



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
COM(2011) 838 definitief

2011/0404 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II)

{SEC(2011) 1462 definitief}
{SEC(2011) 1463 definitief}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel moet worden bekeken in de context van alle voorgestelde financiële instrumenten voor de financiële vooruitzichten 2014-2020 zoals beschreven in de Mededeling "Een begroting voor Europa 2020"¹. De mededeling schetst het begrotingskader voor de instrumenten van de EU op het gebied van extern optreden in rubriek 4 (Europa in de wereld), inclusief het pretoetredingsinstrument (IPA). Op basis daarvan stelt de Commissie een ontwerpverordening voor tot vaststelling van het wetgevingskader voor het nieuwe IPA, samen met een beoordeling van de effecten van alternatieven voor het instrument.

Artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat elke Europese staat die de in artikel 2 van het Verdrag bedoelde beginselen eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie.

De voorbije vijftig jaar heeft de EU tegelijk gestreefd naar integratie en uitbreiding. Het aantal lidstaten is gestegen van 6 naar de huidige 27, en de bevolking is gegroeid van minder dan 200 miljoen naar ruim 500 miljoen mensen. Uit een evaluatie², vijf jaar na de vijfde uitbreiding van de EU in 2004, bleek het volgende: de recente uitbreidingen hebben grotere economische welvaart gebracht voor alle EU-burgers en hebben van Europa een sterkere speler in de wereldeconomie gemaakt; het institutionele en juridische kader en de gemeenschappelijke beleidsinstrumenten van de EU hebben een belangrijke rol gespeeld in dit succes; ondernemers en burgers in de hele uitgebreide EU hebben duidelijk voordeel gehad bij de uitbreiding en de uitgebreide EU kan de huidige en toekomstige problemen beter het hoofd bieden.

In de conclusies van de Raad van 14 december 2010 werd nog eens herhaald waarom de uitbreiding van de EU werd voortgezet. *"De uitbreiding versterkt vrede, democratie en stabiliteit in Europa, dient de strategische belangen van de EU en helpt de EU haar beleidsdoelstellingen beter te verwezenlijken op belangrijke gebieden die essentieel zijn voor economisch herstel en duurzame groei."* De conclusies van de Raad bevestigden dat de EU dankzij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon tegelijkertijd aan verdere uitbreiding en aan betere integratie kan werken.

Op dit ogenblik voert de EU besprekingen met vijf kandidaat-lidstaten³ en vier potentiële kandidaat-lidstaten⁴. In 2014 zal enkel Kroatië een lidstaat zijn geworden. Uit sociaaleconomische indicatoren blijkt dat - behalve IJsland - de uitbreidingslanden nog flink onder het EU-gemiddelde en zelfs onder het niveau van de zwakste lidstaten zitten. Er zijn aanzienlijke investeringen nodig om deze landen, met hun lage sociaaleconomische

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een begroting voor Europa 2020", COM(2011) 500 definitief van 29.6.2011.

² "De EU vijf jaar na de uitbreiding - Economische prestaties en uitdagingen" - Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de ECB, 20 februari 2009.

³ Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, IJsland, Montenegro en Turkije.

⁴ Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië en Kosovo (overeenkomstig Resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad).

ontwikkeling, dichter bij de EU-normen te brengen en hen te helpen te voldoen aan de verplichtingen van het lidmaatschap en niet te bezwijken onder de concurrentiedruk van de interne markt. Deze landen moeten ook voorbereid zijn op wereldwijde problemen als de klimaatverandering en moeten zich aansluiten bij de inspanningen waarmee de EU deze complexe problemen aanpakt. De vijf hoofddoelstellingen van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei omvatten een aanpak van de klimaatverandering en doelstellingen inzake hernieuwbare energie. De EU heeft vertrouwen in het model voor koolstofarme groei; dat model moet dan ook worden uitgedragen, ook in het uitbreidingsproces.

Daarnaast zijn de landen in de Westelijke Balkan nog vrij jonge staten, die tot stand zijn gekomen na het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië. De politieke stabiliteit en de beginselen van democratie, respect voor de mensenrechten en goed bestuur zijn allemaal grondwaarden van de EU waaraan nog moet worden gewerkt.

Zonder hulp kunnen de landen die inspanningen niet leveren en de kosten van de toetredingsvereisten niet dragen. De meeste landen beschikken niet over de nodige middelen om de institutionele hervormingen en overheidsinvesteringen te bekostigen die nodig zijn om hun samenleving en economie te stabiliseren en de weg naar duurzame ontwikkeling in te slaan.

Momenteel krijgen de uitbreidingslanden technische en financiële bijstand via het instrument voor pretoetredingssteun (IPA)⁵. Eind 2013 loopt het instrument af. In het licht van toekomstige toetredingen moet de EU kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten technische en financiële bijstand blijven bieden om hun moeilijke situatie te boven te komen en zich duurzaam te ontwikkelen.

Het nieuwe pretoetredingsinstrument moet *gericht blijven op de verwezenlijking van het uitbreidingsbeleid*, dat een van de hoofdprioriteiten van het externe optreden van de EU is, waarmee wordt gestreefd naar stabiliteit, veiligheid en welvaart in Europa. Het nieuwe instrument moet kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten dan ook blijven ondersteunen bij hun voorbereidingen op EU-lidmaatschap en bij de geleidelijke aanpassing van hun instellingen en economie aan de normen en het beleid van de Europese Unie op basis van hun specifieke behoeften en aangepast aan hun eigen uitbreidingsagenda. Op die manier kan de financiële steun beter worden afgestemd op de algemene vooruitgang die met de tenuitvoerlegging van de pretoetredingsstrategie is geboekt.

Daarnaast moet de toekomstige pretoetredingssteun nog strategischer, efficiënter en doelgerichter worden dan hij al was, en moet worden gestreefd naar meer duurzame resultaten bij het klaarstomen van deze landen voor het lidmaatschap. Het nieuwe instrument moet soepeler kunnen werken en moet zorgen voor meer middelen van andere donoren of de particuliere sector door innovatieve financieringsinstrumenten te gebruiken en tegelijk de administratieve belasting die samenhangt met het beheer van de financiële bijstand, te verminderen en te vereenvoudigen.

Samenhang met andere beleidsterreinen

⁵ Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006.

Met het uitbreidingsproces wordt het interne beleid van de EU uitgebreid naar de begunstigde landen. Het draagt onder meer bij tot de expansie van de interne markt, de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de trans-Europese energie- en vervoersnetwerken, de uitbreiding van de werkgelegenheid, de ontwikkeling van vaardigheden, onderwijs en sociale inclusie, armoedebestrijding, milieubescherming en vermindering van grensoverschrijdende lucht- en watervervuiling, de afstemming op het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid, de inspanningen om energiebronnen te diversifiëren⁶ en hulpbronnen efficiënt te beheren, de rampenparaatheid en risicopreventie en -beheer te verbeteren, en te komen tot een meer geïntegreerde en strategische aanpak van maritiem beleid, wetenschappelijke kwaliteit en de digitale agenda. Bovendien hebben de begunstigde landen aanzienlijke voordelen opleveren bij convergentie met het klimaatbeleid en de wetgeving van de EU, via koolstofarme ontwikkeling en groenere banen in een regio die erg kwetsbaar is voor de gevolgen van de klimaatverandering.

Via stabilisatie- en associatieovereenkomsten en andere overeenkomsten met kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten spoort de EU de uitbreidingslanden ertoe aan mededingingsregels op te stellen. De pretoetredingssteun zal in de toekomst ook gericht zijn op versterking van de onderzoeks- en innovatiecapaciteit en op informatie- en communicatietechnologie. Dat moet ertoe leiden dat de Innovatie-Unie makkelijker wordt gerealiseerd en de andere doelstellingen van de Europa 2020-strategie worden ondersteund. De landen moeten ook steun krijgen om te voldoen aan de technische vereisten en normen van de EU op heel wat andere beleidsterreinen (volksgezondheid, voedselzekerheid, klimaat en milieu, met inbegrip van biodiversiteit en ecosystemen, enz.).

Meer veiligheid in Europa staat hoog op de agenda van de EU zoals die is vastgesteld in het programma van Stockholm. Als de financiële pretoetredingssteun beter en strategischer wordt gebruikt, helpt dat de uitbreidingslanden georganiseerde misdaad en corruptie te voorkomen en aan te pakken en hun capaciteit op het vlak van wetshandhaving, grensbeheer en migratiebeheersing te vergroten.

