EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.5.2024
COM(2024) 208 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om evalueringen af Den Europæiske Unions eksterne finansieringsinstrumenter for de flerårige finansielle rammer for 2014-2020 og 2021-2027

{SWD(2024) 133 final}

Indhold

1. Baggrund 2
2. Evaluering 4
3. Konklusioner 6

1. Baggrund

Det overordnede mål med denne evaluering er at vurdere, om de nuværende eksterne finansieringsinstrumenter (EFI'er) er bedre egnede til formålet og sætter EU bedre i stand til at indgå i eksternt samarbejde end de tidligere EFI'er. De specifikke mål er at vurdere EFI'ernes resultater for så vidt angår EU-merværdi, virkning, effektivitet, fleksibilitet og evne til at tilpasse sig skiftende politiske prioriteter, muligheder for forenkling, sammenhæng, synergier og den fortsatte relevans af EFI'ernes mål. Desuden vurderes anvendelsen og funktionen af garantien for foranstaltninger udadtil, herunder dens maksimumsbeløb, også med hensyn til dens additionalitet og bidrag til de overordnede mål og resultater.

Følgende EFI'er er genstand for denne evaluering:

FFR 2021-2027

- instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI) — et globalt Europa, herunder komponenten Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling Plus (EFSD+/garantien for foranstaltninger udadtil) samt Kommissionens delegerede forordning om supplerende regler til forordningen om NDICI — et globalt Europa[1]
- instrumentet til førtiltrædelsesbistand[2] III (IPA III) samt Kommissionens delegerede forordning om supplerende regler til IPA III-forordningen[3] og Kommissionens gennemførelsesforordning om nærmere gennemførelsesbestemmelser til IPA III[4]
- det europæiske instrument for internationalt samarbejde om nuklear sikkerhed[5]
- afgørelsen om oversøisk associering, herunder Grønland[6].

FFR 2014-2020

- instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde[7]
- det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder (EIDHR)[8]

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530.
[2] IPA III:instrumentet til førtiltrædelsesbistand (2021-2027),|EUR-Lex (europa.eu).
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128.
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj.
[5] Forordning — 2021/948 — DA — EUR-Lex (europa.eu).
[6] Afgørelse — 2021/1764 — DA — EUR-Lex (europa.eu).
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A32014R0233.
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235.

- det europæiske naboskabsinstrument (ENI)[9]
- instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred[10]
- instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA)[11]
- partnerskabsinstrumentet for samarbejde med tredjelande[12]
- OLT-associeringsafgørelsen[13]
- Grønlandsafgørelsen[14]
- Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD)[15]
- den fælles gennemførelsesforordning om fælles regler og procedurer for gennemførelsen af instrumenterne til finansiering af Unionens optræden udadtil[16]
- den 11. Europæiske Udviklingsfond (EUF), som, selv om den ikke er et EU-budgetinstrument, også er omfattet af evalueringen[17].

Denne evaluering foretages i overensstemmelse med artikel 42, stk. 2, i forordningen om NDICI — et globalt Europa, IPA III-forordningens artikel 13, stk. 6, artikel 81 i afgørelsen om oversøisk associering, herunder Grønland, og artikel 14, stk. 1, i forordningen om et europæisk instrument for internationalt samarbejde om nuklear sikkerhed. Den omfatter og bygger på den endelige evaluering af EFI'erne under den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2014-2020.

Evalueringen af EFI'erne under FFR'en for 2014-2020 dækker perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. december 2020. Med hensyn til EFI'erne under FFR'en for 2021-2027 dækker evalueringen perioden fra den 1. januar 2021 til den 31. december 2022.

Evalueringens geografiske anvendelsesområde svarer til det, der henvises til i de retsakter, der er genstand for evalueringen.

Denne rapport indeholder de konklusioner, som Kommissionen har draget i forlængelse af evalueringen i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=DA.
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=DA.
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A32014R0231.
[12] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=DA.
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755.
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.076.01.0001.01.ENG.
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.249.01.0001.01.ENG.
[16] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-da.
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A32015R0322.

