EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.5.2024
COM(2024) 208 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Evaluatie van de externe financieringsinstrumenten van de Europese Unie voor het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 en de jaren 2021-2027

{SWD(2024) 133 final}

Inhoud

1. Achtergrond 2
2. Evaluatie 4
3. Conclusies 6

1. Achtergrond

Deze evaluatie heeft als algemene doelstelling te beoordelen of de huidige externe financieringsinstrumenten (EFI's) beter geschikt zijn voor het beoogde doel en de EU beter in staat stellen om externe samenwerkingsverbanden aan te gaan dan de vorige instrumenten. De specifieke doelstellingen zijn het beoordelen van de prestaties van de EFI's wat betreft EU-meerwaarde, doeltreffendheid, efficiëntie, impact, flexibiliteit en vermogen om te reageren op veranderende politieke en beleidsprioriteiten, ruimte voor vereenvoudiging, samenhang, synergieën en blijvende relevantie van de doelstellingen van de EFI's. Voorts worden ook het gebruik en de werking van de garantie voor extern optreden, met inbegrip van het maximumbedrag, beoordeeld op additionaliteit en bijdrage aan de algemene doelstellingen en resultaten.

Deze evaluatie betreft de volgende EFI's:

MFK 2021-2027

- het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld (NDICI — Europa in de wereld), met inbegrip van de component Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+)/garantie voor extern optreden, evenals de gedelegeerde verordening van de Commissie tot aanvulling van de verordening NDICI — Europa in de wereld[1];
- het instrument voor pretoetredingssteun[2] III (IPA III) en de gedelegeerde verordening van de Commissie tot aanvulling van de IPA III-verordening[3] en de uitvoeringsverordening van de Commissie betreffende nadere bepalingen voor de uitvoering van IPA III[4];
- het Europees instrument voor internationale samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (INSC)[5];
- het besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland[6].

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530.
[2] IPA III: het instrument voor pretoetredingssteun (2021-2027) | EUR-Lex (europa.eu).
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128.
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj.
[5] Verordening - 2021/948 - NL - EUR-Lex (europa.eu).
[6] Besluit - 2021/1764 - NL - EUR-Lex (europa.eu).

MFK 2014-2020

- het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI)[7];
- het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)[8];
- het Europees nabuurschapsinstrument (ENI)[9];
- het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP)[10];
- het instrument voor pretoetredingssteun (IPA)[11];
- het partnerschapsinstrument voor samenwerking met derde landen (PI)[12];
- het besluit betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie (LGO-besluit)[13];
- het Groenlandbesluit (GD)[14];
- het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO)[15];
- de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden[16];
- het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat weliswaar geen EU-begrotingsinstrument is maar toch onder deze evaluatie valt[17].

Deze evaluatie wordt uitgevoerd in overeenstemming met artikel 42, lid 2, van de verordening NDICI — Europa in de wereld, artikel 13, lid 6, van de IPA III-verordening, artikel 81 van het besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland en artikel 14, lid 1, INSC. Zij omvat en bouwt voort op de eindevaluatie van de EFI's in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020.

---

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32014R0233.
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235.

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

De evaluatie van de EFI's in het kader van het MFK 2014-2020 bestrijkt de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020. Voor de EFI's in het kader van het MFK 2021-2027 bestrijkt de evaluatie de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022.

De geografische reikwijdte van de evaluatie komt overeen met die waarnaar wordt verwezen in de rechtshandelingen waarop de evaluatie betrekking heeft.

Dit verslag bevat de conclusies die de Commissie heeft getrokken na de evaluatie in het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie.

2. Evaluatie

- **Doeltreffendheid en efficiëntie**

De huidige stand van uitvoering van de EFI's geeft aan dat zij op schema liggen om de doelstellingen te bereiken die zij ten tijde van de vaststelling ervan moesten halen en dat deze doelstellingen nog steeds relevant zijn.