Dankzij de uitbreiding krijgt de EU meer gewicht en heeft zij meer invloed op internationale fora. Met het Verdrag van Lissabon heeft de EU nu de mogelijkheid om wereldwijd meer gewicht in de schaal te leggen. De rol die de EU heeft gespeeld bij de goedkeuring van de resolutie van de algemene vergadering van de Verenigde Naties inzake Kosovo is daar een goed voorbeeld van. De vijfde uitbreidingsronde gaf een nieuwe impuls aan de betrekkingen van de EU met de buurlanden in het oosten en zuiden en leidde tot de verkenning van nieuwe initiatieven in de regio's rond de Oostzee en de Zwarte Zee. Met het toetredingsproces van de landen op de Westelijke Balkan en Turkije krijgt de EU nog meer belang en invloed in de gebieden rond de Middellandse Zee en de Zwarte Zee en langs de Donau. Als de rol van Turkije in de eigen regio zich parallel aan het toetredingsproces en in overleg met de EU ontwikkelt, kunnen beide partijen een grote rol spelen in mondiale vraagstukken, vooral in het Midden-Oosten en de zuidelijke Kaukasus. Door samen te werken kunnen de EU en Turkije de continuïteit van de energievoorziening veiligstellen, regionale conflicten aanpakken en etnische en religieuze geschillen voorkomen, en beter samenwerken in maritieme zaken, in het bijzonder wat de Zwarte Zee betreft. IJsland en de EU kunnen samen een belangrijke rol

⁶ Mededeling van de Commissie over de continuïteit van de energievoorziening en internationale samenwerking "Het energiebeleid van de EU: verbintenissen met partners buiten onze grenzen", COM(2011) 539 van 7 september 2011.

spelen bij de aanpak van maritieme vraagstukken en vraagstukken op het gebied van energie, klimaatverandering, milieu en veiligheid in het noordpoolgebied.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN DE BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

Raadpleging van belanghebbenden over toekomstige pretoetredingssteun

Het voorstel voor het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun is gebaseerd op een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden die van start ging met een conferentie over de *duurzame resultaten en effecten van het IPA*, door de Commissie op 6 en 7 december 2010 in Brussel georganiseerd. In de loop van het eerste semester van 2011 werden een aantal belanghebbenden geraadpleegd die een bijdrage leverden voor een voorafgaande evaluatie als voorbereiding voor het toekomstige instrument voor pretoetredingssteun. Deze raadplegingen hielden het volgende in:

- een **online-enquête**, waarop 338 antwoorden kwamen van vertegenwoordigers van de lidstaten, overheidsinstellingen en niet-publieke belanghebbenden uit de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten die IPA-steun krijgen, diensten van de Commissie, regionale en internationale financiële instellingen, andere internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), onderzoekers, deskundigen en belangengroepen;
- een reeks **focusgroepen**, namelijk één werkgroep op hoog niveau, vier gemengde groepen met ambtenaren van de Commissie en externe belanghebbenden, drie bijzondere focusgroepen in verband met IPA-steun voor grensoverschrijdende samenwerking, regionale ontwikkeling, ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en plattelandsontwikkeling, twee vergaderingen met vertegenwoordigers van de lidstaten in het technisch comité dat de Commissie helpt bij de tenuitvoerlegging van de pretoetredingssteun en een vergadering met de autoriteiten van de Westelijke Balkan waarin de nadruk lag op mogelijkheden voor toekomstige grensoverschrijdende samenwerking binnen de Westelijke Balkan;
- **raadplegingen** met individuele ambtenaren van de Commissie in Brussel en in de EU-delegaties in de begunstigde landen, structuren die de begunstigde landen technische bijstand of beleidsondersteuning bieden, kantoren van de nationale IPA-coördinatoren van de begunstigde landen, multilaterale en bilaterale donoren, internationale en regionale organisaties (agentschappen van de Verenigde Naties, regionale samenwerkingsraad, OVSE, enz.) en ngo's op EU-niveau (European Stability Initiative, International Crisis Group, Open Society Foundation, enz.);
- een **werkvergadering** georganiseerd door de Commissie in samenwerking met het Hongaarse voorzitterschap van de EU in Zagreb op 10 en 11 mei, waar de voorlopige resultaten van de raadpleging werden voorgesteld aan en besproken met alle belanghebbenden bij het IPA.

Uit de analyse van de standpunten die uit de raadpleging van belanghebbenden naar voren kwamen, blijkt dat er steun bestaat voor:

- de **voorzetting van het instrument** met ongeveer evenveel financieringsmiddelen die worden besteed aan zowel institutionele als sociaaleconomische ontwikkeling;
- **bijstand op maat** volgens de behoeften en specifieke eigenschappen van ieder land;
- **meer nadruk op de sectorale aanpak**, met een coherentere langetermijnplanning die leidt tot een strategisch instrument voor donorcoördinatie en voor het sturen van investeringen uit de particuliere sector;
- de **invoering van een meerjarenplanning** voor de duur van het volgende meerjarig financieel kader, die halverwege wordt geëvalueerd, en de verdere ontwikkeling van de **meerjarenprogrammering**, ook voor steun bij omschakeling en institutionele opbouw, in combinatie met een **betere betrokkenheid bij programmering op basis van vrijwilligheid**, onder leiding van sterkere nationale overheden die belast zijn met de coördinatie van het IPA;
- **het belonen van goede resultaten** op basis van het absorptieniveau en de mate waarin strategische doelstellingen zijn bereikt; **een strenger en systematischer gebruik van voorwaarden** op het niveau van het land, de sector, de strategie en het project;
- **toegang tot de verschillende soorten steun** die niet langer afhangt van de status van kandidaat-lidstaat of potentiële kandidaat-lidstaat, maar van de mate waarin een land in staat is tot de tenuitvoerlegging, in combinatie met een gefaseerde aanpak van de decentralisatie van het beheer van de steun;
- het **herbekijken van de huidige componentenstructuur**, inclusief een betere coördinatie tussen de beleidsdomeinen;
- het voortzetten van de samenwerking met internationale financiële instellingen en **zorgen voor een hefboom** voor de middelen van de internationale financiële instellingen en andere donoren;
- een **driedelige benadering van monitoring en evaluatie, met de beoordeling** van de vooruitgang op het vlak van i) de weg naar toetreding, ii) nationale strategieën en iii) het boeken van resultaten met betrekking tot programma's, sectoren en maatregelen.

Interne raadpleging over toekomstige pretoetredingssteun

Binnen de Commissie is over de voorbereiding van het nieuwe IPA na 2013 uitgebreid overleg gepleegd binnen en tussen de vier diensten die bij het beheer van de bijstand zijn betrokken, dus het directoraat-generaal Uitbreiding, het directoraat-generaal Regionaal beleid, het directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie en het directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling. Daarnaast werd ook overlegd met de EU-delegaties en verbindingsbureaus in IJsland, de Westelijke Balkan en Turkije.

Publieke raadpleging over alle instrumenten voor extern optreden

Tussen 26 november 2010 en 31 januari 2011 hield de Commissie ook een bredere openbare raadpleging over de toekomst van de pretoetredingssteun, en met name over de toekomstige financiering van het externe optreden van de EU. De raadpleging omvatte een online

vragenlijst en een bijhorend achtergronddocument over de financiering van het externe optreden van de EU na 2013, opgesteld door de Commissie en de betrokken EDEO-diensten. De 220 antwoorden die werden ontvangen, waren een afspiegeling van de ruime en uiteenlopende structuren en standpunten van degenen die bij het externe optreden betrokken zijn.

Van de antwoorden die specifiek betrekking hadden op ontwikkelingshulp, hadden bepaalde aspecten ook betrekking op pretoetredingssteun:

- de meeste respondenten bevestigden dat de steun van de EU een **aanzienlijke meerwaarde** vertegenwoordigt op de belangrijkste beleidsterreinen waarvoor de EU financiering verstrekt in het kader van de instrumenten voor het externe optreden⁷. Veel respondenten meenden dat de meerwaarde van de EU-steun het belangrijkste criterium voor de toekomst moet zijn: de EU is wereldwijd aanwezig, beschikt over brede deskundigheid, heeft een supranationaal karakter, faciliteert de coördinatie en kan schaalvoordelen bewerkstelligen; deze comparatieve voordelen moet de EU optimaal inzetten;
- bijna alle respondenten waren voorstander van een **meer gedifferentieerde aanpak**, die wordt aangepast aan de specifieke situatie van de begunstigde landen en waarbij zorgvuldige criteria worden gehanteerd om de impact van de financiële instrumenten van de EU te vergroten;
- de meningen waren verdeeld over een herziening en eventuele vermindering in aantal van de thematische programma's, om met een dergelijke vereenvoudiging het evenwicht tussen de geografische en thematische instrumenten te bewaren. De meeste respondenten waren voorstander van een **grotere geografische flexibiliteit voor de instrumenten** om interregionale problemen te kunnen oplossen.

Benutten van deskundigheid

DG Uitbreiding gaf opdracht tot de uitvoering van twee deskundigenstudies om de interventielogica te beoordelen en lessen te trekken uit het huidige IPA-programma (de IPA meta-evaluatie) en om een voorafgaande evaluatie te maken van de pretoetredingssteun na 2013. Op de website van DG Uitbreiding kunnen beide studies worden geraadpleegd: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm.

Effectbeoordeling

Bij het opstellen van het voorstel voor het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun, heeft de Commissie tijdens een effectbeoordeling de volgende opties overwogen:

Optie 1 – Niets wijzigen.

