie en non-discriminatie te bevorderen. Bij de bijstand moeten ook de belangrijkste beginselen en rechten, zoals vastgesteld in het kader van de Europese pijler van sociale rechten<sup>16</sup>, worden ondersteund. De bijstand moet de inspanningen blijven ondersteunen die de begunstigden leveren om de regionale,

---

<sup>14</sup> De „eerst de basis”-benadering koppelt de rechtsstaat en de grondrechten aan de twee andere cruciale elementen van het toetredingsproces: economische governance – sterkere nadruk op economische ontwikkeling en verbetering van het concurrentievermogen – en versterking van de democratische instellingen en hervorming van het openbaar bestuur. Elk van de drie basiselementen is van cruciaal belang voor de hervormingsprocessen in de kandidaten en potentiële kandidaten en is gericht op een belangrijk zorgpunt van de burgers.

<sup>15</sup> COM(2018) 65 final, te vinden op:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0065>

<sup>16</sup> De Europese pijler van sociale rechten is door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op 17 november 2017 plechtig afgekondigd tijdens de sociale top van Göteborg voor eerlijke banen en groei.

macroregionale en grensoverschrijdende samenwerking alsmede de territoriale ontwikkeling te bevorderen, onder andere door uitvoering van de macroregionale strategieën van de Unie. Ook hun economische en sociale ontwikkeling en hun economische governance moeten worden gestimuleerd, waarbij moet worden gestreefd naar een agenda voor slimme, duurzame en inclusieve groei, onder meer door uitvoering van beleid inzake regionale ontwikkeling, landbouw- en plattelandontwikkelingsbeleid, sociaal en werkgelegenheidsbeleid en de ontwikkeling van de digitale economie en de digitale samenleving, ook in overeenstemming met het vlaggenschipinitiatief Digitale Agenda voor de Westelijke Balkan.

- (8) De Unie moet, op basis van de ervaringen van haar lidstaten, de transitie van alle in bijlage I vermelde begunstigden naar de toetreding ondersteunen. Deze samenwerking moet met name gericht zijn op het delen van de ervaringen die de lidstaten in het hervormingsproces hebben opgedaan.
- (9) Betere strategische en operationele samenwerking op het gebied van veiligheid tussen de Unie en de in bijlage I vermelde begunstigden is van cruciaal belang voor een doeltreffende aanpak van dreigingen op het gebied van veiligheid en terrorisme.
- (10) Het is essentieel dat de samenwerking inzake migratie, met inbegrip van grensbeheer, sterker wordt bevorderd, de toegang tot internationale bescherming wordt gewaarborgd, relevante informatie wordt uitgewisseld, de voordelen van migratie voor de ontwikkeling worden versterkt, legale migratie en arbeidsmigratie worden vergemakkelijkt, het grenstoezicht wordt verbeterd en de inspanningen in de strijd tegen irreguliere migratie, mensenhandel en migrantensmokkel worden voortgezet.
- (11) Het versterken van de rechtsstaat, waaronder de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit, en goed bestuur, met inbegrip van hervorming van het openbaar bestuur, blijven voor de meeste in bijlage I vermelde begunstigden belangrijke uitdagingen die van wezenlijk belang zijn om nader tot de Unie te kunnen komen en later volledig de verplichtingen van het lidmaatschap van de Unie te kunnen vervullen. Gezien het langetermijnkarakter van de hervormingen die op die gebieden moeten worden doorgevoerd en de noodzaak om een staat van dienst op te bouwen, moet de financiële steun uit hoofde van deze verordening zo spoedig mogelijk worden ingezet voor de vereisten waaraan de in bijlage I vermelde begunstigden moeten voldoen.
- (12) Volgens het beginsel van de participatieve democratie moet de Commissie voor alle in bijlage I vermelde begunstigden aanmoedigen dat parlementair toezicht wordt uitgeoefend op de steun die die begunstigden ontvangen.
- (13) De in bijlage I vermelde begunstigden moeten beter voorbereid zijn op wereldwijde uitdagingen zoals duurzame ontwikkeling en klimaatverandering, en zich aansluiten bij de inspanningen van de Unie om die problemen aan te pakken. Gelet op het belang van de strijd tegen klimaatverandering in overeenstemming met de verplichting die de Unie is aangegaan om de overeenkomst van Parijs en de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) uit te voeren, moet dit programma bijdragen aan de integratie van klimaatactie in het beleid van de Unie en de verwezenlijking van het algemene streven dat 25% van de uitgaven op de EU-begroting de klimaatdoelstellingen moet ondersteunen. Bij de acties in het kader van dit programma zal naar verwachting 16% van het totale budget van het programma bijdragen aan de klimaatdoelstellingen. De relevante acties zullen worden vastgesteld tijdens de voorbereiding en uitvoering van het programma, en de totale bijdrage via dit programma zal worden geëvalueerd en getoetst.

- (14) Acties in het kader van dit instrument moeten de uitvoering ondersteunen van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties, een universele agenda waaraan de EU en haar lidstaten zich volledig hebben gecommitteerd en die alle in bijlage I vermelde begunstigden hebben onderschreven.
- (15) Deze verordening legt, voor de periode waarin zij van toepassing is, de financiële middelen vast die voor het Europees Parlement en de Raad in de loop van de jaarlijkse begrotingsprocedure het voornaamste referentiebedrag vormen in de zin van [te actualiseren referentie overeenkomstig het nieuwe interinstitutionele akkoord: 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 beheer<sup>17</sup>].
- (16) De Commissie en de lidstaten moeten zorgen voor naleving, samenhang en complementariteit van hun steun, met name door regelmatig overleg te plegen en frequent informatie uit te wisselen in de verschillende fasen van de steuncyclus. De noodzakelijke maatregelen moeten worden genomen om de coördinatie en de complementariteit te verbeteren, onder meer door regelmatig overleg met andere donoren. De rol van maatschappelijke organisaties moet worden versterkt, zowel in het kader van programma's die via overheidsinstanties worden uitgevoerd, als wanneer die organisaties direct begunstigde zijn van steun van de Unie.
- (17) De prioritering van acties om de doelstellingen te bereiken op de betrokken beleidsterreinen die uit hoofde van deze verordening zullen worden ondersteund, moet door de Commissie worden vastgesteld in een programmeringskader voor de duur van het meerjarig financieel kader van de Unie voor de periode van 2021 tot 2027, in partnerschap met de in bijlage I vermelde begunstigden, op basis van de uitbreidingsagenda en hun specifieke behoeften en in overeenstemming met de in deze verordening omschreven algemene en specifieke doelstellingen, met inachtneming van de nationale strategieën ter zake. Het programmeringskader moet bepalen op welke gebieden bijstand moet worden verleend, met een indicatieve toewijzing per steungebied, inclusief een schatting van de klimaatgerelateerde uitgaven.
- (18) Het is in het belang van de Unie dat de in bijlage I vermelde begunstigden worden ondersteund bij hun inspanningen om hervormingen door te voeren met het oog op het lidmaatschap van de Unie. Het beheer van de steun moet sterk resultaatgericht zijn en begunstigden stimuleren die hun blijik geven van hun hervormingsbereidheid door de pretoetredingssteun efficiënt uit te voeren en vorderingen te maken bij het vervullen van de lidmaatschapscriteria.
- (19) De overgang van direct beheer van de pretoetredingsfondsen door de Commissie naar indirect beheer door de in bijlage I vermelde begunstigden moet geleidelijk verlopen en overeenstemmen met de capaciteit van elk van deze begunstigden. De steun moet gebruik blijven maken van de structuren en instrumenten die hun waarde in het pretoetredingsproces al bewezen hebben.
- (20) De Unie moet ervoor zorgen dat de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt, zodat haar externe optreden optimaal effect sorteert. Dat moet worden bereikt door middel van samenhang en complementariteit tussen de externe financieringsinstrumenten van de Unie, en door synergieën met andere beleidslijnen en

---

<sup>17</sup> Te actualiseren referentie: PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1. De overeenkomst is te vinden op: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2013.373.01.0001.01.NLD](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.373.01.0001.01.NLD).



programma's van de Unie. Dit omvat in voorkomend geval ook de samenhang en complementariteit met de macrofinanciële bijstand.