Met NDICI — Europa in de wereld werd de versnipperde aard van de vorige structuur aangepakt, door meerdere EFI's van het vorige MFK samen te voegen. Ook het 11e EOF, dat buiten de EU-begroting werd gefinancierd en betrekking had op landen in Afrika bezuiden de Sahara, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, werd erin geïntegreerd. NDICI — Europa in de wereld bestrijkt zowel het nabuurschap als andere regio's, met behoud van zijn specifieke kenmerken.

IPA III betekent een verschuiving in de richting van een meer beleidsgestuurde en responsieve aanpak in vergelijking met de voorgangers van het instrument. Het is geëvolueerd van een sectoraal instrument naar een meer holistisch beleidsgericht instrument. IPA III weerspiegelt bovendien de prioriteiten en beleidsontwikkelingen van de EU bij het voorbereiden van begunstigden op toekomstig lidmaatschap van de Unie. IPA III is ook doeltreffend gebleken in het bevorderen van sociaaleconomische ontwikkeling en het stimuleren van de nodige investeringen in het kader van het economisch en investeringsplan, hoewel de convergentie met de EU verder moet worden versneld.

Wat het efficiënte gebruik van EU-middelen betreft, maakt de opname van het EFSD+ in NDICI — Europa in de wereld en IPA III het mogelijk om de beperkte openbare financiële

middelen van de EU beter te gebruiken als hefboom voor publieke en particuliere investeringen.

Naar aanleiding van de conclusies van de tussentijdse evaluatie van 2017 bevatten de huidige EFI's flexibiliteitskenmerken, die hun relevantie hebben bewezen in de respons op de COVID-19-crisis en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

Doordat IPA III niet werkt met vooraf vastgestelde financiële toewijzingen per land, was er meer flexibiliteit om de bijstand te programmeren op basis van dringende en veranderende behoeften.

- **Samenhang**

NDICI — Europa in de wereld is gestoeld op het beginsel van "geografisering", waarbij het instrument voornamelijk wordt uitgevoerd via geografische programma's, die worden aangevuld met thematische programma's en acties voor snelle respons. Daarmee is het verband tussen geografische acties, thematische acties en acties voor snelle respons duidelijker geworden, waardoor de samenhang en de geopolitieke invloed toenemen en de problemen die voortvloeien uit de overlappingen tussen het grote aantal EFI's voor 2014-2020, worden aangepakt. De toepassing van de logica van geografisering heeft de contacten van de EU met actoren op zowel nationaal als regionaal niveau verbeterd, wat tot een meer gerichte aanpak heeft geleid. De opname van het EFSD+ in NDICI — Europa in de wereld heeft de samenhang van het externe optreden van de EU vergroot. Geografisering kan ook de specifieke uitdagingen helpen aanpakken waarmee kwetsbare en door crises getroffen landen worden geconfronteerd.

IPA III zorgt voor complementariteit tussen de verschillende programma's die met het instrument worden ondersteund.

Ook bestaat er een ingebouwde samenhang tussen de huidige EFI's, aangezien IPA III, het besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland, en INSC voor hun uitvoering allemaal naar NDICI — Europa in de wereld verwijzen.

De huidige EFI's versterken niet alleen de synergieën met andere EFI's die niet onder deze evaluatie vallen, maar streven ook een grotere samenhang met het interne beleid van de EU na.

- **EU-meerwaarde**

Dankzij EFI's kan de EU haar invloed als ontwikkelingsactor, mondiale speler en geopolitieke speler beter uitoefenen. NDICI — Europa in de wereld heeft een aanzienlijke meerwaarde opgeleverd door de wereld een meer geïntegreerd, omvangrijk en samenhangend aanbod aan

te reiken in vergelijking met het vorige MFK en partnerlanden zo beter in staat te stellen om gezamenlijke prioriteiten met de EU aan te pakken en mondiale uitdagingen het hoofd te bieden. De huidige EFI's hebben de collectieve betrokkenheid van Europese actoren bij de externe samenwerking van de EU vergroot binnen een Team Europa-aanpak, voortbouwend op de kennis en deskundigheid van de EU-lidstaten. De meerwaarde van IPA III komt voort uit de specifieke doelstelling om begunstigden voor te bereiden op toekomstig lidmaatschap van de Unie, op basis van Europese waarden.