Optie 2 - De bestaande verordening wijzigen, met de volgende keuzemogelijkheden:

⁷ Het betreft vrede en veiligheid, armoedebestrijding, humanitaire hulp, investeren in stabiliteit en groei in uitbreidings- en nabuurschapslanden, aanpak van mondiale problemen, bevordering van Europese en internationale normen en waarden en ondersteuning van groei en concurrentievermogen buiten de EU.

- **Suboptie 2.1 – De reikwijdte beperken en de uitvoeringsregelingen behouden**, de aandacht toespitsen op de nodige wettelijke en institutionele veranderingen om te voldoen aan de toetredingsvoorwaarden, zonder veel middelen ter beschikking te stellen voor de cofinanciering van overheidsinvesteringen in sociaaleconomische ontwikkeling.
- **Suboptie 2.2 - De componentenstructuur behouden en meer nadruk leggen op investeringen** om de sociaaleconomische effecten voor de begunstigde landen te vergroten en hun voorbereiding op het beheer van structuur-, cohesie- en plattelandsontwikkelingsfondsen te versnellen.
- **Suboptie 2.3 - De reikwijdte behouden en de uitvoeringsregelingen aanpassen**, om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de toetredingcriteria en dat de sociaaleconomische ontwikkeling wordt ondersteund. Daarnaast ook bepaalde aspecten van de huidige opbouw van het IPA en uitvoeringsregelingen aanpassen.

Optie 3 - Een nieuw instrument ontwikkelen. Deze optie is niet in detail onderzocht.

De **economische effecten** van de verschillende opties werden beoordeeld op grond van de waarschijnlijkheid dat de opties i) de uitbreiding en dus de positieve economische gevolgen van de uitbreiding van de interne markt vertragen of versnellen; ii) de kosten verhogen of op hetzelfde peil houden voor de EU en de lidstaten op het vlak van veiligheidsmaatregelen of -risico's, grenscontroles en illegale migratie; iii) de mogelijkheden voor een betere economische integratie beperken of vergroten, bijvoorbeeld door een betere integratie met de trans-Europese netwerken; iv) het vertrouwen van de donoren en investeerders in de begunstigde landen positief of negatief beïnvloeden.

De **sociale effecten** van de verschillende opties werden beoordeeld op grond van hun gevolgen voor armoede en uitsluiting in de uitbreidingslanden die verband houden met vorderingen in de richting van toetreding en op grond van de mate waarin zij de voorwaarden scheppen voor betere economische prestaties en beleidsmaatregelen om deze problemen aan te pakken. Er werd ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat vertragingen schade berokkenen aan de rechten op het vlak van justitie of de rechtsstaat in de begunstigde landen en met de risico's voor de toetreding.

De **milieueffecten** van de verschillende opties werden beoordeeld op grond van de kans dat milieukosten zouden oplopen als de uitbreiding werd uitgesteld of op de helling kwam te staan door het hanteren van minder strenge milieunormen in de uitbreidingslanden omwille van het concurrentievoordeel en/of door vertraging bij de tenuitvoerlegging van grote investeringen om de milieuwetgeving op het EU-acquis af te stemmen.

Het oordeel over **optie 2.1** was dat deze op alle vlakken **negatieve gevolgen** zou hebben. **Van opties 2.2 en 2.3** werden **positievere gevolgen** verwacht dan van optie 1, met verschillende scores voor afzonderlijke elementen. Er werd geoordeeld dat de verbeterde regels voor het bieden van steun in **optie 2.3**, door een verbetering van de focus, efficiëntie, doeltreffendheid, hefboomwerking en effecten, in het algemeen meer positieve gevolgen zouden hebben dan de grotere investeringen in sociaaleconomische ontwikkeling van optie 2.2.

3. JURIDISCHE ASPECTEN VAN HET VOORSTEL

Het uitbreidingsbeleid is gebaseerd op artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat bepaalt dat 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.

Het voorstel voor het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun voldoet aan de in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Optreden op EU-niveau biedt een wezenlijke meerwaarde op de volgende punten.

- De opeenvolgende uitbreidingen van de EU zijn een **gemeenschappelijke taak** die niet anders dan op EU-niveau kan worden verricht. Alleen de lidstaten samen kunnen beslissen over de toetredingsverzoeken van nieuwe kandidaat-lidstaten. De pretoetredingssteun die wordt verstrekt via de EU-begroting is bedoeld om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten te helpen zich voor te bereiden op een toekomstig lidmaatschap. Het instrument voor pretoetredingssteun (IPA - Instrument for Pre-accession Assistance) is opgezet om landen voorafgaand aan hun toetreding te laten "proefdraaien" met de verplichtingen van het lidmaatschap (bijvoorbeeld het oprichten van instellingen voor het beheren van structuur- en cohesiebeleid of het aannemen van het acquis). Er is geen ander multilateraal of bilateraal instrument dat zulk een uitgebreide set middelen kan aanbieden, en in ieder geval kan alleen de EU bepalen welk soort steun nodig is om de aanname van het acquis voor te bereiden.
- Met 27 lidstaten die handelen volgens gemeenschappelijke beleidslijnen en strategieën heeft alleen de EU voldoende gewicht om mondiale problemen aan te pakken. Acties van individuele lidstaten zijn vaak beperkt en versnipperd doordat hun projecten vaak te klein zijn om een wezenlijk verschil te maken. Stroomlijning van het werk van de lidstaten via de EU leidt tot meer coördinatie en doeltreffendheid van het Europese optreden.
- De afgelopen jaren hebben de EU-lidstaten hun bilaterale steun aan kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten verlaagd, omdat zij inzien dat gecoördineerde actie op EU-niveau doeltreffender is. In 2009 was ongeveer de helft van de totale financiële steun van de EU aan de toetredingslanden afkomstig uit de EU-begroting. Multilaterale donororganisaties hebben hun steun grotendeels beëindigd en organisaties die dat nog niet hebben gedaan, hebben hun programma's afgestemd op de prioriteiten van de EU. Op EU-niveau kan ook goedkoper worden gewerkt doordat de administratieve kosten lager zijn dan de gemiddelde administratieve kosten van de belangrijkste bilaterale donoren.

- Pretoetredingssteun is een investering in de toekomst van de EU, ondersteunt de stabiliteit en de welvaart van de buurlanden van de EU en waarborgt dat kandidaat-lidstaten bij hun toetreding daadwerkelijk in staat zullen zijn het acquis ten uitvoer te leggen, inclusief het beheer van de fondsen en het beleid van de Unie op het vlak van structuur, cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling, zee en visserij. Door technische en financiële bijstand wordt het voorbereidingsproces versneld en worden prikkels gegeven voor de vereiste transformatie van de samenleving, het juridische systeem en de economie. Deze bijstand draagt bij aan de verwezenlijking van het interne beleid van de EU, schept kansen voor EU-bedrijven en levert een tastbaar rendement. Zonder de intensieve betrokkenheid en nauwere samenwerking waarin de pretoetredingssteun voorziet, zou de EU zonder twijfel te maken krijgen met hogere kosten voor de bestrijding van illegale migratie, de bescherming van de buitengrenzen van de EU, het waarborgen van de leveringszekerheid van energie en veilige en hygiënische invoer van voedsel voor haar burgers, en de bestrijding van vervuiling en de gevolgen van klimaatverandering.

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

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

In haar Mededeling van juni 2011 "Een begroting voor Europa 2020" stelde de Europese Commissie voor in de begroting EUR 14 110 100 000 (in lopende prijzen) op te nemen voor het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun voor de periode 2014-2020.

Een gedetailleerde raming van de financiële impact van het voorstel is opgenomen in het financieel memorandum bij dit voorstel. Onderstaande tabel bevat de indicatieve jaarlijkse vastleggingen*.

Instrument voor pretoetredingssteun	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1

*Lopende prijzen in miljoen €

Overeenkomstig de doelstellingen van het externe optreden van de EU wordt, met het oog op de voorspelbaarheid, de financiering voor activiteiten op het gebied van hoger onderwijs in derde landen in het kader van "Erasmus voor iedereen" beschikbaar gesteld in slechts twee meerjarentoewijzingen voor respectievelijk de eerste vier jaar en de laatste drie jaar. Deze financiering wordt uitgewerkt in de meerjarige indicatieve strategiedocumenten voor het IPA, overeenkomstig de behoeften en prioriteit van de betrokken landen. De toewijzingen kunnen worden herzien in geval van ingrijpende onvoorziene omstandigheden of belangrijke politieke ontwikkelingen, overeenkomstig de externe prioriteiten van de EU. Op deze middelen is Verordening (EU) nr. [...] van het Europees Parlement en de Raad inzake Erasmus voor iedereen⁸ van toepassing.

⁸ PB L ...

De financiële steun aan de Turks-Cypriotische gemeenschap zal nog worden verstrekt totdat de aanpassing bedoeld in artikel 11, lid 2, van de Verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 is doorgevoerd. Op die financiële steun zal Verordening (EG) nr. 389/2006 van 27 februari 2006 tot instelling van een instrument voor financiële steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van de Turks-Cypriotische gemeenschap, nog steeds van toepassing zijn. De financiële middelen die nodig zijn om de Turks-Cypriotische gemeenschap te steunen, zullen uit de algemene enveloppe van het instrument voor pretoetredingssteun komen.