- (21) Met het oog op een maximaal effect van gecombineerde steunmaatregelen ten behoeve van een gemeenschappelijk doel moet in het kader van deze verordening kunnen worden bijgedragen aan acties in het kader van andere programma's van de Unie, mits de bijdragen niet dezelfde kosten dekken.
- (22) De financiering in het kader van deze verordening moet worden ingezet voor het financieren van maatregelen in het kader van de internationale dimensie van Erasmus, die moeten worden uitgevoerd volgens de Erasmusverordening<sup>18</sup>.
- (23) De horizontale financiële regels die het Europees Parlement en de Raad op basis van artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben vastgesteld, gelden ook voor dit besluit. Deze regels zijn vastgelegd in het Financieel Reglement en betreffen met name de procedure voor de vaststelling en uitvoering van de begroting door middel van subsidies, opdrachten, prijzen, indirecte uitvoering, financiële bijstand, begrotingssteun, trustfondsen, financiële instrumenten en begrotingsgaranties, en voorzien in de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren. De uit hoofde van artikel 322 VWEU vastgestelde regels betreffen ook de bescherming van de Uniebegroting in geval van algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in lidstaten en derde landen, omdat de eerbiediging van de rechtsstaat essentieel is voor degelijk financieel beheer en doeltreffende financiering van de Unie.
- (24) 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 volgens een vast percentage en eenheidskosten worden overwogen, alsmede niet aan de kosten gekoppelde financiering als bedoeld in artikel 125, lid 1, van het Financieel Reglement.
- (25) De Unie moet voor de uitvoering van de externe acties gemeenschappelijke regels blijven toepassen. De regels en procedures voor de uitvoering van de instrumenten van de Unie voor het financieren van het externe optreden worden vastgelegd in Verordening (EU) [NDICI] van het Europees Parlement en de Raad. Er moeten nadere bepalingen worden vastgesteld betreffende de aanpak van specifieke situaties, met name in het geval van grensoverschrijdende samenwerking en betreffende het beleidsgebied landbouw en plattelandontwikkeling.
- (26) Externe acties worden vaak uitgevoerd in een zeer instabiele context die een snelle en voortdurende aanpassing vereist aan de veranderende behoeften van de Uniepartners en de mondiale uitdagingen op het gebied van mensenrechten, democratie en behoorlijk bestuur, veiligheid en stabiliteit, klimaatverandering en milieu en irreguliere migratie en de dieperliggende oorzaken ervan. 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 worden aangepast. Om de Unie beter in staat te stellen te reageren op onvoorziene behoeften, moet deze verordening, met inachtneming van het beginsel dat de begroting van de Unie jaarlijks

---

<sup>18</sup> Nieuwe Erasmusverordening.

wordt vastgesteld, de mogelijkheid openlaten om de door het Financieel Reglement reeds voor andere beleidsgebieden toegestane flexibiliteit toe te passen, namelijk overdracht en hervastlegging van vastgelegde middelen, zodat gezorgd wordt voor efficiënte benutting van de middelen van de Unie, zowel voor de burgers van de Unie als voor de in bijlage I vermelde begunstigden, waardoor optimaal gebruik wordt gemaakt van de middelen van de Unie die beschikbaar zijn voor het externe optreden van de Unie.

- (27) Het nieuwe Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+), dat voortbouwt op de voorganger ervan, moet een geïntegreerd financieringspakket vormen dat wereldwijd, onder andere aan de in bijlage I vermelde begunstigden, financieringscapaciteit biedt in de vorm van de subsidies, begrotingsgaranties en financiële instrumenten. Het Investeringskader voor de Westelijke Balkan moet blijven zorgen voor de governance van de activiteiten die uit hoofde van deze verordening worden uitgevoerd.
- (28) De garantie voor extern optreden dient de EFDO+-verrichtingen te ondersteunen en IPA III dient bij te dragen tot de voorzieningsbehoeften in verband met de verrichtingen ten gunste van de in bijlage I vermelde begunstigden, met inbegrip van de voorzieningen en verplichtingen die voortvloeien uit de leningen voor macrofinanciële bijstand.
- (29) Het is van belang ervoor te zorgen dat de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking worden toegepast in samenhang met het kader dat door de programma's voor extern optreden en de verordening territoriale samenwerking tot stand is gekomen. Er moeten bij deze verordening specifieke bepalingen inzake medefinanciering worden vastgesteld.
- (30) De in artikel 8 bedoelde jaarlijkse of meerjarige actieprogramma's en maatregelen zijn werkprogramma's in de zin van het Financieel Reglement. Jaarlijkse of meerjarige actieplannen bestaan uit een reeks maatregelen samengevoegd tot één document.
- (31) Overeenkomstig het Financieel Reglement, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad<sup>19</sup>, Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad<sup>20</sup>, Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad<sup>21</sup> en Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad<sup>22</sup> moeten de financiële belangen van de Unie worden beschermd met doeltreffende en evenredige maatregelen, daaronder begrepen voorkoming, opsporing, correctie en onderzoek van onregelmatigheden en 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)

---

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie („EOM”) (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

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 Raad<sup>23</sup>. 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, het EMO en de Europese Rekenkamer en ervoor zorgen dat derden die bij de uitvoering van Uniemiddelen betrokken zijn, gelijkwaardige rechten verlenen. De in bijlage I vermelde begunstigden dienen onregelmatigheden, met inbegrip van fraude, waarover een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgesteld, onverwijld aan de Commissie te melden en haar op de hoogte te houden van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures. Teneinde de werkwijze aan te passen aan de goede praktijken in de lidstaten dienen dergelijke meldingen te worden verricht langs elektronische weg, met behulp van het Irregularity Management System dat door de Commissie is ingesteld.

- (32) Teneinde rekening te houden met wijzigingen in het beleidskader van de toetredingen of met significante ontwikkelingen in de in bijlage I vermelde begunstigden, moet aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie handelingen vast te stellen tot aanpassing en actualisering van de in de bijlagen II en III vermelde thematische steunprioriteiten. 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.
- (33) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te waarborgen, in het bijzonder wat betreft de specifieke voorwaarden en structuren voor indirect beheer met de in bijlage I vermelde begunstigden en de uitvoering van de steun voor plattelandsontwikkeling, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig [Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad<sup>24</sup>]. Bij het vaststellen van de eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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 lidstaten de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

moet rekening worden gehouden met de lessen die zijn getrokken uit het beheer en de uitvoering van in het verleden verleende pretoetredingssteun. Die eenvormige voorwaarden moeten worden gewijzigd indien ontwikkelingen dat vergen.

- (34) Het bij die verordening ingestelde comité moet bevoegd zijn voor rechtshandelingen en vastleggingen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1085/2006<sup>25</sup> en Verordening (EU) nr. 231/2014 en voor de uitvoering van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 389/2006 van de Raad<sup>26</sup>.
- (35) Om ervoor te zorgen dat de in deze verordening opgenomen maatregelen onmiddellijk kunnen worden toegepast, dient deze verordening in werking te treden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

## *HOOFDSTUK I*

### *ALGEMENE BEPALINGEN*

#### *Artikel 1*

##### *Onderwerp*

Bij deze verordening wordt het programma „Instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)” vastgesteld.

Deze verordening bepaalt de doelstellingen ervan, de begroting voor de periode 2021-2027, de vormen van financiering door de Unie en de regels voor de verstrekking van die financiering.

#### *Artikel 2*

##### *Definities*

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

„grensoverschrijdende samenwerking”: samenwerking tussen lidstaten van de EU en in bijlage I vermelde begunstigden, tussen twee of meer van de in bijlage I vermelde begunstigden of tussen de in bijlage I vermelde begunstigde landen en landen en gebieden die zijn vermeld in bijlage I bij [de NDICI-verordening] als bedoeld in artikel 3, lid 1, punt b), van [de ETS-verordening]<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82).

<sup>26</sup> Verordening (EG) nr. 389/2006 van de Raad van 27 februari 2006 tot instelling van een instrument voor financiële steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van de Turks-Cypriotische gemeenschap en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2667/2000 betreffende het Europees Bureau voor wederopbouw (PB L 65 van 7.3.2006, blz. 5).

<sup>27</sup> 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.

### *Artikel 3*

#### *Doelstellingen van IPA III*

1. De algemene doelstelling van IPA III is het verlenen van steun aan de in bijlage I vermelde begunstigden ten behoeve van de vaststelling en tenuitvoerlegging van de politieke, institutionele, juridische, administratieve, sociale en economische hervormingen die voor die begunstigden noodzakelijk zijn om te voldoen aan de waarden van de Unie en zich, met het oog op het lidmaatschap van de Unie, geleidelijk aan te passen aan de regels, de normen, het beleid en de praktijken van de Unie en aldus bij te dragen tot hun stabiliteit, veiligheid en welvaart.
2. IPA III heeft de volgende specifieke doelstellingen:
  - a) versterking van de rechtsstaat, de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten, de grondrechten en het internationaal recht, het maatschappelijk middenveld en de veiligheid, alsmede verbetering van het migratiebeheer, met inbegrip van grensbeheer;
  - b) versterking van de effectiviteit van het openbaar bestuur en ondersteuning van structurele hervormingen en goed bestuur op alle niveaus;
  - c) aanpassing van de regels, de normen, het beleid en de praktijken van de in bijlage I vermelde begunstigden aan die van de Unie en versterking van verzoeningsprocessen en goede nabuurschapsbetrekkingen, alsook persoonlijke contacten en communicatie;
  - d) versterking van de economische en sociale ontwikkeling, onder meer door verbetering van de connectiviteit en stimulering van regionale ontwikkeling, landbouw en plattelandontwikkeling, sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid, versterking van de milieubescherming, verbetering van de bestendigheid tegen klimaatverandering, versnelling van de overgang naar een koolstofarme economie en ontwikkeling van de digitale economie en samenleving;
  - e) ondersteuning van territoriale en grensoverschrijdende samenwerking.
3. In overeenstemming met de specifieke doelstellingen zijn in bijlage II thematische prioriteiten opgenomen voor de steunverlening, afgestemd op de behoeften en capaciteiten van de in bijlage I vermelde begunstigden. Thematische prioriteiten voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de in bijlage I vermelde begunstigden zijn opgenomen in bijlage III. Elk van deze thematische prioriteiten kan bijdragen tot de verwezenlijking van meer dan één specifieke doelstelling.

### *Artikel 4*

#### *Begroting*

1. De beschikbare financiële middelen voor de uitvoering van IPA III in de periode 2021–2027 bedragen 14 500 000 000 EUR in lopende prijzen.
2. Het in lid 1 genoemde bedrag kan worden gebruikt voor technische en administratieve bijstand ten behoeve van de uitvoering van het programma, zoals voorbereidende activiteiten en activiteiten op het gebied van monitoring, controle, audit en evaluatie, ook met betrekking tot informatietechnologiesystemen, en alle activiteiten die verband houden met de voorbereiding van het vervolgprogramma

voor pretoetredingssteun in overeenstemming met artikel 20 van [de NDICI-verordening].