2. Evaluering

- **Effektivitet**

Den nuværende status for gennemførelsen af EFI'erne viser, at de er på rette vej til at nå de mål, de forventedes at opfylde på tidspunktet for deres vedtagelse, og disse mål er fortsat relevante.

NDICI — et globalt Europa tog fat på den tidligere rammes fragmenterede karakter og fusionerede flere af den foregående FFR's EFI'er. Den integrerede også den 11. EUF, der blev finansieret uden for EU-budgettet, og som omfattede lande i Afrika syd for Sahara, Vestindien og Stillehavet. NDICI — et globalt Europa dækker også naboskabsområdet sammen med andre regioner, samtidig med at dets særlige karakteristika bevares.

IPA III er et skift i retning af en mere politikdrevet og lydhør tilgang i forhold til forgængerne. Det har udviklet sig fra et sektorbaseret instrument til et mere holistisk instrument med fokus på politik. Desuden afspejler IPA III EU's prioriteter og politiske udvikling med hensyn til at forberede modtagerne på det fremtidige medlemskab af Unionen. IPA III har været effektiv med hensyn til at fremme socioøkonomisk udvikling og mobilisere de nødvendige investeringer under den økonomiske plan og investeringsplanen, samtidig med at der er behov for yderligere at fremskynde konvergensen med EU.

Med hensyn til effektiviteten af EU's ressourcer giver integrationen i NDICI — et globalt Europa og IPA III af EFSD+ mulighed for øget anvendelse af begrænsede offentlige EU-midler som løftestang for offentlige og private investeringer.

I overensstemmelse med konklusionerne i midtvejsevalueringen fra 2017 omfatter de nuværende EFI'er fleksibilitetsfunktioner, som har vist deres relevans som reaktion på covid-19 og den russiske angrebskrig mod Ukraine.

I IPA III har manglen på forud fastsatte landefinansieringsrammer givet større fleksibilitet til programbistand i overensstemmelse med presserende og skiftende behov.

- **Sammenhæng**

NDICI — et globalt Europa understøttes af det geografiske princip, dvs. gennemførelse af instrumentet primært via geografiske programmer, der skal suppleres af tematiske programmer og tiltag vedrørende hurtig reaktion. Dette har tydeliggjort sammenhængen mellem geografiske og tematiske programmer og tiltag vedrørende hurtig reaktion og dermed øget sammenhæng

og geopolitisk indflydelse og adresseret spørgsmål, der skyldes overlapningerne mellem det store antal EFI'er for 2014-2020. Anvendelsen af det geografiske princip har styrket EU's samarbejde med aktører på både nationalt og regionalt plan, hvilket har ført til en mere målrettet tilgang. Integrationen af EFSD+ i NDICI — et globalt Europa øgede sammenhængen i EU's optræden udadtil. Geografisk fokus kan yderligere tackle de specifikke udfordringer, som skrøbelige og kriseramte lande står over for.

IPA III sikrer komplementaritet mellem forskellige programmer, der støttes under instrumentet.

Der er også en indbygget sammenhæng mellem de nuværende EFI'er, da IPA III, afgørelsen om oversøisk associering, herunder Grønland, og instrumentet for internationalt samarbejde om nuklear sikkerhed henviser til NDICI — et globalt Europa vedrørende deres gennemførelse.

Ud over at styrke synergierne med andre EFI'er, der ikke er omfattet af denne evaluering, er det med de nuværende EFI'er forsøgt at forbedre sammenhængen med EU's interne politikker.

- **EU-merværdi**

EFI'er gør det muligt for EU bedre at udøve indflydelse som udviklingsaktør, global aktør og geopolitisk aktør. NDICI — et globalt Europa har skabt betydelig merværdi ved at give verden et mere integreret, omfattende og sammenhængende tilbud i forhold til den foregående FFR, hvilket har forbedret partnerlandenes kapacitet til at håndtere fælles prioriteter med EU og tackle globale udfordringer. De nuværende EFI'er har øget de europæiske aktørers kollektive deltagelse i EU's eksterne samarbejde i en Team Europe-tilgang, der bygger på EU-medlemsstaternes viden og ekspertise. Merværdien af IPA III skyldes dets særskilte mål om at forberede modtagerne på et fremtidigt medlemskab af Unionen baseret på europæiske værdier.