5. FACULTATIEVE ELEMENTEN

Vereenvoudiging

De Commissie geeft in deze nieuwe verordening, net als in andere programma's van het meerjarig financieel kader, voorrang aan een eenvoudiger regelgevend kader en aan het vergemakkelijken voor de Unie om steun te bieden aan begunstigde landen en regio's, maatschappelijke organisaties, het midden- en kleinbedrijf, enz.

Dit voorstel streeft voornamelijk naar die vereenvoudiging door de *componentenstructuur te stroomlijnen volgens de belangrijkste beleidsterreinen*. Daarvoor wordt het regelgevingskader van het instrument en van de komende uitvoeringsregels vereenvoudigd, met gestroomlijnde bepalingen. In verband met het stroomlijnen van de componentenstructuur houdt *niet-gedifferentieerde toegang tot steun* in ieder beleidsterrein in dat de begunstigde landen niet langer apart moet worden geïdentificeerd in de rechtsgrondslag van het instrument. Het zal dan ook niet meer nodig zijn een omslachtige procedure te doorlopen om de veranderde status van een begunstigde te melden, zodat de kloof tussen de beleidsbeslissingen over financiële steun en de praktische tenuitvoerlegging wordt verkleind. Mocht een nieuw land een potentiële kandidaat worden om toe te treden tot de EU, dan zouden ook de procedurevereisten om dat land op te nemen in de lijst van begunstigden van de steun aanzienlijk worden versoepeld.

Binnen de Commissie zullen verschillende diensten bevoegd blijven voor het beheer en de tenuitvoerlegging van de steun op de verschillende beleidsterreinen. Er zal echter worden gezorgd voor een betere coördinatie, communicatie en tenuitvoerlegging op het terrein dankzij de vereenvoudiging van een aantal elementen zoals *nauwer gemeenschappelijk toezicht* op de vooruitgang van de tenuitvoerlegging in de begunstigde landen en *minder procedures* voor erkenning en toekenning van beheersbevoegdheden. Meer samenhang in de acties van de Commissie zou meteen ook moeten leiden tot een aanzienlijke vermindering van de kosten en lasten die de begunstigde landen moeten dragen doordat de Commissie verschillende communicatiekanalen en procedures gebruikt.

In deze tekst wordt ook voorgesteld dat strategische beslissingen over de toewijzing van steun worden genomen door vaststelling van uitgebreide strategiedocumenten voor één of meerdere landen voor de volledige periode van het nieuwe financiële kader (2014-2020), die tussentijds één keer worden herzien. In het huidige systeem zijn er nog indicatieve meerjarenplannen voor periodes van drie jaar, die ieder jaar worden herzien. Op die manier zal voor alle belanghebbenden de administratieve belasting doordat ieder document jaarlijks moet worden herzien en eventueel aangepast, verminderen. Ook de invoering van de meerjarenprogrammering voor de steun bij omschakeling en capaciteitsopbouw zal minder administratieve lasten voor alle partijen veroorzaken en de uitkering van de steun versnellen.

De invoering van een sectorale aanpak voor de toewijzing van steun aan sectoren die aan bepaalde voorwaarden voldoen, moet ook tot meer vereenvoudiging leiden. Deze aanpak moet niet alleen de steun doeltreffender maken, maar kan ook leiden tot minder projecten/contracten waardoor de administratieve belasting door het project-/contractbeheer afneemt. Als de omstandigheden dat toelaten, kan de sectorale aanpak ook leiden tot het gebruik van begrotingssteun, waardoor de administratieve belasting opnieuw vermindert in vergelijking met die van projectsteun.

De afzonderlijke uitvoeringsbepalingen bevatte nadere details over gemeenschappelijk toezicht en erkenningsprocedures. Met die uitvoeringsbepalingen zal worden gestreefd naar verdere vereenvoudiging van de grensoverschrijdende samenwerking tussen kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten door de programmering en uitvoering nog meer af te stemmen op de aanpak van de structuurfondsen.

De vereenvoudiging en de soepele procedures bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe verordening zullen een snellere goedkeuring mogelijk maken van de uitvoeringsbepalingen en de verlening van EU-bijstand. De herziening van het Financieel Reglement, in het bijzonder de uitvoerige bepalingen inzake het extern optreden, zal het voor het maatschappelijk middenveld en kleine bedrijven makkelijker maken om deel te nemen aan financieringsprogramma's, bijvoorbeeld door eenvoudiger regels, lagere deelnamekosten en snellere toekenningsprocedures. Bij de uitvoering van deze verordening zal de Commissie de vereenvoudigde procedures van het nieuwe Financieel Reglement gebruiken.

Toelichting bij specifieke bepalingen van het voorstel

In het huidige voorstel en de toekomstige uitvoeringsvoorschriften worden de volgende veranderingen voorgesteld ten aanzien van de opzet van het instrument en uitvoeringsbepalingen ervan (naast de eerder genoemde vereenvoudiging).

1. Er wordt voor gezorgd dat de verlening van bijstand meer coherent, strategisch en resultaatgericht verloopt door:
 - voor **beleidsterreinen** uitgebreide **meerjarige strategiedocumenten op te stellen per land (en voor meerdere begunstigden)** waarin de beleidsprioriteiten van de uitbreidingsstrategie tot uiting komen en die voor ieder beleidsterrein alle nodige acties bevatten voor institutionele opbouw, naleving van het acquis en investeringen. Het toepassingsgebied zal worden gebaseerd op een beoordeling van de behoeften en zal worden aangepast aan de context van het land;
 - de (mede)**financiering** te versterken **voor overeengekomen sectorstrategieën** die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen, in plaats van voor individuele projecten, zodat niet langer wordt uitgegaan van volledig gesubsidieerde projecten en het aandeel van bijstand via sectorale steun toeneemt (inclusief sectorale begrotingssteun voor bepaalde beleidsgebieden op basis van doelgerichte voorwaarden). Steun om de naleving van het acquis te vergemakkelijken zal hoe dan ook beschikbaar blijven dankzij projectondersteuning of andere uitvoeringsbepalingen zoals de specifieke faciliteiten, als er geen overkoepelende sectorstrategieën zijn;
 - een meer systematische **meerjarenprogrammering**, ook voor beleidsdoelstellingen inzake steun voor omschakeling en institutionele opbouw (hervorming van het

openbaar bestuur, hervorming van het rechtsstelsel, enz.), ondersteuning bij de tenuitvoerlegging van de sectorstrategieën en uiteindelijk het bereiken van de doelstellingen op dat vlak;

- financiële steun rechtstreeks afhankelijk te maken van de **voorwaarde dat het beheer wordt versterkt en de participatie** van de begunstigde landen **toeneemt**. Er wordt voorzien in de nodige soepelheid om tegemoet te komen aan dringende behoeften en om stimulansen te geven om de **prestaties** te verbeteren.

2. ***Bijstand verlenen*** zal ***soepeler*** verlopen en beter kunnen worden ***aangepast aan de behoeften*** door:

- te zorgen voor **niet-gedifferentieerde toegang tot steun** (die niet afhankelijk is van de status van kandidaat-lidstaat of potentiële kandidaat-lidstaat), weliswaar met een verschillende reikwijdte of intensiteit, op grond van de behoeften en de technische en administratieve capaciteit. De behoeften van de begunstigde landen zullen het uitgangspunt vormen om te bepalen in welke sectoren of beleidsdomeinen steun wordt verleend;
- te overwegen **het beheer van de financiële steun meer progressief en gefaseerd aan te pakken**, waarbij de Commissie of het begunstigde land voor dat beheer zorgt, met of zonder voorafgaande controles door de Commissie, afhankelijk van de status van of het vooruitzicht op de toetreding, de sector of het beleidsterrein van de steun, en de administratieve, technische en beheerscapaciteit. Bij de voorbereiding van de toetreding in de betrokken sectoren moet de doelstelling blijven de structuren en procedures op te zetten die na de toetreding moeten bestaan;
- **de vooruitgang in verschillende beheersfasen te koppelen aan de beleidsprioriteiten**, wat tot uiting komt in de vooruitgangsrapporten, bij het bereiken van ijkpunten bij de onderhandelingen of in de resultaten die worden geboekt bij het uitvoeren van de associatieovereenkomsten;
- te zorgen voor meer flexibele prioriteiten in een streven naar meer resultaatgerichte steunverlening, zodat **tussen beleidsterreinen kan worden geschoven met toewijzingen, en middelen van het ene naar het andere jaar kunnen worden overgedragen**, voor zover het nieuwe Financieel Reglement dit toelaat.