## *Artikel 5*

### *Programmaoverschrijdende bepalingen*

1. Bij de uitvoering van deze verordening wordt gezorgd voor samenhang, synergieën en complementariteit met andere gebieden van het externe optreden van de Unie en met andere relevante beleidslijnen en programma's van de Unie, evenals voor beleidscoherentie op het gebied van ontwikkeling.
2. [De NDICI-verordening] is van toepassing op in het kader van deze verordening uitgevoerde activiteiten wanneer daarnaar in deze verordening wordt verwezen.
3. Deze verordening draagt bij aan acties uit hoofde van [de Erasmusverordening<sup>28</sup>]. [De Erasmusverordening] is van toepassing op het gebruik van de desbetreffende middelen. Daartoe wordt de bijdrage van IPA III opgenomen in het indicatieve programmeringsdocument zoals bedoeld in artikel 11, lid 7, van [de NDICI-verordening] en vastgesteld overeenkomstig de in die verordening omschreven procedures.
4. De bijstand in het kader van IPA III kan worden verstrekt voor acties van het type waarin is voorzien in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Cohesiefonds<sup>29</sup>, het Europees Sociaal Fonds Plus<sup>30</sup> en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling<sup>31</sup>.
5. Het [EFRO]<sup>32</sup> draagt bij aan programma's en maatregelen die voor grensoverschrijdende samenwerking („CBC”) tussen de in bijlage I vermelde begunstigden en lidstaten zijn vastgesteld. Die programma's en maatregelen worden door de Commissie vastgesteld volgens artikel 16. Het bedrag van de bijdrage uit hoofde van IPA-CBC wordt bepaald overeenkomstig artikel 10, lid 3, van [de ETS-verordening]. IPA-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking worden beheerd overeenkomstig [de ETS-verordening].
6. IPA III kan bijdragen aan programma's of maatregelen voor transnationale en interregionale samenwerking die zijn vastgesteld en ten uitvoer worden gelegd uit hoofde van [de ETS-verordening] en waaraan wordt deelgenomen door de in bijlage I bij deze verordening vermelde begunstigden.

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> COM(2018) 372 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.

<sup>30</sup> COM(2018) 382 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds+ (ESF+).

<sup>31</sup> COM(2018) 392 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

<sup>32</sup> COM(2018) 372 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.

7. Waar passend kunnen andere programma's van de Unie overeenkomstig artikel 8 bijdragen aan acties die in het kader van deze verordening zijn vastgesteld, mits de bijdragen niet dezelfde kosten dekken. Deze verordening kan ook bijdragen aan maatregelen die in het kader van andere programma's van de Unie zijn vastgesteld, mits de bijdragen niet dezelfde kosten dekken. In dergelijke gevallen wordt in het desbetreffende werkprogramma bepaald welk pakket regels van toepassing is.
8. Om de coherentie en de effectiviteit van de financiering van de Unie te waarborgen en regionale samenwerking te bevorderen, kan de Commissie in naar behoren gemotiveerde gevallen besluiten dat niet in bijlage I vermelde landen, gebieden en regio's toch in aanmerking komen voor actieprogramma's en maatregelen als bedoeld in artikel 8, lid 1, wanneer het uit te voeren programma of de uit te voeren maatregel een mondiaal, regionaal of grensoverschrijdend karakter heeft.

## *HOOFDSTUK II*

### *STRATEGISCHE PLANNING*

#### *Artikel 6*

##### *Beleidskader en algemene beginselen*

1. Het beleidskader voor de uitbreiding dat de Europese Raad en de Raad hebben vastgesteld, de overeenkomsten die juridisch bindende betrekkingen met de in bijlage I vermelde begunstigen tot stand brengen, alsmede de desbetreffende resoluties van het Europees Parlement en mededelingen van de Commissie dan wel gezamenlijke mededelingen van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, vormen het algemene beleidskader voor de tenuitvoerlegging van deze verordening. De Commissie zorgt voor samenhang tussen de steun en het uitbreidingsbeleidskader.
2. Klimaatverandering, milieubescherming en gendergelijkheid worden geïntegreerd in de programma's en acties uit hoofde van deze verordening, waarbij in voorkomend geval tevens de onderlinge verbanden tussen de duurzameontwikkelingsdoelstellingen<sup>33</sup> aan de orde komen, zulks ter bevordering van geïntegreerde maatregelen die wederzijdse voordelen kunnen opleveren en waarmee meerdere doelstellingen op coherente wijze kunnen worden verwezenlijkt.
3. De Commissie en de lidstaten werken samen om coherentie te waarborgen en streven ernaar overlapping te vermijden tussen de steun uit hoofde van IPA III en andere steun van de Unie, de lidstaten en de Europese Investeringsbank, overeenkomstig de beginselen die zijn vastgelegd voor de versterking van de operationele coördinatie op het gebied van externe bijstand, en met het oog op harmonisering van beleid en procedures, in het bijzonder de internationale beginselen inzake de effectiviteit van ontwikkeling<sup>34</sup>. De coördinatie omvat regelmatig overleg, frequente uitwisseling van informatie in de diverse fasen van de steuncyclus, en bijeenkomsten met alle betrokkenen ter bespreking van de coördinatie van de bijstand, en vormt een belangrijk onderdeel van de programmeringsprocedures van de Unie en de lidstaten.

---

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/sustainable-development-goals\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/sustainable-development-goals_en)

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness_en)

4. De Commissie neemt ook in overleg met de lidstaten de nodige maatregelen om te zorgen voor coördinatie en complementariteit met multilaterale en regionale organisaties en entiteiten, zoals internationale organisaties en financiële instellingen, agentschappen en donoren buiten de Unie.

### *HOOFDSTUK III*

#### *UITVOERING*

##### *Artikel 7*

###### *IPA-programmeringskader*

1. De bijstand in het kader van IPA III is gebaseerd op een IPA-programmeringskader voor de verwezenlijking van de in artikel 3 bedoelde specifieke doelstellingen. Het IPA-programmeringskader wordt door de Commissie vastgesteld voor de duur van het meerjarig financieel kader van de Unie.
2. Het IPA-programmeringskader houdt de nodige rekening met de desbetreffende nationale strategieën en het desbetreffende sectorale beleid.  
De steun wordt gericht op en aangepast aan de specifieke situatie van de in bijlage I vermelde begunstigden, rekening houdend met de verdere inspanningen die nodig zijn om aan de lidmaatschapscriteria te voldoen en met de capaciteit van de begunstigden. De steun wordt naar reikwijdte en intensiteit gedifferentieerd naargelang de behoeften, het hervormingsengagement en de vorderingen bij het uitvoeren van die hervormingen.
3. Het werkprogramma wordt door de Commissie vastgesteld door middel van een uitvoeringshandeling, onverminderd het bepaalde in lid 4. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de in artikel 16 bedoelde onderzoeksprocedure.
4. Het programmeringskader voor grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten wordt door de Commissie vastgesteld overeenkomstig artikel 10, lid 1, van [de ETS-verordening].
5. Het IPA-programmeringskader omvat indicatoren voor het beoordelen van de vorderingen met betrekking tot de verwezenlijking van de daarin opgenomen doelstellingen.

##### *Artikel 8*

###### *Uitvoeringsmaatregelen en -methoden*

1. De bijstand in het kader van IPA III wordt uitgevoerd in direct beheer of in indirect beheer, overeenkomstig het Financieel Reglement, door middel van jaarlijkse of meerjarige actieprogramma's en maatregelen als bedoeld in titel II, hoofdstuk III van [de NDICI verordening]. Titel II, hoofdstuk III, van [de NDICI-verordening] is van toepassing op deze verordening, met uitzondering van artikel 24, lid 1 [in aanmerking komende personen en entiteiten].
2. In het kader van deze verordening kunnen actieplannen worden vastgesteld voor een periode van ten hoogste zeven jaar.



## *Artikel 9*

### *Grensoverschrijdende samenwerking*

1. Ten hoogste 3% van de financiële middelen wordt toegewezen aan programma's voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de in bijlage I vermelde begunstigden en de lidstaten, in overeenstemming met hun behoeften en prioriteiten.
2. Het medefinancieringspercentage van de Unie bedraagt voor elke prioriteit ten hoogste 85% van de subsidiabele uitgaven van een programma voor grensoverschrijdende samenwerking. Voor technische bijstand bedraagt het medefinancieringspercentage van de Unie 100%.
3. De hoogte van de voorfinanciering voor grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten wordt vastgesteld in het werkprogramma, in overeenstemming met de behoeften van de in bijlage I vermelde begunstigden, en mag het percentage bedoeld in artikel 49 van de ETS-verordening overschrijden.
4. Indien programma's voor grensoverschrijdende samenwerking overeenkomstig artikel 12 van [de ETS-verordening] worden beëindigd, kan de steun voor het stopgezette programma die via deze verordening was verleend en beschikbaar blijft, worden gebruikt voor de financiering van andere activiteiten die voor steun in het kader van deze verordening in aanmerking komen.

## *HOOFDSTUK IV*

### *SUBSIDIABILITEIT EN ANDERE SPECIFIEKE BEPALINGEN*

## *Artikel 10*

### *Subsidiabiliteit uit hoofde van IPA III*

1. Inschrijvers, aanvragers en kandidaten uit de volgende landen komen voor financiering uit hoofde van IPA III:
  - a) lidstaten, begunstigden die worden vermeld in bijlage I bij deze verordening, partijen bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en landen die vallen onder bijlage I bij [de NDICI verordening], en
  - b) landen ten aanzien waarvan de Europese Commissie wederzijdse toegang tot externe bijstand heeft vastgesteld. Wederzijdse 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 deelname onder deze verordening in aanmerking komen, op gelijke voorwaarden tot deelname toelaat. De Commissie beslist over de wederkerigheid van de toegang na raadpleging van het betrokken begunstigde land of de betrokken begunstigde landen.