Hoewel het EFSD+ nog in zijn kinderschoenen staat, heeft het al bewezen als katalysator te kunnen fungeren bij het mobiliseren van aanvullende financiering en deskundigheid, en zo bij te dragen aan duurzame ontwikkeling en groei. Deze bijdrage strookt met de uitvoering van het Global Gateway-initiatief, de strategie van de EU om een forse impuls te geven aan slimme, schone en veilige verbindingen in het digitale domein, de energiesector en de sector vervoer en om gezondheids-, onderwijs- en onderzoeksstelsels over de hele wereld te versterken, onder meer via de economische en investeringsplannen voor het nabuurschap. Die lopen parallel met de rol van het investeringskader voor de Westelijke Balkan in IPA III.

3. Conclusies

De conclusies van het tussentijdse evaluatieverslag van 2017 over de EFI's in het kader van het MFK 2014-2020 bleven gedurende de gehele periode van dat voorbije MFK geldig en zijn grotendeels meegenomen in het ontwerp van de huidige reeks instrumenten.

De verordeningen betreffende NDICI — Europa in de wereld, IPA III, het besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland, en INSC, evenals de bijbehorende gedelegeerde verordeningen, hoeven niet tussentijds te worden gewijzigd.

NDICI — Europa in de wereld

- NDICI — Europa in de wereld is over het algemeen geschikt gebleken voor het beoogde doel. De huidige stand van uitvoering geeft aan dat het op schema ligt om de doelstellingen te bereiken die het ten tijde van de vaststelling ervan moest halen en dat deze doelstellingen nog steeds relevant zijn.

- In de evoluerende geopolitieke context dient NDICI — Europa in de wereld ook effectief als belangrijk instrument om de Global Gateway-strategie uit te rollen, met inbegrip van de economische en investeringsplannen voor het Oostelijk Partnerschap en het zuidelijk nabuurschap.
- Dankzij NDICI — Europa in de wereld kon de EU ook haar interne beleid en prioriteiten op een meer samenhangende wijze uitdragen naar de buitenwereld. Om de samenhang tussen doelstellingen van intern en van extern optreden te vergroten, moet het sterker bijdragen tot een geïntegreerde aanpak waarin de belangen, partnerschappen en waarden van de EU met elkaar in evenwicht zijn.
- Wat vereenvoudiging betreft, biedt NDICI — Europa in de wereld een uniforme rechtsgrondslag voor een groot deel van de externe interventies van de EU en de uitvoeringsmodaliteiten daarvan.
- Door een groot aantal van de EFI's van het vorige MFK over te nemen, heeft NDICI — Europa in de wereld de samenhang en complementariteit van de geografische acties, thematische acties en acties voor een snelle respons aanzienlijk vergroot.
- Hoewel de uitvoering van het EFSD+ zich nog in een prille fase bevindt, heeft het fonds al bewezen als katalysator te kunnen fungeren bij het mobiliseren van aanvullende financiering en deskundigheid, en zo bij te dragen aan duurzame ontwikkeling en groei en aan de uitvoering van de Global Gateway, onder meer via de economische en investeringsplannen voor het nabuurschap.
- De bijdrage van de particuliere sector via EFSD+ is van essentieel belang voor een efficiënt gebruik van de EU-begroting om duurzame groei in de partnerlanden te ondersteunen. De opname van het EFSD+ in NDICI — Europa in de wereld heeft alle uitvoeringsmodaliteiten helpen stroomlijnen.
- Verschillende flexibiliteitskenmerken binnen NDICI — Europa in de wereld zijn relevant gebleken om de EU-prioriteiten na te streven en partnerlanden ondersteuning te bieden, in het bijzonder in de context van de COVID-19-pandemie, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de migratiedruk, met name in het nabuurschap. Drie jaar nadat NDICI — Europa in de wereld van start ging, is de buffer echter nagenoeg uitgeput, wat aangeeft dat de beschikbare middelen niet zijn afgestemd op de werkelijke behoeften. Bovendien was NDICI — Europa in de wereld niet opgezet om landen in oorlog te ondersteunen op de schaal die Oekraïne nodig heeft. Daarom werd voor de periode 2024-2027 een nieuw financieringsinstrument vastgesteld, de faciliteit voor

Oekraïne, om Oekraïne te ondersteunen in het licht van de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland en op zijn weg naar EU-lidmaatschap.