3. De ***steun zal efficiënter en doeltreffender worden gebruikt*** door:

- te blijven streven naar het ontdekken en gebruiken van **innovatieve financiële instrumenten** die meer middelen uit de particuliere sector kunnen genereren, en de mogelijkheden te verkennen om synergieën aan te gaan met vernieuwende financiële instrumenten die voor intern beleid zijn ontwikkeld, op basis van een gecoördineerde aanpak en met gecoördineerde regels voor het gebruik van EU-middelen voor dergelijke instrumenten;
- als onderdeel van de overgang naar meer steun op sectorniveau, op strategisch vlak **meer samen te werken met andere donoren en internationale en andere financiële instellingen**, met akkoorden over beleidsprioriteiten en een duidelijker taakverdeling;

- **steun te blijven verlenen aan regionale programma's/projecten** die een toegevoegde waarde hebben omdat zij een stimulans vormen voor het delen van kennis en ervaring, het op elkaar afstemmen van beleid, het vastleggen van gezamenlijke prioriteiten en het opbouwen van wederzijds vertrouwen. Regionale programma's kunnen het beleid ook efficiënter maken, bijvoorbeeld op het vlak van transport, energie, milieu, klimaatverandering, statistieken, strijd tegen georganiseerde misdaad en migratie.
- **de regels voor het verlenen van twinningbijstand te stroomlijnen**, mechanismen in te voeren om de geschiktheid van de deskundigen te waarborgen en de mogelijkheid in te voeren dat middelen uit een specifieke faciliteit kunnen worden gebruikt als dat nodig is.

Gedelegeerde handelingen

Discretionaire beleidsbeslissingen over de status van kandidaat-lidstaten moeten op een ander niveau worden genomen. Daarom wordt voorgesteld dat wijzigingen van de lijst van begunstigde landen in de bijlage bij de verordening die deze beslissingen weergeven, worden goedgekeurd met een gedelegeerde handeling als bepaald in artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dergelijke wijzigingen hebben immers geen gevolgen voor de essentie van de verordening.

Er wordt ook voorgesteld de bevoegdheid om gedetailleerde regels met betrekking tot uniforme maatregelen voor de uitvoering van deze verordening vast te stellen, in het bijzonder op het vlak van structuren en procedures voor het beheer, te delegeren aan de Commissie. Deze regels zijn nodig als aanvulling op de gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de uitvoering van de instrumenten voor het externe optreden van de Unie, zoals die zijn vastgesteld in de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening. Zij moeten rekening houden met de lessen die zijn getrokken uit het beheer en de uitvoering van pretoetredingssteun in het verleden, en moeten worden aangepast aan de evolutie in de situatie van de begunstigde landen.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II)

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 Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een begroting voor Europa 2020"³ zet de Commissie het begrotingskader uiteen voor de instrumenten voor extern optreden van de Unie, inclusief het instrument voor pretoetredingssteun (IPA).
- (2) Aangezien Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA)⁴ afloopt op 31 december 2013, en het externe optreden van de Unie doeltreffender moet worden gemaakt, moet voor de periode 2014-2020 een kader voor de planning en de uitvoering van de externe bijstand behouden blijven. Het uitbreidingsbeleid van de Unie moet nog steeds worden ondersteund door een specifiek financieel instrument. Het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) moet dan ook worden hernieuwd.
- (3) Artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat elke Europese staat die de beginselen van menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid,

¹ PB C [...], blz. [...].

² PB C [...], blz. [...].

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een begroting voor Europa 2020", COM(2011) 500 definitief van 29.6.2011.

⁴ PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82.

de rechtsstaat en eerbiediging van de rechten van de mens in acht neemt, kan verzoeken lid te worden van de Unie.

- (4) 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 en op voorwaarde dat de toetreding geen wissel trekt op de capaciteit van de Unie om het nieuwe lid te integreren. Deze criteria hebben betrekking op stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen, op de economie die voldoende ontwikkeld moet zijn om niet te bezwijken onder de concurrentiedruk van de interne markt en op het vermogen om niet alleen de rechten maar ook de plichten die uit de verdragen voortvloeien, over te nemen.
- (5) Het toetredingsproces is gebaseerd op objectieve criteria en de toepassing van het beginsel dat alle kandidaat-lidstaten gelijk worden behandeld. Vooruitgang in de richting van toetreding hangt af van het vermogen van de kandidaat-lidstaat 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.
- (6) De Europese Raad heeft de status van kandidaat-lidstaat toegekend aan IJsland, Montenegro, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Turkije. Hij heeft ook het Europese perspectief bevestigd van Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië en Kosovo⁵, die worden beschouwd als potentiële kandidaat-lidstaten.
- (7) De financiële steun uit hoofde van deze verordening moet worden toegekend aan zowel kandidaat-lidstaten als potentiële kandidaat-lidstaten (de "begunstigde landen") die zijn opgenomen in de bijlage bij deze verordening, ongeacht hun status.
- (8) De steun uit hoofde van deze verordening moet worden verleend overeenkomstig het kader voor het uitbreidingsbeleid dat de Unie voor ieder begunstigd land heeft vastgesteld en dat tot uiting komt in het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Commissie, dat ook de voortgangsverslagen en de uitbreidingsstrategie bevat, in de stabilisatie- en associatieovereenkomsten en in de Europese partnerschappen en de toetredingspartnerschappen. Steun moet voornamelijk toegespitst zijn op een beperkt aantal beleidsterreinen waarmee begunstigde landen hun democratische instellingen en rechtsstaat kunnen versterken, justitie en het openbaar bestuur kunnen hervormen, de grondrechten kunnen naleven en gendergelijkheid en niet-discriminatie kunnen ondersteunen. Ook hun economische en sociale ontwikkeling moet worden gestimuleerd, waarbij moet worden gestreefd naar een agenda voor slimme, duurzame en inclusieve groei, in overeenstemming met de Europa 2020-strategie, om steeds beter aan de criteria van Kopenhagen te voldoen. De financiële steun moet beter worden afgestemd op de algemene vooruitgang die met de tenuitvoerlegging van de pretoetredingsstrategie is geboekt.
- (9) Kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten moeten beter voorbereid zijn op wereldwijde uitdagingen als duurzame ontwikkeling en klimaatverandering, en moeten zich aansluiten bij de inspanningen van de Unie om deze problemen aan te pakken.

⁵ Overeenkomstig Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad.

Bijstand van de Unie uit hoofde van deze verordening moet er ook toe bijdragen dat het deel van de EU-begroting dat betrekking heeft op het klimaat, wordt verhoogd tot minstens 20%.

- (10) De Commissie en de lidstaten moeten zorgen voor de coördinatie, de samenhang en de complementariteit van hun steun, met name door regelmatig overleg te plegen en frequent informatie uit te wisselen in de verschillende fasen van de steuncyclus.
- (11) Om de samenhang te waarborgen tussen het toetredingsproces en de financiële en technische bijstand die uit hoofde van deze verordening wordt verleend, en om de doelstellingen van de toetredingsagenda te bereiken, moet de Commissie een gemeenschappelijk strategisch kader voor het gebruik van het instrument voor pretoetredingssteun opstellen. Dat kader moet onder meer een lijst met kernacties bevatten die uit hoofde van deze verordening kunnen worden gesteund, en de criteria voor de toewijzing van middelen. Het gemeenschappelijke strategische kader moet het referentiekader vormen voor de strategiedocumenten voor één of meerdere landen.
- (12) De Commissie moet doelstellingen van de steun vastleggen in indicatieve strategiedocumenten voor één of meerdere landen, voor de duur van het meerjarig financieel kader van de Unie, in partnerschap met de begunstigde landen en op basis van hun specifieke behoeften en hun uitbreidingsagenda. In de strategiedocumenten moet staan welke beleidsterreinen steun moeten krijgen en, onverminderd de prerogatieven van de Begrotingsautoriteit, hoe de middelen worden toegewezen per beleidsterrein, uitgesplitst naar jaar, inclusief een schatting van de klimaatgerelateerde uitgaven. Er moet de nodige soepelheid zijn om tegemoet te komen aan dringende behoeften en om stimulansen te geven om de prestaties te verbeteren. De strategiedocumenten moeten de samenhang en consistentie waarborgen met de inspanningen van de begunstigde landen die deel uitmaken van hun nationale begrotingen en moeten rekening houden met de steun die andere donoren bieden. Om in de meerjarige indicatieve strategiedocumenten rekening te kunnen houden met interne en externe ontwikkelingen, moeten de documenten indien nodig worden herzien.
- (13) De Unie heeft er belang bij de begunstigde landen bij te staan in hun inspanningen om hun systemen te hervormen en af te stemmen op die van de Unie. Aangezien de doelstellingen van deze verordening niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve beter op het niveau van de Unie kunnen worden gerealiseerd, kan de Unie maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te bereiken.
- (14) Om ervoor te zorgen dat de resultaten van politieke besluiten van de Raad snel in deze verordening worden verwerkt, moet de bevoegdheid om wetgevingshandelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 290 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, worden overgedragen aan de Commissie wat betreft de bijwerking van de lijst van begunstigde landen in de bijlage bij de verordening.