## HOOFDSTUK V

### EFDO+ EN BEGROTINGSGARANTIES

#### Artikel 11

##### *Financiële instrumenten en garantie voor extern optreden*

1. De in bijlage I vermelde begunstigden komen in aanmerking voor het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO+) en de garantie voor extern optreden waarin is voorzien in titel II, hoofdstuk IV, van [de NDICI-verordening]. Daartoe levert IPA III een bijdrage aan de voorzieningen voor de garantie voor extern optreden bedoeld in artikel 26 van [de NDICI-verordening] die in verhouding staat tot de investeringen die worden gedaan ten behoeve van de in bijlage I vermelde begunstigden.

## HOOFDSTUK VI

### MONITORING EN EVALUATIE

#### Artikel 12

##### *Monitoring, audit en evaluatie en bescherming van de financiële belangen van de Unie*

1. Titel II, hoofdstuk V, van [de NDICI-verordening] is met betrekking tot monitoring, rapportage en evaluatie van toepassing op deze verordening.
2. De indicatoren voor de monitoring van de uitvoering van IPA III en de vorderingen bij de verwezenlijking van de in artikel 3 vastgestelde specifieke doelstellingen zijn opgenomen in bijlage IV bij deze verordening.
3. Wat de grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten betreft, gelden de indicatoren bedoeld in artikel 33 van [de ETS-verordening].
4. Bij het resultatenkader voor de IPA III-steun wordt rekening gehouden met de uitbreidingsverslagen, in aanvulling op de in bijlage IV opgenomen indicatoren.
5. Bij indirect beheer melden de in bijlage I vermelde begunstigden onregelmatigheden, met inbegrip van fraude, waarover een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgesteld, onverwijld aan de Commissie en houden zij haar op de hoogte van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures, zulks in aanvulling op artikel 129 van het Financieel Reglement betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De melding wordt elektronisch verricht met behulp van het Irregularity Management System dat door de Commissie is ingesteld.

## *HOOFDSTUK VII*

### *SLOTBEPALINGEN*

#### *Artikel 13*

##### *Bevoegdheidsdelegatie*

De Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 14 van deze verordening gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de bijlagen II, III en IV bij deze verordening.

#### *Artikel 14*

##### *Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie*

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend onder de voorwaarden van dit artikel.
2. De in artikel 13 bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt aan de Commissie toegekend.
3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in artikel 13 bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheden. 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.
4. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij daarvan gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.
5. Een overeenkomstig artikel 13 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 die termijn de Commissie hebben medegedeeld dat zij daartegen geen bezwaar zullen maken. Die termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden verlengd.

#### *Artikel 15*

##### *Vaststelling van nadere uitvoeringsvoorschriften*

1. Specifieke voorschriften tot vaststelling van uniforme voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening, in het bijzonder met betrekking tot de ter voorbereiding van de toetreding op te zetten structuren en steun voor plattelandsontwikkeling, worden vastgesteld volgens de in artikel 16 bedoelde onderzoeksprocedure.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

## *Artikel 16*

### *Comité*

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité, het „comité voor het instrument voor pretoetredingssteun” (IPA III-comité). Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. 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.
3. Een waarnemer van de EIB neemt deel aan de werkzaamheden van het comité voor wat betreft kwesties die betrekking hebben op de EIB.
4. Het IPA III-comité staat de Commissie bij en is bevoegd voor rechtshandelingen en vastleggingen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1085/2006 en Verordening (EU) nr. 231/2014 en voor de uitvoering van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 389/2006.
5. Het IPA III-comité is niet bevoegd voor de bijdrage aan Erasmus+ als bedoeld in artikel 5, lid 3.

## *Artikel 17*

### *Informatie, communicatie en publiciteit*

1. De artikelen 36 en 37 van [de NDICI-verordening] zijn van toepassing.

## *Artikel 18*

### *Overgangsbepalingen*

1. Deze verordening doet geen afbreuk aan de voortzetting of de wijziging van acties op grond van Verordening (EU) nr. 231/2014 [IPA II] en Verordening (EG) nr. 1085/2006 [IPA], die op de betrokken acties van toepassing blijven totdat zij worden afgesloten. Titel II, hoofdstuk III, van [de NDICI-verordening] (voorheen Verordening (EU) nr. 236/2014) is van toepassing op deze acties, met uitzondering van artikel 24, lid 1.
2. De financiële middelen voor IPA III kunnen tevens de uitgaven dekken voor noodzakelijke technische en administratieve bijstand in verband met de overgang naar IPA III van maatregelen die uit hoofde van het voorgaande instrument IPA II zijn vastgesteld.
3. Zo nodig kunnen voor het beheer van acties die nog niet zijn voltooid, ook na 2027 kredieten ter dekking van de in artikel 4, lid 2, bedoelde uitgaven in de begroting worden opgenomen.

*Artikel 19*

*Inwerkingtreding*

Deze verordening treedt in werking op de [...] [twintigste] 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*

## **FINANCIEEL 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 de monitoring 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 pretoetredingssteun (IPA III)
-----------------------------------------------

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

Pretoetredingscluster
-----------------------

#### 1.3. Het voorstel/initiatief betreft:

een nieuwe actie

een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie<sup>35</sup>

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*

<p>Het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III) draagt in grote mate bij tot de verwezenlijking van de bredere Europese doelstellingen om te zorgen voor stabiliteit, veiligheid en welvaart in de onmiddellijke nabijheid van de Unie. Bovendien zorgen de geografische nabijheid van de begunstigden en de daarmee samenhangende behoefte aan coördinatie er ook voor dat de ondersteuning van de begunstigden de EU helpt om haar eigen doelstellingen op het gebied van duurzaam economisch herstel, migratie, veiligheid, energievoorziening, vervoer, milieu en klimaatverandering te bereiken.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Het uitbreidingsproces is gebaseerd op vaste criteria en eerlijke en consistente voorwaarden. Elke kandidaat of potentiële kandidaat wordt beoordeeld op zijn eigen verdiensten. Door de balans op te maken van de vorderingen en tekortkomingen te identificeren worden de kandidaten of potentiële kandidaten aangespoord en geholpen de noodzakelijke ingrijpende hervormingen door te voeren. Om het uitbreidingsperspectief tot een realiteit te maken, blijft de solide gehechtheid aan het beginsel van "eerst de basis" van essentieel belang. Het uitbreidingsproces versterkt vrede, democratie en stabiliteit in Europa en brengt de Unie in een betere positie om mondiale uitdagingen het hoofd te bieden. De transformerende kracht van het uitbreidingsproces is een aanjager van verrijkende politieke en economische hervormingen in de uitbreidingspartners, die ook de Unie als geheel ten goede komen. Vooruitgang in de richting van toetreding hangt af van de vraag of elke verzoeker de waarden van de Unie eerbiedigt en van zijn vermogen om de hervormingen door te voeren die nodig zijn om zijn systemen op het vlak van beleid,</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>35</sup> In de zin van artikel 58, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

\* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

instellingen, wetgeving, administratie en economie af te stemmen op de regels, de normen, het beleid en de praktijken van de Unie.

In november 2015 heeft de Europese Commissie een middellangetermijnstrategie vastgesteld voor het uitbreidingsbeleid van de EU, die nog altijd van kracht is. De huidige uitbreidingsagenda heeft betrekking op de partners van de Westelijke Balkan en Turkije. De toetredingsonderhandelingen zijn geopend met de kandidaat-lidstaten Turkije (2005), Montenegro (2012) en Servië (2014). De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië is kandidaat sinds 2005 en Albanië sinds 2014. Bosnië en Herzegovina (lidmaatschap aangevraagd in februari 2016) en Kosovo\* (stabilisatie- en associatieovereenkomst in april 2016 in werking getreden) zijn potentiële kandidaten. Gezien de geboekte vooruitgang heeft de Commissie de Raad op 17 april 2018 aanbevolen de toetredingsonderhandelingen te openen met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië, op voorwaarde dat het huidige hervormingstempo wordt volgehouden en dat de hervormingen verder worden verdiept.

De Europese Commissie bevestigde opnieuw het duidelijke, op verdiensten gebaseerde vooruitzicht op EU-lidmaatschap voor de Westelijke Balkan in haar recente mededeling "Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan". Dit is een krachtige stimulans voor de hele Westelijke Balkan en een teken van de gehechtheid van de EU aan de Europese toekomst.

De Commissie heeft een open en constructieve dialoog met Turkije gevoerd en grijpt elke gelegenheid aan om te beklemtonen dat de door Turkije uitgesproken gehechtheid aan toetreding tot de EU gepaard moet gaan met overeenkomstige maatregelen en hervormingen. Zij wil ook graag met Turkije blijven samenwerken op een aantal belangrijke gebieden van gemeenschappelijk belang, waaronder handels- en economische betrekkingen, energie, vervoer, migratie en asiel, buitenlands beleid, veiligheid en terrorismebestrijding.

IPA III moet duidelijk worden ingebed in de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan en moet de ontwikkelingen in de betrekkingen met Turkije weerspiegelen. IPA III is in overeenstemming met de doelstellingen van de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan, met als oogmerk het effect van de in de strategie uiteengezette vlaggenschipinitiatieven te maximaliseren, het transformatieproces in de Westelijke Balkan in de komende periode te ondersteunen, robuuste economische hervormingsprogramma's en de respectieve partnerspecifieke aanbevelingen ten uitvoer te leggen en opnieuw de nadruk te leggen op hervormingen die noodzakelijk zijn voor het toekomstige lidmaatschap.