Selv om EFSD+ befinder sig i sine tidlige faser, har den allerede vist sin katalysatoreffekt med hensyn til at mobilisere yderligere finansiering og ekspertise og dermed bidrage til bæredygtig udvikling og vækst. Dette bidrag er i overensstemmelse med gennemførelsen af Global Gateway-initiativet, som er EU's strategi til at fremme intelligente, rene og sikre forbindelser i den digitale sektor og i energi- og transportsektoren og til at styrke sundheds-, uddannelses- og forskningssystemer i hele verden, herunder gennem de økonomiske planer og investeringsplanerne i naboskabsområdet. De supplerer den rolle, som investeringsrammen for Vestbalkan spiller under IPA III.

3. Konklusioner

Konklusionerne i midtvejsrapporten fra 2017, der dækker EFI'erne under FFR 2014-2020, forblev gyldige i hele den tidligere FFR's periode, og de indgik i vid udstrækning i udformningen af det nuværende sæt instrumenter.

Forordningen om NDICI — et globalt Europa, IPA III-forordningen, afgørelsen om oversøisk associering, herunder Grønland, og forordningen om instrumentet for internationalt samarbejde om nuklear sikkerhed samt de tilhørende delegerede forordninger kræver ikke lovændringer midtvejs.

NDICI — et globalt Europa

- NDICI — et globalt Europa har generelt vist sig at være egnet til formålet. Instrumentets nuværende gennemførelsesstatus viser, at det er på rette vej til at nå de mål, det forventedes at opfylde på tidspunktet for vedtagelsen, og disse mål er fortsat relevante.
- I den skiftende geopolitiske kontekst fungerer NDICI — et globalt Europa også effektivt som et vigtigt redskab til at udrulle Global Gateway-strategien, herunder de økonomiske planer og investeringsplanerne for det østlige partnerskab og de sydlige nabolande.
- NDICI — et globalt Europa har også gjort det muligt for EU at fremme sine interne politikker og prioriteter på en mere sammenhængende måde over for resten af verden. For at øge sammenhængen mellem målene for interne og eksterne foranstaltninger skal instrumentet bidrage bedre til en integreret tilgang, der afbalancerer EU's interesser, partnerskaber og værdier.
- Med hensyn til forenklingsgevinster udgør NDICI — et globalt Europa et fælles retsgrundlag for en stor del af EU's eksterne interventioner og gennemførelsesbestemmelserne hertil.
- Ved at erstatte et stort antal EFI'er i den tidligere FFR har NDICI — et globalt Europa medført en betydelig stigning i sammenhæng og komplementaritet med hensyn til de geografiske og tematiske programmer og tiltag vedrørende hurtig reaktion og andre EFI'er.