- (15) In Verordening (EU) nr. .../... van het Europees Parlement en de Raad van ...⁶, hierna "de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening" genoemd, zijn gemeenschappelijke regels en procedures vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten voor het externe optreden van de Unie, maar aan de Commissie moet de bevoegdheid worden overgedragen om gedetailleerde regels voor uniforme maatregelen voor de uitvoering van deze verordening vast te stellen, in het bijzonder op het vlak van structuren en procedures voor het beheer. Deze regels moeten rekening houden met de lessen die zijn getrokken uit het beheer en de uitvoering van pretoetredingssteun in het verleden, en moeten worden aangepast aan de evolutie in de situatie van de begunstigde landen.
- (16) In verband met deze gedelegeerde handelingen is het van bijzonder belang dat de Commissie tijdens haar voorbereidende werkzaamheden het nodige overleg pleegt, ook op deskundigenniveau. De Commissie moet er bij de voorbereiding en opstelling van de gedelegeerde handelingen blijven voor zorgen dat de desbetreffende documenten tijdig en op passende wijze gelijktijdig worden toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad.
- (17) De steun moet gebruik blijven maken van de structuren en instrumenten die in het pretoetredingsproces hun waarde al bewezen hebben. De overgang van rechtstreeks beheer van de pretoetredingsfondsen door de Commissie naar gedecentraliseerd beheer door de begunstigde landen moet geleidelijk verlopen en overeenstemmen met het vermogen van ieder begunstigd land.
- (18) De uitvoeringsbevoegdheden in verband met het gemeenschappelijk strategisch kader van het IPA en de strategiedocumenten moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren⁷. Gezien de aard van deze uitvoeringshandelingen, met name het beleidssturende karakter en de financiële gevolgen, moet in beginsel de onderzoeksprocedure worden gevolgd voor de goedkeuring ervan, met uitzondering van technische uitvoeringsmaatregelen van beperkte financiële omvang.
- (19) De comités die bij deze verordening worden opgericht, moeten ook bevoegd zijn voor handelingen met betrekking tot de uitvoering van het vorige instrument voor pretoetredingssteun en voor de uitvoering van de financiële steun aan de Turks-Cypriotische gemeenschap.
- (20) Wanneer een begunstigd land de beginselen waarop de Europese Unie gegrondvest is, schendt, of in gebreke blijft bij de naleving van de desbetreffende verbintenissen met de Europese Unie, of wanneer de vooruitgang bij het vervullen van de criteria voor toetreding onvoldoende is, kan de Raad, op voorstel van de Commissie, de noodzakelijke maatregelen nemen om deze situatie recht te trekken.

⁶

PB L ...

⁷

PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13.

- (21) Gelet op de doelstellingen en de reikwijdte van de steun die uit hoofde van deze verordening wordt verleend, moeten het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's worden geraadpleegd voordat de verordening definitief wordt goedgekeurd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

TITEL I

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Algemene doelstelling

Het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) is bedoeld om de in de bijlage vermelde kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten (begunstigde landen) te ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van de hervormingen op het vlak van beleid, instellingen, wetten, administratie en economie die nodig zijn om de landen dichterbij de waarden van de Unie te brengen, en hen te helpen om zich geleidelijk aan te passen aan de regels, de normen, het beleid en de praktijken van de Unie met het oog op lidmaatschap van de Unie.

Artikel 2

Specifieke doelstellingen

1. De steun uit hoofde van deze verordening is gericht op de volgende specifieke doelstellingen, afhankelijk van de behoeften en de uitbreidingsagenda van ieder begunstigd land:
 - (a) steun voor politieke hervormingen, onder meer:
 - i) versterking van de democratische instellingen en de rechtsstaat, met inbegrip van de tenuitvoerlegging ervan,
 - ii) bevordering en bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, verbetering van de eerbiediging van de rechten van minderheden, bevordering van gelijkheid van mannen en vrouwen, non-discriminatie en persvrijheid, en stimuleren van goede betrekkingen met de buurlanden;
 - iii) bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad;
 - iv) hervorming van overheidsdiensten en goed bestuur;
 - v) ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en de sociale dialoog;
 - vi) verzoening, vredesopbouw en maatregelen om het vertrouwen te vergroten.

- (b) steun voor economische, sociale en territoriale ontwikkeling, met het oog op slimme, duurzame en inclusieve groei, onder meer door:
- i) te voldoen aan de EU-normen op het vlak van economie en economisch bestuur;
 - ii) de nodige economische hervormingen door te voeren om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te kunnen bieden en tegelijk economische, sociale en milieudoelstellingen na te streven;
 - iii) de werkgelegenheid te stimuleren en het menselijk kapitaal te ontwikkelen;
 - iv) sociale en economische inclusie, in het bijzonder van minderheden en kwetsbare groepen;
 - v) het fysieke kapitaal te ontwikkelen en de verbindingen met regionale netwerken of netwerken van de Unie te verbeteren.
- (c) versterking van het vermogen van de begunstigde landen om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap door steun te verlenen aan de geleidelijke aanpassing aan en goedkeuring, tenuitvoerlegging en handhaving van het acquis en de fondsen en het beleid van de Unie op het vlak van structuur, cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling.
- (d) regionale integratie en territoriale samenwerking met de begunstigde landen, lidstaten en eventueel derde landen binnen het toepassingsgebied van Verordening (EU) nr. [...] tot invoering van een Europees nabuurschapsinstrument⁸.
2. De vorderingen met het verwezenlijken van de in lid bedoelde specifieke doelstellingen worden beoordeeld op basis van indicatoren over onder meer:
- vorderingen op het vlak van democratie, de rechtsstaat, respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden, het rechtssysteem en bestuurlijke capaciteit;
 - vorderingen met de economische hervormingen; de degelijkheid en doeltreffendheid van de strategieën voor sociale en economische ontwikkeling, de vorderingen in de richting van slimme, duurzame en inclusieve groei, onder meer door overheidsinvesteringen met IPA-steun;
 - het wetgevingsinstrumentarium dat is afgestemd op het acquis; vorderingen met institutionele hervormingen die verband houden met de Unie, inclusief de overgang naar het gedecentraliseerde beheer van de steun die uit hoofde van deze verordening wordt verleend;
 - de relevantie van initiatieven voor regionale en territoriale samenwerking en de evolutie van handelsstromen.

⁸ PB L ...

De indicatoren worden op passende wijze gebruikt voor het toezicht op en de evaluatie en de toetsing van prestaties.

Artikel 3

Beleidssterreinen

1. De steun uit hoofde van deze verordening is voornamelijk gericht op de volgende beleidssterreinen:
 - (a) de overgang naar het lidmaatschap van de Unie en capaciteitsopbouw;
 - (b) regionale ontwikkeling;
 - (c) werkgelegenheid, sociaal beleid en ontwikkeling van het menselijk potentieel;
 - (d) landbouw en plattelandontwikkeling;
 - (e) regionale en territoriale samenwerking.
2. De steun op de in lid 1 bedoelde beleidssterreinen moet de begunstigde landen helpen bij hun streven naar de algemene en specifieke doelstellingen die in de artikelen 1 en 2 zijn genoemd.
3. De steun op de in lid 1, onder b) tot en met d), genoemde beleidssterreinen kan onder meer betrekking hebben op de financiering van acties uit hoofde van Verordening (EU) XXXX/201X van het Europees Parlement en de Raad van DD/MM/JJJJ betreffende specifieke bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en de doelstelling "Investeren in groei en werkgelegenheid"⁹, Verordening (EU) XXXX/201X van het Europees Parlement en de Raad van DD/MM/JJJJ inzake het Cohesiefonds¹⁰, Verordening (EU) XXXX/201X van het Europees Parlement en de Raad van DD/MM/JJJJ inzake het Europees Sociaal fonds¹¹, Verordening (EU) XXXX/201X van het Europees Parlement en de Raad van DD/MM/JJJJ betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling "Europese territoriale samenwerking"¹², en Verordening (EU) XXXX/201X van het Europees Parlement en de Raad van DD/MM/JJJJ inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)¹³;
4. De steun op het onder e) van lid 1 genoemde beleidssterrein kan in het bijzonder betrekking hebben op de financiering van acties in meerdere landen of horizontale acties, maar ook op grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerkingsacties.

⁹ PB L ...

¹⁰ PB L ...

¹¹ PB L ...

¹² PB L ...

¹³ PB L ...

Artikel 4

Coördinatie, samenhang en complementariteit

1. De financiële steun uit hoofde van deze verordening sluit aan bij het beleid van de Unie. De steun is in overeenstemming met de overeenkomsten die de Gemeenschap met de begunstigde landen heeft gesloten en eerbiedigt de verplichtingen uit hoofde van de multilaterale overeenkomsten waarbij de Unie partij is.
2. De Commissie, de lidstaten en de Europese Investeringsbank waarborgen de samenhang tussen de steun uit hoofde van deze verordening en andere steun van de Unie, de lidstaten en de Europese Investeringsbank.
3. De Commissie en de lidstaten zorgen voor coördinatie van hun onderscheidenlijke bijstandsprogramma's, teneinde de doeltreffendheid van de geleverde steun te vergroten en dubbele financiering te voorkomen, overeenkomstig de beginselen die zijn vastgelegd voor de versterking van de operationele coördinatie op het gebied van externe bijstand en voor de harmonisering van hun beleid en procedures. Deze coördinatie omvat onder meer regelmatig overleg en de frequente uitwisseling van informatie in de diverse fasen van de bijstandscyclus, met name op het terrein, en vormt een essentieel onderdeel van de programmeerprocedures van de lidstaten en de Unie.
4. Teneinde de doeltreffendheid van de geleverde steun te vergroten en dubbele financiering te voorkomen, doet de Commissie, in overleg met de lidstaten, het nodige voor een goede coördinatie en complementariteit met multilaterale en regionale organisaties en entiteiten zoals internationale financiële instellingen, de agentschappen, fondsen en programma's van de Verenigde Naties, evenals niet-EU-donoren.
5. Bij de voorbereiding en tenuitvoerlegging van en de controle op de steun die uit hoofde van deze verordening wordt verleend, handelt de Commissie in principe in partnerschap met de begunstigde landen. Het partnerschap omvat, in voorkomend geval, de bevoegde nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten, economische en sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere niet-overheidsactoren.