In de strategie voor de Westelijke Balkan is voor ten minste enkele kandidaten een mogelijke toetredingsdatum vermeld (2025), mits aan alle voorwaarden wordt voldaan. Er moeten financiële middelen beschikbaar zijn om de in de jaren vóór de toetreding vereiste voorbereidingen en investeringen te ondersteunen, onder meer om te zorgen voor een geleidelijke en naadloze overgang van de pretoetredingsstatus naar die van lidstaat en om de nodige absorptiecapaciteit te ontwikkelen, met name voor de uitvoering van het landbouw- en cohesiebeleid.

- 1.4.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatiewinst, 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*



*optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaten zou zijn gecreëerd*

Het behoeft geen betoog dat de uitbreiding van de EU het best op EU-niveau kan worden ondersteund. Het verlenen van pretoetredingssteun in het kader van één enkel instrument op basis van één enkele reeks criteria is doeltreffender dan het verlenen van steun uit verschillende bronnen – met inbegrip van de nationale begrotingen van de lidstaten – volgens uiteenlopende procedures en prioriteiten. Bovendien kan de EU op grond van haar politieke invloed en gewicht de dialoog met de nationale autoriteiten met meer gezag en op basis van meer rechtszekerheid dan de afzonderlijke lidstaten aangaan. Het instrument vormt een aanvulling op het uitbreidingsbeleid van de Unie doordat het politieke en economische hervormingen in kandidaat-lidstaten/potentiële kandidaten steunt en het proactief wordt ingezet om vooruitgang te boeken bij de onderhandelingen met de begunstigde regeringen met het oog op het vervullen van de criteria van Kopenhagen en de voorwaarden van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten.

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

In het tussentijdse evaluatieverslag (december 2017)<sup>36</sup> over tien externe financieringsinstrumenten<sup>37</sup> - waaronder het instrument voor pretoetredingssteun II (IPA II) - werd geconcludeerd dat de instrumenten voor extern optreden over het algemeen geschikt waren voor het beoogde doel en dat er positieve tendensen te noteren waren met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen.

Er zouden slechts minimale wijzigingen nodig zijn om IPA III duidelijk in te bedden in de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan en om de ontwikkelingen in de betrekkingen met Turkije te weerspiegelen. Tegelijkertijd moeten er meer inspanningen worden geleverd om te zorgen voor samenhang en synergieën met het brede instrument, met name met betrekking tot het thematische en niet-programmeerbare onderdeel. De complementariteit van het instrument met andere externe financieringsinstrumenten, met name EIDHR en IcSP, is tot dusver goed geweest, maar de coördinatie tijdens zowel de plannings- als de programmeringsfase was ontoereikend. Nauwe afstemming tussen de programmeringscycli van IPA en de programmeerbare onderdelen van het brede instrument zou de complementariteit ten goede komen.

IPA III zal gericht zijn op de volgende voornaamste politieke prioriteiten: de rechtsstaat, de grondrechten en governance; sociaal-economische ontwikkeling; het beleid en het acquis van de EU, verzoening, betrekkingen van goed nabuurschap en regionale samenwerking. Hoewel deze prioriteiten al golden voor IPA II, moet er

<sup>36</sup> Het tussentijdse evaluatieverslag COM(2017) 720 final was gebaseerd op tien werkdokumentten van de diensten van de Commissie, één per instrument (zie de lijst hieronder), die dan weer gebaseerd waren op tien onafhankelijke evaluaties. 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](https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en)*

<sup>37</sup> De tien instrumenten zijn: het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI); het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF); het Europees nabuurschapsinstrument (ENI); het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II); het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP); het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR); het partnerschapsinstrument (PI); het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (INSC); het Groenlandbesluit (GD); de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening (CIR).

ook rekening worden gehouden met nieuwe uitdagingen, zoals migratie, veiligheid en klimaatverandering.

Om te kunnen inspelen op de nieuwe prioriteiten en de opgedane ervaring te kunnen integreren, moet IPA III verder worden afgestemd op de recente ontwikkelingen in het uitbreidingsbeleid. Dit vereist met name een nauwe vervlechting met de doelstellingen van de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan, teneinde het effect van de in de strategie uiteengezette vlaggenschipinitiatieven te maximaliseren, het transformatieproces in de Westelijke Balkan in de komende periode te ondersteunen, robuuste economische hervormingsprogramma's ten uitvoer te leggen of opnieuw de nadruk te leggen op hervormingen die noodzakelijk zijn voor het toekomstige lidmaatschap. Er moet worden gezorgd voor meer flexibiliteit bij de toewijzing van middelen om onverwachte/nieuwe prioriteiten te kunnen aanpakken en om rekening te houden met de vooruitgang die de afzonderlijke landen boeken bij de uitvoering van EU-gerelateerde hervormingen. De uitvoering moet worden versneld, met name in de eerste jaren, om structurele vertragingen bij het sluiten van contracten en de tenuitvoerlegging te voorkomen en de huidige vertragingen geleidelijk weg te werken. In een context van budgettaire beperkingen moet IPA III worden gericht op het verder mobiliseren van de hefboomwerking van internationale financiële instellingen en andere partners, waaronder de particuliere sector, met name om het concurrentievermogen en de inclusieve groei te ondersteunen of grootschalige investeringen in infrastructuur te financieren. Het algemene prestatiekader moet worden versterkt en vereenvoudigd.

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

Met het programma wordt er gestreefd naar complementariteit met een hele reeks programma's van de Unie, waaronder de programma's op het gebied van intern beleid en het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking. Bij de voorbereiding van de begunstigde partners op de absorptie en het beheer van de toekomstige Uniefinanciering, blijven er met name synergieën bestaan met het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De samenhang tussen het InvestEU-fonds, het nieuw uniforme investeringsinstrument voor het interne beleid van de EU, en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III) moet worden gehandhaafd, zodat de mogelijkheid van toegang tot het nieuwe fonds behouden blijft voor kandidaten of potentiële kandidaten en mogelijk wordt uitgebreid in het kader van het volgende MFK.

## 1.5. Duur en financiële gevolgen

### Onbeperkte geldigheidsduur

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf 2021.

## 1.6. Beheersvorm(en)<sup>38</sup>

### 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 openbaardienstverleningstaak, 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

De steun uit hoofde van IPA III wordt conform het Financieel Reglement in direct beheer of indirect beheer uitgevoerd door middel van jaarlijkse of meerjarige actieplannen en maatregelen. De aanpassing van de partnerlanden aan de veranderingen in het kader van IPA II is nog aan de gang en de uitvoering van de IPA II-programma's bevindt zich nog in de beginfase; derhalve moet er worden gezorgd voor een maximale continuïteit. De sterke prestatiegebonden component moet worden gehandhaafd maar vereenvoudigd, om het toezicht daarop en de verslaglegging daarover gemakkelijker te maken en om de begunstigden een echte stimulans te verschaffen.

In het kader van IPA III zal er nog steeds een beroep worden gedaan op uiteenlopende partners, zoals nationale autoriteiten, internationale organisaties, agentschappen en organisaties van de lidstaten, maatschappelijke organisaties, internationale financiële

<sup>38</sup> 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>

instellingen en instellingen voor ontwikkelingsfinanciering, voor zover zij een duidelijke toegevoegde waarde bieden en voortbouwen op opgedane ervaring en geleerde lessen.

## **2. BEHEERSMAATREGELEN**

### **2.1. Regels inzake de monitoring en de verslagen**

*Vermeld frequentie en voorwaarden*

Het monitoringsysteem van de Europese Commissie is een belangrijk onderdeel van het algemene prestatiekader, dat is gebaseerd op passende specifieke doelstellingen en bijbehorende indicatoren, en in toenemende mate resultaatgericht zal zijn.

Daarbij wordt er een beroep gedaan op interne personeelsleden en externe deskundigen. De operationele managers in de EU-delegaties en bij de centrale diensten houden voortdurend toezicht op de uitvoering van projecten en programma's, indien mogelijk ook via bezoeken ter plaatse. Monitoring levert waardevolle informatie op over de geboekte vooruitgang en stelt managers in staat bestaande of potentiële knelpunten te identificeren en, zo nodig, tijdig corrigerende maatregelen te nemen.

Daarnaast wordt er een beroep gedaan op onafhankelijke externe deskundigen om de resultaten van het externe optreden van de EU te evalueren aan de hand van een reeks complementaire systemen. Deze evaluaties dragen bij aan de verantwoordingsplicht en de verbetering van bestaande acties; zij maken het ook mogelijk lessen te trekken uit opgedane ervaringen en de verworven inzichten toe te passen bij de ontwikkeling van toekomstige beleidsmaatregelen en acties. De gebruikte instrumenten zijn in overeenstemming met de internationaal erkende evaluatiecriteria van de OESO-DAC en met de aanpak van de Europese Commissie op het gebied van betere regelgeving.

De Commissie steunt de begunstigde landen ook bij het opbouwen van hun eigen monitoringcapaciteit. Wanneer de Commissie de steun namens de begunstigde beheert, is zij de voornaamste verantwoordelijke voor de monitoring. Wanneer de begunstigde landen zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer van de steun (indirect beheer), heeft de Commissie daarentegen voornamelijk een toezichhoudende rol en is de begunstigde de voornaamste verantwoordelijke.