- Enerzijds ligt NDICI — Europa in de wereld grotendeels op schema om de uitgavendoelstellingen te bereiken, al zullen voor sommige daarvan, zoals klimaat, meer inspanningen nodig zijn de komende jaren. Anderzijds heeft het grote aantal uitgavendoelstellingen de flexibiliteit van het instrument beperkt.
- De programmering heeft het mogelijk gemaakt om gemeenschappelijke prioriteiten met partnerlanden vast te stellen. Aangezien programmeringsdocumenten een brede waaier van doelstellingen bestrijken, moeten er stroomafwaarts verdere prioriteiten worden vastgesteld. Programmering blijft een zwaar proces, wat op zijn beurt bijdraagt aan vertragingen bij het begin van de uitvoeringsfase.
- De opname van een niet-programmeerbare pijler voor snelle respons, die is opgezet rond drie componenten, waarvan er twee nieuw zijn (veerkracht en behoeften op het gebied van buitenlands beleid), heeft de EU een breder instrumentarium verschaft om dringende onvoorziene en opkomende politieke prioriteiten aan te pakken die niet via de programmering kunnen worden aangepakt en om de koppeling tussen humanitaire hulp, vrede en ontwikkelingssamenwerking toe te passen. Er zijn meer inspanningen nodig om de algehele benadering doeltreffender te maken en om de coördinatie tussen de relevante financieringsinstrumenten te verbeteren, in het bijzonder in de contacten met door conflicten getroffen landen en in andere contexten van kwetsbaarheid.
- NDICI — Europa in de wereld biedt partnerlanden een aanzienlijke meerwaarde, doordat het een omvangrijker en samenhangender aanbod aanreikt. Er zijn meer inspanningen nodig om de acties voor een snelle respons op de korte termijn te koppelen aan acties op de lange termijn.
- Om gemakkelijker lessen te kunnen trekken uit de ervaringen, moeten de monitoring en evaluatie worden verbeterd door een grondige kwalitatieve analyse van de resultaten.
- Om een grotere EU-meerwaarde en een “EU-brede aanpak” te realiseren, zal meer tijd en meer samenwerking tussen diensten en met lidstaten nodig zijn. Om kansen beter te benutten en de hefboomwerking van de EU te maximaliseren, zullen mogelijk gedifferentieerde responsstrategieën nodig zijn.

IPA III

- IPA III is over het algemeen doeltreffend gebleken als pretoetredingsinstrument en ligt op schema om zijn belangrijkste doelstellingen te halen. Het instrument is afgestemd op de nieuwe uitbreidingsmethode, waarin de grondbeginselen van het EU-toetredingsproces voorop staan. Het sluit ook aan op de beleidsprioriteiten en -ontwikkelingen van de EU, zoals de nadruk op groene, digitale en economische prioriteiten, zoals blijkt uit de bijzondere aandacht voor de uitvoering van de economische en investeringsplannen voor de Westelijke Balkan.
- IPA III is ook doeltreffend gebleken in het bevorderen van sociaaleconomische ontwikkeling en het stimuleren van de nodige investeringen in het kader van het economisch en investeringsplan, hoewel de convergentie met de EU verder moet worden versneld.
- IPA III is voor de begunstigden een lastiger instrument dan zijn voorgangers, omdat het van hen een sterke eigen inbreng en strategische planningscapaciteit op het gebied van bilaterale programmering vereist. In het tweede deel van het MFK zullen meer inspanningen nodig zijn om de strategische respons van de begunstigden om te zetten in meerjarige strategische planningsdocumenten met geprioriteerde, opeenvolgende hervormingen en acties.
- Hoewel IPA III zowel qua reikwijdte als qua steunintensiteit is opgezet als een prestatiegericht instrument, heeft de afweging tussen de prestatiebeoordeling en het beginsel van een eerlijke verdeling de financiële beloning voor goed presterende begunstigden beperkt.
- IPA III is bijzonder efficiënt gebleken in de inzet van een mix van modaliteiten en instrumenten, waaronder begrotingssteun, subsidies en investeringen. Voorts werd de efficiëntie vergroot door minder, maar grotere acties, al is er nog ruimte om te stroomlijnen en een meerjarenprogrammering te overwegen voor bilaterale programmering.
- Het nieuwe uniforme systeem voor monitoring en verslaglegging, het resultatenkader van IPA III, betekent een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het resultatenkader dat bij IPA II werd gebruikt. Verwacht wordt dat het de programmering, monitoring, verslaglegging en evaluatie van IPA III zal verbeteren.
- Met IPA III kon flexibel worden gereageerd op uitzonderlijke externe gebeurtenissen, ondanks het ontbreken van een vergelijkbare buffer als bij NDICI — Europa in de