- Selv om gennemførelsen af EFSD+ befinder sig i en tidlig fase, har den allerede vist sin katalysatoreffekt med hensyn til at mobilisere yderligere finansiering og ekspertise, der bidrager til bæredygtig udvikling og vækst og gennemførelse af Global Gateway, herunder gennem de økonomiske planer og investeringsplanerne i naboskabsområdet.
- Den private sektors bidrag via EFSD+ er afgørende for en effektiv anvendelse af EU-budgettet til at støtte bæredygtig vækst i partnerlandene. Placeringen af EFSD+ i NDICI — et globalt Europa har bidraget til strømlining af alle gennemførelsesbestemmelser.
- Forskellige fleksibilitetsfunktioner i NDICI — et globalt Europa har vist deres relevans med hensyn til at forfølge EU's prioriteter og yde støtte til partnerlande, navnlig i forbindelse med covid-19-pandemien, den russiske angrebskrig mod Ukraine og migrationspresset, navnlig i nabolandene. Tre år efter gennemførelsen af stødpuden NDICI — et globalt Europa er instrumentet imidlertid næsten udtømt, hvilket viser et misforhold mellem de disponible midler og de faktiske behov. Desuden blev NDICI — et globalt Europa ikke udformet med henblik på at støtte lande i krig i det omfang, Ukraine har brug for. Derfor blev det nye finansieringsinstrument, Ukrainefaciliteten, vedtaget for perioden 2024-27, for at støtte Ukraine både i lyset af Ruslands igangværende angrebskrig og på landets vej mod EU-medlemskab.
- På den ene side er NDICI — et globalt Europa generelt godt på vej til at nå udgiftsmålene, selv om der vil være behov for en yderligere indsats i de kommende år for nogle af dem, f.eks. klimaet. På den anden side har deres høje antal også begrænset instrumentets fleksibilitet.
- Programmeringen har gjort det muligt at identificere fælles prioriteter med partnerlandene. Da programmeringsdokumenterne dækker en bred vifte af mål, er der behov for yderligere prioritering nedstrøms. Programmering er fortsat en tung proces, som igen bidrager til forsinkelser i begyndelsen af gennemførelsesfasen.
- Medtagelsen af en søjle for hurtig reaktion, der ikke er programmerbar, og som er bygget op omkring tre komponenter, hvoraf to er nye (modstandsdygtighed og udenrigspolitiske behov), har givet EU en bredere værktøjskasse til hurtigt at håndtere presserende uforudsete og nye politiske prioriteter, som ikke kan tackles gennem programmeringen, samt til at gennemføre sammenhængen mellem humanitær bistand, fred og udvikling. Der er behov for en større indsats for at gøre den overordnede tilgang mere effektiv og forbedre koordineringen mellem relevante finansieringsinstrumenter, navnlig i samarbejdet med konfliktramte lande og i andre skrøbelige sammenhænge.

- NDICI — et globalt Europa tilfører partnerlandene en betydelig merværdi med hensyn til at give et større og mere sammenhængende tilbud. Der er behov for en større indsats, når det drejer sig om at bygge bro mellem kortsigtede tiltag vedrørende hurtig reaktion og langsigtede tiltag.
- For at lette læring skal forbedringer af overvågning og evaluering fokusere på at maksimere anvendelsen af kvalitative analyser af resultaterne.
- For at opnå større EU-merværdi og en "samlet EU-tilgang" er der behov for mere tid og mere samarbejde på tværs af tjenester og med medlemsstaterne. For bedre at udnytte muligheder og maksimere mulighederne for EU's indflydelse kan der være behov for differentierede reaktionsstrategier.

IPA III

- IPA III har vist sin generelle effektivitet som et førtiltrædelsesinstrument og er godt på vej til at nå sine vigtigste mål. Instrumentet er i overensstemmelse med den nye udvidelsesmetode, hvor de grundlæggende elementer i EU-tiltrædelsesprocessen har en fremtrædende plads. Det afspejler også EU's politiske prioriteter og udviklinger, såsom fokus på grønne, digitale og økonomiske prioriteter, som det fremgår af den vægt, der lægges på gennemførelsen af de økonomiske planer og investeringsplanerne på Vestbalkan.
- IPA III har været effektiv med hensyn til at fremme socioøkonomisk udvikling og mobilisere de nødvendige investeringer under den økonomiske plan og investeringsplanen, samtidig med at der er behov for yderligere at fremskynde konvergensen med EU.
- IPA III er et mere udfordrende instrument for modtagerne end dets forgængere, da det kræver et stærkt ejerskab og strategisk planlægningskapacitet fra deres side med hensyn til bilateral programmering. Der vil være behov for en større indsats i anden del af FFR for at omdanne modtagernes strategiske reaktioner til flerårige strategiske planlægningsdokumenter med prioriterede og gradvise reformer og tiltag.
- Selv om IPA III er udformet som et resultatbaseret instrument både med hensyn til bistandens omfang og intensitet, har balancen mellem resultatvurderingen og princippet om rimelig andel begrænset den økonomiske belønning til modtagere, der klarer sig godt.