In monitoringverslagen op projectniveau wordt de vooruitgang beschreven die is geboekt bij de verwezenlijking van de planningsdoelstellingen, met name wat betreft: (i) gegunde opdrachten/verleende subsidies en (ii) outputs. De operationele managers krijgen ook ondersteuning van het resultaatgerichte monitoringsysteem (ROM), dat een eerste indruk geeft van de kwaliteit van een steekproef van maatregelen. Aan de hand van een zeer gestructureerde, gestandaardiseerde methode geven onafhankelijke ROM-deskundigen een beoordeling van de sterke en zwakke punten van het project en doen zij aanbevelingen om de effectiviteit ervan te verbeteren.

Op sectoraal en programmaniveau bieden monitoringcomités, die gezamenlijk worden voorgezeten door vertegenwoordigers van de begunstigten en de Commissie, een forum om de voortgang te beoordelen aan de hand van de planningsdoelstellingen. Deze comités maken gebruik van monitoringverslagen en evaluaties. Zij spelen een belangrijke rol en moeten ervoor zorgen dat de tenuitvoerlegging van de financiële steun naar behoren wordt geïntegreerd in de beleidsdialoog en dat er systematisch gevolg wordt gegeven aan hun bevindingen en aanbevelingen.

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

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

De steun uit hoofde van IPA III wordt conform het Financieel Reglement in direct beheer of indirect beheer uitgevoerd door middel van jaarlijkse of meerjarige actieplannen en maatregelen. De wijze van beheer wordt gekozen afhankelijk van het soort programma en de partner. Territoriale samenwerking met lidstaten vindt plaats in gedeeld beheer conform de ETS-verordening. Bijgevolg voorziet deze verordening niet in gedeeld beheer. Er zijn geen fundamentele wijzigingen ten opzichte van het instrument voor pretoetredingssteun II, aangezien de uitvoering van de IPA II-programma's zich nog in de beginfase bevindt. Derhalve moet er worden gezorgd voor een maximale continuïteit.

De EU zal een beroep blijven doen op uiteenlopende partners, zoals nationale autoriteiten, internationale organisaties, agentschappen en organisaties van de lidstaten, maatschappelijke organisaties, internationale financiële instellingen en instellingen voor ontwikkelingsfinanciering, voor zover deze een duidelijke toegevoegde waarde bieden en voortbouwen op opgedane ervaring en geleerde lessen.

Indirect beheer met partnerlanden zal verder worden aangemoedigd in programma's ter voorbereiding van de begunstigden op het beheer van structuurfondsen, met name op het gebied van plattelands- en landbouwontwikkeling. De overgang van direct beheer van de pretoetredingsmiddelen door de Commissie naar indirect beheer door de begunstigden zal geleidelijk verlopen en worden afgestemd op de capaciteit van elk van deze begunstigden. Bij de steunverlening zullen de structuren en instrumenten die hun waarde in het pretoetredingsproces hebben bewezen, nog steeds worden gebruikt.

Wat de instrumenten en wijze van uitvoering betreft, zullen alle financieringsvormen waarin het Financieel Reglement voorziet, in IPA III worden opgenomen (subsidies, overheidsopdrachten, prijzen, bijdragen aan EU-trustfondsen, sectorale begrotingssteun, financiële instrumenten en begrotingsgaranties).

Overeenkomstig artikel 125 van het [nieuwe Financieel Reglement] voorziet IPA III, voor zover mogelijk, in vereenvoudigde vormen van bijdragen, d.w.z. het gebruik van vaste bedragen, eenheidskosten en forfaitaire financiering, voor de terugbetaling van subsidiabele kosten, en, voor zover relevant, in niet-kostengerelateerde financiering.

DG NEAR heeft systemen voor interne controle ingesteld om te zorgen voor een adequate beheersing van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's en met de aard van de betrokken betalingen.

- Indeling in categorieën van de algemene controleomgeving van DG NEAR.

DG NEAR opereert in een complexe en risicogevoelige omgeving met de onderstaande kenmerken.

In het algemeen is er sprake van een hoog risiconiveau in de partnerlanden (in sommige landen hoger dan in andere) als gevolg van de politieke, institutionele, administratieve en sociale omgeving. De nuance daarbij is dat deze risico-inschatting verschilt van partner tot partner.

- Geografisch verspreide activiteiten in ongeveer 25 landen, waarbij de delegaties de middelen voor DG NEAR beheren.
- Een groot aantal operaties en daarmee samenhangende financiële transacties.
- Twee belangrijke financiële beheersinstrumenten, naast hun voorgangers, elk met een verschillende rechtsgrondslag, eigen uitvoeringsregels en andere financiële instrumenten (thematische begrotingslijnen), waarbij andere DG's bevoegdheden delegeren.
- Er zijn diverse partners betrokken bij de uitvoering van de activiteiten (begunstigde IPA-partners, particuliere ondernemingen, uitvoerende entiteiten, ngo's).
- Diverse vormen en wijzen van financiële uitvoering (projectgerichte aanpak, begrotingssteun, sectorale aanpak, indirect beheer met begunstigde IPA-partners of met uitvoerende entiteiten, gemengde financiering, trustfondsen, gedeeld beheer in het kader van grensoverschrijdende samenwerking enz.).

Nadere gegevens over de controlestrategie zijn opgenomen in punt 2.2.2.

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

De betrouwbaarheidsgarantie van DG NEAR is gebaseerd op een piramide van controles waarmee op verschillende niveaus voldoende fouten kunnen worden opgespoord om ervoor te zorgen dat het restfoutenpercentage onder de gewenste drempel van 2 % blijft.

- (1) Het eerste niveau van de controles vooraf (vóór de goedkeuring door de gesubdelegeerde ordonnateur) behelst een strikt toezicht op en strenge controles van alle operationele en financiële transacties op basis van de financiële circuits van het DG, met gebruikmaking van zeer uitgebreide en gedetailleerde checklists. Dit is een belangrijke bron van preventie, opsporing en correctie van fouten.
- (2) Verplichte verificaties van uitgaven in het geval van betalingsverzoeken: verificaties die uitdrukkelijk zijn voorgeschreven in de door de begunstigde geïnitieerde contractuele documenten: DG NEAR houdt zich aan het Financieel Reglement, waarin is bepaald dat betalingsverzoeken vergezeld moeten gaan van een door een externe auditor opgesteld verslag over de verificatie van de uitgaven.
- (3) Risicogebaseerde audits: DG NEAR voert aan het begin van elk jaar een grondige risicobeoordeling op projectniveau uit, die de basis vormt van het auditplan. Het doel is te beschikken over een extra controlelaag, die door de gesubdelegeerde ordonnateur wordt geactiveerd wanneer hij specifieke risico's detecteert. Het gaat daarbij om financiële en systeemaudits en gecombineerde financiële en systeemaudits (volwaardige audits met auditadviezen) of om verificaties van internationale organisaties (overeengekomen procedures, waarbij de controles strikt zijn vastgelegd in overeenkomsten - zoals de FAFA - en auditors geen 'adviezen' uitbrengen, maar wel 'verslagen over feitelijke bevindingen' opstellen).
- (4) Resultaatgerichte monitoring (ROM) is een instrument voor verslaglegging over de prestaties en resultaten van door de EU gefinancierde projecten en programma's. ROM is gebaseerd op vier criteria (relevantie, efficiëntie,

doeltreffendheid en duurzaamheid). Dit instrument kan basisinformatie opleveren die kan worden gebruikt als richtsnoer voor toekomstige monitoring-/evaluatie-/audit- en beheersbeslissingen op project-/programma-niveau.

- (5) Evaluaties zijn systematische en objectieve beoordelingen van de opzet, de uitvoering en de resultaten van lopende of voltooide projecten, programma's of beleidsmaatregelen. Zij worden gewoonlijk uitgevoerd door onafhankelijke externe deskundigen die de betrokken interventie analyseren aan de hand van welomschreven criteria zoals relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, duurzaamheid, coherentie en toegevoegde waarde voor de EU (conform de evaluatiecriteria van OESO-DAC en de aanpak van de Europese Commissie op het gebied van betere regelgeving).
- (6) Controles ter plaatse: dergelijke controles vormen een aanvulling op de monitoring in die zin dat zij waarborgen dat de contract-/projectresultaten, samen met de aspecten wettigheid/regelmatigheid, ter plaatse naar behoren worden geverifieerd, teneinde het operationele visum (vermelding 'voor conform') te onderbouwen of, in het geval van IMBC ('indirect beheer met begunstigde landen'), de extra zekerheid te bieden dat de monitoring en de controles van de nationale autoriteiten/uitvoerende entiteiten ter onderbouwing van het betalingsvisum betrouwbaar zijn. Controles ter plaatse kunnen ook een op een risicobeoordeling gebaseerde contractuele/financiële dimensie omvatten, in welk geval zij betrekking hebben op operationeel, contractueel en financieel personeel.
- (7) Pijlerbeoordeling van IMEE's ('indirect beheer met uitvoerende entiteiten'): DG NEAR kan activiteiten toevertrouwen aan entiteiten die door DG NEAR of andere diensten van de Commissie aan een pijlerbeoordeling zijn onderworpen. Deze entiteiten moeten voldoen aan bepaalde vereisten met betrekking tot gebieden die zijn vermeld in het Financieel Reglement.
- (8) Systeemaudits van IMBC ('indirect beheer met begunstigde landen'): zij worden uitgevoerd door personeel van de Commissie of externe contractanten.
- (9) De Commissie verkrijgt bewijs waaruit blijkt dat aan de vereisten van de kaderovereenkomst is voldaan, met name door versterkte ondersteuning van auditautoriteiten. Er worden adviezen uitgebracht over het ontwerp en de betrouwbaarheid van nationale systemen en subsystemen. In 2017 heeft DG NEAR IMBC-audits (en/of follow-upacties) uitgevoerd voor de vijf begunstigde landen die in aanmerking komen voor de IMBC-procedure. Een extern auditkantoor waarmee in 2016 een contract is gesloten, heeft het beperkte onderzoek van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) in de vijf landen afgerond. Na deze onderzoeken werden er ICT-actieplannen ontwikkeld.
- (10) Toezichtbezoeken aan delegaties: deze bezoeken zijn een beheersinstrument op het niveau van de directeuren. Zij verschaffen de gesubdelegeerde ordonnateur zekerheid en inzicht in het vermogen van de delegaties om de externe bijstand van de EU te beheren en de doelstellingen ervan te verwezenlijken. Elke delegatie wordt om de 2 tot 4 jaar bezocht.
- (11) De dienst interne audit (DIA) en de Europese Rekenkamer: er worden ook controles uitgevoerd door externe auditororganen - DIA en de Europese Rekenkamer - en de resultaten daarvan dragen bij tot de versterking van het