wereld. Het feit dat niet wordt gewerkt met vooraf vastgestelde financiële toewijzingen per land heeft de nodige flexibiliteit geboden om de bijstand te programmeren op basis van dringende en veranderende behoeften.

- IPA III zorgt voor samenhang met de voorgaande instrumenten en voor complementariteit tussen de verschillende soorten programma's die ermee worden ondersteund. Het is ook samenhangend met andere gebieden van het externe optreden en met het interne beleid van de EU. Aangezien Oekraïne, Moldavië en Georgië nu uitbreidingslanden zijn, maar nog steeds buiten IPA III worden gefinancierd, zal de samenhang tussen IPA III en de instrumenten waaruit zij EU-bijstand ontvangen consequent moeten worden gewaarborgd.
- Met IPA III is de EU de grootste donor in de uitbreidingsregio. De meerwaarde van de EU wordt verveelvoudigd door langdurige partnerschappen, in het bijzonder met internationale organisaties, internationale financiële instellingen en lidstaten.
- De algemene doelstellingen van IPA III, te weten begunstigden voor te bereiden op hun toekomstige lidmaatschap van de Unie door de nationale wetgeving en het openbaar bestuur meer in overeenstemming te brengen met het EU-acquis en de EU-normen, blijven relevant. IPA III zal worden aangevuld met een nieuw financieringsinstrument, de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan, die de fundamentele sociaaleconomische hervormingen verder moet versnellen met nieuwe soorten financiering en ex-antebetalingsvoorwaarden.

Besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland

- Het besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland heeft zijn nut bewezen. Door het Groenlandbesluit en het voormalige LGO-besluit samen te voegen, heeft dit associatie-instrument nu een gemeenschappelijke rechtsgrondslag voor alle 13 landen en gebieden overzee (LGO), met inbegrip van Groenland, met een specifiek begrotingshoofdstuk, zoals het Europees Parlement had gevraagd.
- Doordat het een clausule bevat waarin voor de uitvoering van de samenwerking (zie artikel 81 van het besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland) wordt verwezen naar NDICI — Europa in de wereld, heeft het de samenhang met andere EFI's aanzienlijk vergroot. De drempels voor comitologie die in NDICI — Europa in de wereld zijn opgenomen en waarnaar wordt verwezen in het besluit

betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland, zouden echter aan de behoeften van dat besluit kunnen worden aangepast.

- De LGO's beschikken niet langer over een specifieke toewijzing in het kader van de uit het 11e EOF gefinancierde LGO-investeringsfaciliteit van de Europese Investeringsbank. Zij hebben nu op concurrerende basis toegang tot het InvestEU-programma, maar het is nog te vroeg om het effect daarvan op de particuliere sector in de LGO's te beoordelen.

INSC

- Het INSC is een uniek instrument dat een aanvulling vormt op NDICI — Europa in de wereld wat de nucleaire samenwerking betreft, op basis van de rechtsgrondslag van Euratom. Het is uitstekend geschikt om uitdagingen aan te pakken op het gebied van nucleaire veiligheid, het beheer van radioactief afval en nucleaire veiligheidscontroles.
- De planning van het INSC was flexibel genoeg om te reageren op de uitdagingen die de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne met zich heeft gebracht.