- IPA III har været særlig effektiv med hensyn til at anvende en blanding af metoder og værktøjer, herunder budgetstøtte, tilskud og investeringer. Der er også opnået effektivitetsgevinster med færre og større tiltag, men der er yderligere plads til at strømline og overveje flerårig programmering med hensyn til bilateral programmering.
- Det nye fælles overvågnings- og rapporteringssystem, IPA III-resultatrammen, udgør en betydelig forbedring i forhold til den resultatramme, der anvendes under IPA II. Det forventes at forbedre programmeringen, overvågningen, rapporteringen og evalueringen af IPA III.
- IPA III har været fleksibel med hensyn til at reagere på ekstraordinære eksterne begivenheder på trods af manglen på en lignende stødpude som i instrumentet NDICI — et globalt Europa. Manglen på forud fastsatte landefinansieringsrammer har givet den nødvendige fleksibilitet til programbistand i overensstemmelse med presserende og skiftende behov.
- IPA III sikrer sammenhæng med de foregående instrumenter og komplementaritet mellem de forskellige typer programmer, det støtter. Instrumentet er også i overensstemmelse med andre områder af EU's optræden udadtil og EU's interne politikker. Da Ukraine, Moldova og Georgien nu er blevet udvidelseslande, men fortsat finansieres uden for IPA III, skal der konsekvent sikres sammenhæng mellem IPA III og de instrumenter, som de modtager EU-bistand fra.
- Med IPA III er EU den største donor i udvidelsesregionen. EU's merværdi multipliceres af mangeårige partnerskaber, navnlig med internationale organisationer, internationale finansielle institutioner og medlemsstater.
- IPA III's overordnede mål om at forberede modtagerne på et fremtidigt medlemskab af Unionen ved at øge tilpasningen af national lovgivning og offentlig forvaltning til gældende EU-ret og EU-standarder er fortsat relevante. IPA III vil blive suppleret med et nyt finansieringsinstrument, reform- og vækstfaciliteten for Vestbalkan, som har til formål yderligere at fremskynde grundlæggende socioøkonomiske reformer med nye former for finansiering og forhåndsbetalingsbetingelser.

Afgørelsen om oversøisk associering, herunder Grønland

- Afgørelsen om oversøisk associering, herunder Grønland, har bevist sit værd. Ved at sammenlægge Grønlandsafgørelsen og OLT-associeringsafgørelsen er der med dette associeringsinstrument skabt et fælles retsgrundlag for alle 13 oversøiske lande og

territorier (OLT'er), herunder Grønland, med et særligt budgetkapitel som anmodet af Europa-Parlamentet.

- Henvisningsklausulen til NDICI — et globalt Europa med henblik på gennemførelsen af samarbejdet (jf. artikel 81 i afgørelsen om oversøisk associering, herunder Grønland) har øget sammenhængen med andre EFI'er betydeligt. De tærskler, der gælder for udvalgsproceduren i NDICI — et globalt Europa, og som der henvises til i afgørelsen om oversøisk associering, herunder Grønland, kunne imidlertid tilpasses sidstnævntes behov.
- OLT'erne nyder ikke længere godt af en særlig finansieringsramme under Den Europæiske Investeringsbank, men finansieres via OLT-investeringsfaciliteten under den 11. EUF. De har nu adgang til InvestEU-programmet på et konkurrencemæssigt grundlag, men det er for tidligt at vurdere dets indvirkning på den private sektor i OLT'erne.

Instrumentet for internationalt samarbejde om nuklear sikkerhed

- Instrumentet for internationalt samarbejde om nuklear sikkerhed er et unikt instrument, der supplerer NDICI — et globalt Europa på området for nukleart samarbejde i henhold til Euratoms retsgrundlag. Det er velegnet til at tackle udfordringerne inden for nuklear sikkerhed, håndtering af radioaktivt affald og nuklear sikkerhedskontrol.
- Instrumentets planlægning var tilstrækkelig fleksibel til at reagere på de udfordringer, der er opstået som følge af den russiske angrebskrig mod Ukraine.