TITEL II

STRATEGISCHE PLANNING

Artikel 5

Gemeenschappelijk strategisch kader voor het IPA

1. De Commissie stelt voor het instrument voor pretoetredingssteun een gemeenschappelijk strategisch kader op. Het gemeenschappelijk strategisch kader voor het IPA zet de beleidsprioriteiten van het uitbreidingsbeleid om in kernacties die uit hoofde van deze verordening steun kunnen krijgen.
2. Het gemeenschappelijk strategisch kader voor het IPA omvat onder meer:

- (a) de criteria voor de toewijzing van middelen aan de begunstigde landen, alsook voor acties die meerdere landen bestrijken en territoriale samenwerking;
 - (b) het type acties dat het IPA kan financieren;
 - (c) de gemeenschappelijke richtsnoeren voor het beheer en de tenuitvoerlegging van het IPA.
3. De Commissie keurt het gemeenschappelijk strategisch kader voor het IPA en eventuele herzieningen daarvan goed volgens de onderzoeksprocedure bedoeld in artikel 15, lid 3, van de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening.

Artikel 6

Strategiedocumenten

1. De steun uit hoofde van deze verordening wordt verstrekt op basis van indicatieve strategiedocumenten voor één of meerdere landen (hierna "strategiedocumenten" genoemd), die voor de duur van het meerjarige financiële kader van de Unie zijn opgesteld door de Commissie, in partnerschap met de betrokken begunstigde landen.
2. De strategiedocumenten geven de in artikel 3 genoemde vereiste verschillende beleidsterreinen weer waarvoor uit hoofde van deze verordening steun wordt verleend, op grond van de behoeften en prioriteiten die in overeenstemming zijn met de in artikel 2 genoemde doelstellingen, het in artikel 5 genoemde gemeenschappelijk strategisch kader voor het IPA en de nationale strategieën, naar gelang van het geval.
3. De strategiedocumenten bevatten de indicatieve toewijzing van middelen van de Unie per beleidsterrein, zoals zij van toepassing zijn, uitgesplitst naar jaar, in overeenstemming met de criteria die worden bepaald in het in artikel 5 bedoelde gemeenschappelijk strategisch kader voor het IPA. Bij de indicatieve toewijzing van middelen wordt rekening gehouden met de behoeften, het absorptievermogen en de administratieve capaciteit van de begunstigde landen. Er moet ook ruimte zijn om te reageren op nieuwe behoeften en er moeten ook stimulansen zijn om de prestaties van de begunstigde landen te verbeteren met betrekking tot de doelstellingen die zijn bepaald in de strategiedocumenten.
4. De strategiedocumenten worden halverwege de looptijd geëvalueerd en indien nodig herzien. Zij kunnen ook te allen tijde op initiatief van de Commissie worden herzien.
5. De Commissie keurt de strategiedocumenten en eventuele herzieningen daarvan goed volgens de in artikel 15, lid 3, van de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening bedoelde onderzoeksprocedure.

TITEL III

UITVOERING

Artikel 7

Algemeen kader

De steun van de Unie uit hoofde van deze verordening wordt ten uitvoer gelegd via programma's en maatregelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening en in overeenstemming met de specifieke regels met betrekking tot uniforme maatregelen voor de uitvoering van deze verordening, in het bijzonder op het vlak van structuren en procedures voor het beheer, die de Commissie goedkeurt in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van deze verordening. De tenuitvoerlegging vindt in de regel plaats via jaarprogramma's of meerjarenprogramma's voor een of meerdere landen, die overeenkomstig de in artikel 6 bedoelde strategiedocumenten worden opgesteld door de begunstigde landen en/of de Commissie, naar gelang van het geval.

Artikel 8

Kader en aanvullende overeenkomsten

1. De Commissie en de begunstigde landen sluiten kaderovereenkomsten voor de tenuitvoerlegging van de pretoetredingssteun.
2. Voor zover nodig worden aanvullende overeenkomsten betreffende de tenuitvoerlegging van de steun gesloten tussen de Commissie en het begunstigde land of de tenuitvoerleggende autoriteiten.

Artikel 9

Bepalingen inzake kruiselingse toepassing van instrumenten

1. In naar behoren gemotiveerde gevallen en teneinde de coherentie en de doeltreffendheid van de financiering van de Unie te waarborgen en de regionale samenwerking te bevorderen, kan de Commissie besluiten dat landen, gebieden en regio's die op grond van artikel 1 niet in aanmerking komen voor financiering, toch in aanmerking komen voor jaarlijkse actieprogramma's en maatregelen als bedoeld in artikel 7, als het uit te voeren project of programma een regionaal of grensoverschrijdend karakter heeft.
2. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling draagt bij aan de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking die uit hoofde van de bepalingen van deze verordening voor grensoverschrijdende samenwerking tussen begunstigde landen worden vastgesteld. Het totaalbedrag van de bijdrage uit hoofde van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling wordt bepaald overeenkomstig artikel 4, lid 4, van Verordening (EU) nr. [...] van het Europees Parlement en de Raad van [...] betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling "Europese territoriale samenwerking". Op deze bijdrage zijn de bepalingen van deze verordening van toepassing.
3. Indien nodig draagt het IPA bij aan interregionale en transnationale programma's of maatregelen die zijn vastgesteld en ten uitvoer worden gelegd uit hoofde van

Verordening (EU) nr. [...] *betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling "Europese territoriale samenwerking"* en waaraan de door het IPA begunstigde landen deelnemen.

4. Indien nodig draagt het IPA bij aan grensoverschrijdende programma's of maatregelen die zijn vastgesteld en ten uitvoer worden gelegd uit hoofde van Verordening (EU) nr. [...] tot invoering van een Europees nabuurschapsinstrument en waaraan de door het IPA begunstigde landen deelnemen.

TITEL IV

SLOTBEPALINGEN

Artikel 10

Overdracht van bevoegdheden aan de Commissie

De Commissie wordt gemachtigd om overeenkomstig artikel 11 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de bijlage bij deze verordening en tot aanvulling van de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening met gedetailleerde voorschriften met betrekking tot uniforme maatregelen voor de uitvoering van deze verordening.

Artikel 11

Uitoefening van de aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheden

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt volgens de voorwaarden van dit artikel aan de Commissie toegekend.
2. De delegatie van bevoegdheden wordt aan de Commissie verleend voor de geldigheidsduur van deze verordening.
3. Het Europees Parlement of de Raad kan de bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* of op een latere datum die in het besluit wordt bepaald. Het laat de geldigheid van de al van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.
4. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling vaststelt, stelt zij het Europees Parlement en de Raad daar op hetzelfde moment van in kennis.
5. Een gedelegeerde handeling treedt uitsluitend in werking als geen bezwaar is geuit door het Europees Parlement of de Raad binnen een periode van 2 maanden na de mededeling van die handeling aan het Europees Parlement en de Raad of wanneer het Europees Parlement en de Raad de Commissie, vóór het verstrijken van die periode, ervan in kennis hebben gesteld dat zij geen bezwaar zullen uiten. Die termijn kan op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden worden verlengd.

Artikel 12

Comité

1. De Commissie wordt bijgestaan door het IPA-comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Voor programma's op het vlak van de beleidsterreinen waarnaar wordt verwezen in artikel 3, onder b) en c), en die onrechtstreeks ten uitvoer worden gelegd door de begunstigde landen, wordt de Commissie bijgestaan door het Coördinatiecomité voor de fondsen als bedoeld in artikel 143 van Verordening (EU) nr. ... van het Europees Parlement en de Raad van ... tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en tot vaststelling van algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006¹⁴. Voor programma's op het vlak van de beleidsterreinen waarnaar wordt verwezen in artikel 3, onder d), en die onrechtstreeks ten uitvoer worden gelegd door de begunstigde landen, wordt de Commissie bijgestaan door het Comité voor plattelandsontwikkeling als bedoeld in artikel 91 van Verordening (EU) nr. ... van het Europees Parlement en de Raad van ... inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)¹⁵. In dergelijke gevallen wordt het IPA-comité onverwijld ingelicht over het advies dat de andere comités hebben uitgebracht.
3. De comités bedoeld in de leden 1 en 2 zijn bevoegd voor rechtshandelingen en vastleggingen onder Verordening (EG) nr. 1085/2006 van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun¹⁶. Het IPA-comité is eveneens bevoegd voor de tenuitvoerlegging van artikel 3 van 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 van de Raad van 5 december 2006 betreffende het Europees Bureau voor wederopbouw¹⁷.