controlesysteem van het DG. Audits door DIA en de Rekenkamer - prestatieaudits en betrouwbaarheidsverklaringen - zijn andere nuttige instrumenten ter ondersteuning van de betrouwbaarheid. In het kader van de betrouwbaarheidsverklaring verstrekt de Rekenkamer elk jaar het meest waarschijnlijke foutenpercentage, dat een duidelijke indicatie geeft van de werking van de controlesystemen.

- (12) Validering van lokale systemen: DG BUDG, dat werkt voor de rekenplichtige van de Commissie, controleert zowel de functionele IT-aspecten als de procedurele aspecten van de lokale systemen van alle operationele DG's, waaronder DG NEAR, om zich ervan te vergewissen dat de door de gedelegeerde ordonnateurs verstrekte informatie betrouwbaar is. Deze controles worden uitgevoerd op grond van artikel 68 van het Financieel Reglement en artikel 56 van de uitvoeringsvoorschriften. Hoewel deze controles in de eerste plaats worden uitgevoerd om zekerheid te verschaffen aan de rekenplichtige, biedt een positief valideringsverslag het management van DG NEAR ook enige zekerheid dat de systemen waarop dat verslag betrekking heeft, qua opzet adequaat zijn en naar behoren functioneren. In 2017 heeft DG BUDG de lokale systemen van DG NEAR voor de raming en vaststelling van schuldvorderingen en terugvloeiende middelen uit financiële instrumenten gecontroleerd.
- (13) Evaluatie van de boekhoudkundige kwaliteit: DG NEAR voert jaarlijks een evaluatie van de boekhoudkundige kwaliteit uit om ervoor te zorgen dat zijn jaarlijks financieel verslag en zijn bijdrage aan de geconsolideerde rekeningen van de Europese Commissie een getrouw beeld geven van zijn onderliggende financiële activiteiten.
- (14) Handleidingen/richtsnoeren en opleiding van het personeel: DG NEAR organiseert regelmatig opleidingen voor zijn personeel bij de centrale diensten en in de delegaties, met name tijdens samenwerkingsdagen, op vergaderingen van de hoofden van financiële en operationele diensten of op regionale seminars. Begin 2017 is de laatste hand gelegd aan een nieuw procedurehandboek, dat ter beschikking is gesteld van het personeel.
- (15) Restfoutenpercentage: restfouten zijn fouten die zijn ontsnapt aan alle controles ter voorkoming, opsporing en correctie in het bestaande controlekader. De werkzaamheden ter ondersteuning van de meting van het restfoutenpercentage hebben tot doel om fouten op te sporen die niet met behulp van het interne controlesysteem zijn ontdekt, en conclusies te trekken over de doeltreffendheid van het controlesysteem.

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)*

I. Kosten/baten van de controles bij DG NEAR

De voor het nieuwe IPA-instrument voorgestelde controlestructuur verschilt niet wezenlijk van die welke in het kader van het huidige instrument wordt toegepast. Bijgevolg lijkt de nieuwe kostenstructuur op de oude kostenstructuur.

De controlekosten in 2017 (tegen de prijzen van 2017) zullen naar verwachting gelijk blijven.

De kosten van de controles in DG NEAR zijn voor 2017 geraamd op 89 miljoen EUR. De raming omvat de uitgaven voor personele middelen in verband met interne controles en de uitgaven voor evaluaties en audits.

De personeelskosten zijn geraamd op 74 miljoen EUR en omvatten directe, indirecte en overheadkosten. De berekening is gebaseerd op het aantal ambtenaren en arbeidscontractanten bij de centrale diensten en het aantal ambtenaren, arbeidscontractanten en plaatselijke functionarissen in de delegaties, vermenigvuldigd met de door de centrale diensten (DG BUDG) meegeedeelde gemiddelde kosten, met gebruikmaking van verdeelsleutels voor elke eenheid. De verdeelsleutel wordt bepaald door de tijd die elke eenheid besteedt aan controleactiviteiten, waarbij controle wordt gedefinieerd overeenkomstig artikel 2 van het Financieel Reglement: onder 'controle' wordt verstaan enige maatregel ter verkrijging van redelijke zekerheid inzake de doeltreffendheid, efficiency en rendabiliteit van verrichtingen, de betrouwbaarheid van de verslaglegging, de bescherming van activa en informatie, de voorkoming en opsporing en de correctie van fraude en onregelmatigheden en de follow-up daarvan, en de adequate beheersing van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's en met de aard van de betrokken betalingen. De controle hiervan kan diverse toetsen inhouden, alsmede de tenuitvoerlegging van beleid en procedures om de in de eerste zin beschreven doelstellingen te bereiken. De berekening van de controlekosten heeft alleen betrekking op de kosten van de Commissie.

De controlekosten bedragen 2,9 % van de waarde van de desbetreffende in 2017 beheerde financiële middelen.

Ook moet het absolute bedrag van de controlekosten worden gezien tegen de achtergrond van de voordelen van controles (goed financieel beheer, zoals wordt bevestigd door het lage restfoutenpercentage van minder dan 2%) en de kwantitatieve financiële baten van de controles, die 189 miljoen EUR bedragen.

De kosten van de nationale systemen in de landen die IPA onder indirect beheer uitvoeren, zijn niet inbegrepen. Een aanzienlijk deel van de investerings- en opleidingskosten voor het opzetten van deze systemen wordt gefinancierd door de IPA-beleidsuitgaven.

## II. Foutenpercentage in DG NEAR

Wat het (de) verwachte foutenpercentage(s) betreft, wordt er in de fase van de wetgevingsvoorstellen naar gestreefd het foutenpercentage onder de drempel van 2 % te houden.

### Raming van het restfoutenpercentage ('RFP') in DG NEAR

DG NEAR heeft een studie uitgevoerd aan de hand waarvan de doeltreffendheid van het algemene controlekader kan worden beoordeeld en die een belangrijk onderdeel vormt van de informatie waarover de directeur-generaal beschikt bij de ondertekening van de betrouwbaarheidsverklaring.

Deze indicator wordt gebruikt om de belangrijkste controledoelstelling van het DG te beoordelen en de restfouten te meten die niet via het algemene controlesysteem zijn

ontdekt. Het restfoutenpercentage moet onder de drempel van 2 % van het totale bedrag van de gecontroleerde transacties blijven.

De RFP-studie is gebaseerd op een steekproef (geselecteerd aan de hand van een geldeenheden-steekproeftrekking - monetary unit sampling) met ten minste 720 intervallen in een populatie van contracten die tussen september 2016 en augustus 2017 zijn gesloten. Bij deze methode wordt er rekening gehouden met het meerjarige karakter van de programma's van DG NEAR, aangezien de contracten die in de genoemde periode zijn gesloten en die in aanmerking zijn genomen voor de geldeenheden-steekproeftrekking over een periode van meerdere jaren werden goedgekeurd.

Het restfoutenpercentage voor 2017 (0,67 %) voor het DG is zeer bevredigend. Dit is een sterk signaal dat de op alle niveaus van het DG ontwikkelde controlepiramide naar behoren functioneert.

Het restfoutenpercentage voor 2017:

ENI-fouten:	0,65 %
IPA-fouten (excl. IMBC):	0,90 %
IPA/IMBC-fouten:	0,36 %
DG NEAR	0,67 %

Bovenste en onderste foutengrens

Het gewogen hoogste foutenpercentage is 2,33 % en het laagste 0,06 %. Dit betekent dat er met 95 procent zekerheid kan worden gesteld dat het foutenpercentage tussen deze twee grenzen ligt. Uitsplitsing van de bovenste foutengrens:

	Bovenste foutengrens	Gewogen
ENI	2,25 %	1,55 %
IPA	2,62 %	0,55 %
IMBC	2,31 %	0,23 %
Totaal		2,33 %

### 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

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

Gezien het risicovolle klimaat in de IPA-landen waarin DG NEAR actief is, moeten de systemen anticiperen op potentiële nalevingsfouten in de transacties en controles inbouwen om deze zo vroeg mogelijk te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. In de praktijk betekent dit dat de nalevingscontroles van DG NEAR hoofdzakelijk gebaseerd zijn op uitgebreide, door medewerkers van de Commissie uitgevoerde controles vooraf van transacties en op consistente systemaudits van betalingssystemen voor indirect beheer (waarbij sommige audits en controles achteraf behouden blijven), die veel verder gaan dan de financiële waarborgen

waarin het Financieel Reglement voorziet. Het nalevingskader van DG NEAR omvat onder andere de onderstaande essentiële elementen.

#### Preventieve maatregelen

- Basisopleiding over fraudekwesties voor personeel dat hulp beheert.
- Richtsnoeren conform het procedurehandboek van DG NEAR.
- Jaarlijkse IMBC-procedure, met inbegrip van een verificatie van het bestaande beheers- en controlesysteem, waaronder een beoordeling om er zeker van te zijn dat de autoriteiten die de betrokken middelen beheren, beschikken over passende fraudebestrijdingsmaatregelen voor het voorkomen en opsporen van fraude bij het beheer van EU-middelen.
- Onderzoek vooraf van de fraudebestrijdingsmechanismen waarover de begunstigde partner beschikt, in het kader van de beoordeling of het systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën in aanmerking komt voor begrotingssteun (dat wil zeggen actieve inzet om fraude en corruptie te bestrijden, passende inspectiediensten, voldoende justitiële capaciteit en efficiënte respons- en sanctiemechanismen).
- Controles vooraf van alle contracten waarvoor er een nationale openbare aanbesteding is; die worden opgeheven als de nationale systemen voldoen aan strikte beheers- en controle-ijkpunten.

#### Maatregelen voor opsporing en correctie

- Controles vooraf van transacties door medewerkers van de Commissie.
- Interne en externe audits en controles, ook door de Europese Rekenkamer.
- Controles achteraf en terugvordering.

Bij het vermoeden dat de onregelmatigheid met opzet is gepleegd (fraude), kan DG NEAR onder andere ook nog de onderstaande maatregelen nemen.

- Opschorting van de termijn voor betalingen en kennisgeving aan de entiteit.
- Specifieke audits (ad hoc/forensische audit).
- Systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES).
- Opschorting/beëindiging van overeenkomsten.
- Uitsluitingsprocedure.
- Opschorting van de verzoeken om middelen van de nationale fondsen.

DG NEAR heeft een eigen fraudebestrijdingsstrategie ontwikkeld en ten uitvoer gelegd op basis van de door OLAF verstrekte methodologie. De strategie is in 2016 geactualiseerd en goedgekeurd voor de jaren 2016-2017.

De algemene doelstellingen van deze fraudebestrijdingsstrategie zijn hieronder vermeld.

- Fraudebestrijdingsnetwerk, gegevensverzameling en richtsnoeren: oprichting van een netwerk van OLAF-steunpunten binnen DG NEAR en ontwikkeling van gegevens en statistieken over OLAF-zaken die het DG betreffen.
- Managementrapportage en betrekkingen met belanghebbenden in de EU: invoering van regelmatige rapportagecycli over fraudebestrijdingskwesties op het

niveau van het hoger management en van de leden van de Commissie, en ontwikkeling van instrumenten die deze rapportage mogelijk maken en coördinatie van de betrekkingen tussen DG NEAR en OLAF.

- Bewustmaking, procedures en documentbeheer: het personeel van DG NEAR bewuster maken van fraudebestrijding, onder meer door hun kennis en vaardigheden om preventie- en opsporingscontroles uit te voeren te vergroten, en procedures en richtsnoeren te ontwikkelen voor het melden van fraudegevallen alsook kernprestatie-indicatoren op het gebied van fraudebestrijding voor het beheersplan.

### 3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

#### 3.1. Rubriek van het meerjarige financiële kader en voorgesteld(e) nieuw(e) begrotingsonderde(de)l(en) voor uitgaven

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
	Nummer Rubriek 6	GK/NGK <sup>39</sup>	van EVA-landen <sup>40</sup>	van kandidaat-lidstaten <sup>41</sup>	van derde landen	in de zin van artikel [21, lid 2, onder b),] van het Financieel Reglement
Rubriek 6	16 01 Pretoetredingssteun — Uitgaven voor administratief beheer	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 6	16 02 Pretoetredingssteun - Beleidskredieten	GK	JA	JA	JA	JA
Rubriek 6	16 02.01 Steun voor de versterking van de rechtsstaat, de democratie, het maatschappelijk middenveld, de grondrechten en de mensenrechten, migratiebeheer, met inbegrip van grensbeheer, en veiligheid	GK	JA	JA	JA	JA
Rubriek 6	16 02.02 Steun voor de versterking van de doeltreffendheid van het openbaar bestuur, structurele hervormingen en goed bestuur	GK	JA	JA	JA	JA
Rubriek 6	16 02.03 Steun voor de ontwikkeling van regels, normen, beleidsmaatregelen en praktijken die zijn afgestemd op die van de Unie	GK	JA	JA	JA	JA
Rubriek 6	16 02.04 Steun voor de versterking van de economische en sociale ontwikkeling	GK	JA	JA	JA	JA
Rubriek 6	16 02.05 Steun voor de territoriale en grensoverschrijdende samenwerking	GK	JA	JA	JA	JA

<sup>39</sup> GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

<sup>40</sup> EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

<sup>41</sup> 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<sup>42</sup>

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

<b>Rubriek van het meerjarige financiële kader</b>	<b>6</b>	<b>NABUURSCHAP EN INTERNATIONAAL BELEID</b>
----------------------------------------------------	----------	---------------------------------------------

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten	Vastleggingen	(1)	1 899,300	1 938,665	1 978,014	2 018,145	2 058,259	2 100,355	2 143,433		14 136,171
	Betalingen	(2)	94,239	337,482	591,552	995,238	1 460,304	1 589,081	1 678,593	7 389,681	14 136,171
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten <sup>43</sup>	Vastleggingen = betalingen	(3)	49,700	50,335	50,986	51,855	52,741	53,645	54,567		363,829
<b>TOTAAL kredieten voor het budget van het programma</b>	Vastleggingen	=1 +3	1 949,000	1 989,000	2 029,000	2 070,000	2 111,000	2 154,000	2 198,000		14 500,000
	Betalingen	=2 +3	143,939	387,817	642,538	1 047,093	1 513,045	1 642,726	1 733,160	7 389,681	14 500,000

<sup>42</sup> Door het afronden kloppen de totalen niet exact.

<sup>43</sup> 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.

<b>Rubriek van het meerjarige financiële kader</b>	<b>7</b>	<b>"ADMINISTRATIEVE UITGAVEN"</b>
----------------------------------------------------	----------	-----------------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
Personele middelen	41,128	41,950	42,789	43,645	44,518	45,408	46,316		305,755
Andere administratieve uitgaven	3,532	3,602	3,674	3,748	3,823	3,899	3,977		26,255
<b>TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader</b>	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	44,659	45,552	46,464	47,393	48,341	49,307	50,294	332,010

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
<b>TOTAAL kredieten voor alle RUBRIEKEN van het meerjarige financiële kader</b>	Vastleggingen	1 993,659	2 034,552	2 075,464	2 117,393	2 159,341	2 203,307	2 248,294		14 832,010
	Betalingen	188,598	433,369	689,002	1 094,486	1 561,386	1 692,033	1 783,454	7 389,682	14 832,010



### 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)

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

<b>RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader</b>								
Personele middelen	41,128	41,950	42,789	43,645	44,518	45,408	46,316	305,755
Andere administratieve uitgaven	3,532	3,602	3,674	3,748	3,823	3,899	3,977	26,255
<b>Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader</b>	<b>44,659</b>	<b>45,552</b>	<b>46,464</b>	<b>47,393</b>	<b>48,341</b>	<b>49,307</b>	<b>50,294</b>	<b>332,010</b>

<b>Buiten RUBRIEK 7<sup>44</sup> van het meerjarige financiële kader</b>								
Personele middelen	41,750	42,585	43,436	44,305	45,191	46,095	47,017	310,379
Andere administratieve uitgaven	7,950	7,750	7,550	7,550	7,550	7,550	7,550	53,450
<b>Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader</b>	<b>49,700</b>	<b>50,335</b>	<b>50,986</b>	<b>51,855</b>	<b>52,741</b>	<b>53,645</b>	<b>54,567</b>	<b>363,829</b>

<b>TOTAAL</b>	<b>94,359</b>	<b>95,887</b>	<b>97,450</b>	<b>99,248</b>	<b>101,082</b>	<b>102,953</b>	<b>104,861</b>	<b>695,839</b>
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------	----------------	----------------	----------------

<sup>44</sup> 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.

### 3.2.2.1. Geraamde personeelsbehoeften

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

*Raming in voltijdequivalenten*

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)</b>							
Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie	199	199	199	199	199	199	199
Delegaties	50	50	50	50	50	50	50
Onderzoek door derden							
Eigen onderzoek							
<b>• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE) – AC, AL, END, INT en JPD <sup>45</sup></b>							
Rubriek 7							
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarige financieel kader	- zetel	25	25	25	25	25	25
	- delegaties	8	8	8	8	8	8
Gefinancierd uit het budget van het programma <sup>46</sup>	- zetel	97	97	97	97	97	97
	- delegaties	482	482	482	482	482	482
Onderzoek door derden							
Eigen onderzoek							
Ander (specificeren)							
<b>TOTAAL</b>	<b>861</b>	<b>861</b>	<b>861</b>	<b>861</b>	<b>861</b>	<b>861</b>	<b>861</b>

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijke functionarissen	Planning, programmering, beheer en monitoring van financiële steun
Extern personeel	Planning, programmering, beheer en monitoring van financiële steun

<sup>45</sup> AC= Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JPD = Jeune Professionnel en Délégation (jonge professional in delegaties).

<sup>46</sup> 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)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
Vermeld de 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 de 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 <sup>47</sup>						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel .....							

Vermeld voor de toegewezen ontvangsten het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

Andere opmerkingen (bijv. over de methode/formule voor de berekening van de gevolgen voor de ontvangsten of andere informatie).

<sup>47</sup> Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20 % aan inningskosten.