Artikel 13

Opschorting van EU-steun

Onverminderd de bepalingen inzake opschorting van de hulp die zijn opgenomen in de met de partnerlanden en -regio's gesloten partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, nodigt de Commissie een land dat de beginselen met betrekking tot de democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden niet eerbiedigt of in gebreke blijft bij de naleving van de desbetreffende verbintenissen met de Europese Unie, of

¹⁴ PB L [...]

¹⁵ PB L [...]

¹⁶ PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82-93.

¹⁷ PB L 65 van 7.3.2006, blz. 5.

onvoldoende vooruitgang boekt bij het vervullen van de criteria voor toetreding, uit tot overleg om een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden, behalve in bijzonder dringende gevallen. Als dit overleg met het begunstigde land niet tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing leidt, als overleg wordt geweigerd of in bijzonder dringende gevallen, kan de Raad passende maatregelen treffen overeenkomstig artikel 215, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; dit kan gehele of gedeeltelijke opschorting van de steun omvatten. Het Europees Parlement wordt onverwijld en volledig op de hoogte gebracht van elk besluit in dit verband.

Artikel 14

Financieel referentiebedrag

1. Het financiële referentiebedrag voor de uitvoering van deze verordening voor de periode 2014-2020 bedraagt 14 110 100 000 euro (in lopende prijzen). Ten hoogste 3% van het financiële referentiebedrag wordt toegewezen aan grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's tussen de begunstigde landen en de EU-lidstaten.
2. De jaarlijkse kredieten worden door de begrotingsautoriteit toegewezen binnen de grenzen van het meerjarige financiële kader van de Unie.
3. Om de internationale dimensie van het hoger onderwijs te bevorderen, zoals beschreven in artikel 13, lid 2, van de verordening inzake "Erasmus voor iedereen", wordt een indicatief bedrag van 1 812 100 000 EUR uit de verschillende instrumenten voor het externe beleid (het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het Europees nabuurschapsinstrument, het instrument voor pretoetredingssteun, het partnerschapsinstrument en het Europees Ontwikkelingsfonds) toegewezen voor mobiliteitsacties naar of vanuit niet-EU-landen en voor samenwerking en beleidsdialoog met autoriteiten, instellingen en organisaties uit deze landen. Op deze middelen zijn de bepalingen van de verordening inzake "Erasmus voor iedereen" van toepassing.

De financiering wordt verstrekt door middel van twee meerjarentoewijzingen voor respectievelijk de eerste vier jaar en de laatste drie jaar. Deze financiering wordt uitgewerkt in de meerjarige indicatieve programmering voor deze instrumenten, overeenkomstig de behoeften en prioriteiten van de betrokken landen. De toewijzingen kunnen worden herzien in geval van ingrijpende onvoorziene omstandigheden of belangrijke politieke ontwikkelingen, overeenkomstig de externe prioriteiten van de EU.

Artikel 15

Inwerkingtreding

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

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2014.

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

BIJLAGE

- Albanië
- Bosnië en Herzegovina
- IJsland
- Kosovo*
- Montenegro
- Servië
- Turkije
- de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië

*Overeenkomstig Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad.

FINANCIEEL MEMORANDUM VOOR VOORSTELLEN

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Doelstelling(en)
- 1.5. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.6. Duur en financiële gevolgen
- 1.7. Voorgenomen beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

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

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel 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 beleidskredieten*
 - 3.2.3. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.4. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*
 - 3.2.5. *Bijdrage van derden aan de financiering*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIEEL MEMORANDUM VOOR VOORSTELLEN

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Instrument voor pretoetredingssteun (IPA)

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur²⁶

Uitbreiding

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

☒ Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie**

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie**²⁷

☐ Het voorstel/initiatief betreft de **verlenging van een bestaande actie**

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**

1.4. Doelstellingen

1.4.1. *De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie*

De algemene doelstelling van het uitbreidingsbeleid is de uitvoering van artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat alle Europese landen die de grondwaarden van de EU respecteren en deze waarden willen uitdragen, een Europees perspectief geeft.

Het uitbreidingsbeleid stimuleert stabiliteit, veiligheid en welvaart in Europa en vergroot het belang van de EU op het internationale toneel.

Het uitbreidingsbeleid helpt de democratie en de rechtsstaat in Europa consolideren. Het vergroot de economische mogelijkheden en de invloed van de EU bij het aanpakken van wereldwijde problemen als klimaatverandering, concurrentie en de reglementering van en het toezicht op de financiële markten, en stimuleert de gezamenlijke inspanningen om de doelstellingen van Europa 2020 te bereiken. Het toetredingsproces vormt een sterke aanmoediging voor politieke en economische hervormingen.

Dankzij nauwere integratie via het uitbreidingsproces kan de EU haar doelstellingen verwezenlijken op een aantal terreinen die cruciaal zijn voor sociale en economische hervormingen in de richting van slimme, duurzame en inclusieve groei, zoals energie, vervoer, milieubescherming, herstelvermogen na rampen en de aanpak van de klimaatverandering. Uit nieuwe aanvragen voor lidmaatschap blijkt dat de

²⁶ ABM: Activity-Based Management – ABB: Activity-Based Budgeting.

²⁷ In de zin van artikel 49, lid 6, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

EU haar aantrekkingskracht en haar rol in het bevorderen van stabiliteit, veiligheid en welvaart behoudt.

Het uitbreidingsbeleid van de EU is geconcipieerd als een zorgvuldig gestuurd proces volgens welk kandidaten en potentiële kandidaten nader tot de EU komen naar gelang van het tempo van hun politieke en economische hervormingen en hun vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap volgens de criteria van Kopenhagen na te komen. Op de Westelijke Balkan blijft regionale samenwerking essentieel en is deze een centraal element van het stabilisatie- en associatieproces.

Zodra de Raad besluit de toetredingsonderhandelingen met een verzoekende lidstaat te openen, wordt de vooruitgang van die verzoekende lidstaat bij het voldoen aan de Europese normen weergegeven aan de hand van de opening en afsluiting van de hoofdstukken van het acquis.

De voorbije vijf jaar heeft de uitgebreide EU aangetoond dat zij in staat is samen te werken om de belangrijke uitdagingen waarvoor zij staat, aan te gaan. In deze periode heeft de vooruitgang met de hervormingen in de uitbreidingslanden het mogelijk gemaakt diverse stappen van het toetredingsproces te doorlopen.

Het tempo van het uitbreidingsproces van de EU hangt vooral af van het vermogen van de kandidaat-lidstaten om te voldoen aan de verplichtingen van lidmaatschap. Hiervoor zijn duurzame hervormingen vereist, alsook geloofwaardige en overtuigende aanpassingen van de wetgeving en de instellingen. Aangezien de betrokken landen aan de gestelde normen voldoen, met name de normen in verband met de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten en fundamentele vrijheden, verbindt de EU zich ertoe met hen samen te werken met het oog op de volgende stappen in het proces.

Er wordt één geïntegreerd pretoetredingsinstrument voorgesteld als financiële pijler van de uitbreidingsstrategie, omvattende alle dimensies van intern beleid en thematische kwesties.

Het is de bedoeling te verzekeren dat de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten goed zijn voorbereid op hun geleidelijke toetreding. De nadruk zal liggen op goed bestuur, bestuurlijke capaciteit, sociaaleconomische ontwikkeling, regionale samenwerking, aanneming en uitvoering van het acquis en op de voorbereiding op het beheer van het interne beleid na toetreding. Het instrument zal in overleg met de begunstigden ten uitvoer worden gelegd via nationale programma's en programma's met meerdere begunstigden en worden afgestemd op het Structuurfonds, het Cohesiefonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, inclusief de specifieke gerichtheid op de verstrekking van openbare voorzieningen.

Daarnaast zullen de politieke en financiële crisisgerelateerde instrumenten (macrofinanciële bijstand, stabiliteitsinstrument) beschikbaar blijven voor gebruik in de uitbreidingslanden, indien nodig.

1.4.2. Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteiten

Specifieke doelstelling nr.

- (a) Steun voor politieke hervormingen
- (b) Steun voor economische, sociale en territoriale ontwikkeling en hervormingen in een streven naar duurzame, slimme en inclusieve groei

- (c) Versterking van het vermogen van de begunstigde landen om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap door steun te verlenen aan de geleidelijke aanpassing aan en goedkeuring, tenuitvoerlegging en handhaving van het acquis en de fondsen en het beleid van de Unie op het vlak van structuur, cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling
- (d) Regionale integratie en territoriale samenwerking bevorderen.

Betrokken ABM/ABB-activiteit(en)

04.06 Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) — Ontwikkeling menselijk potentieel

05.05 Pretoetredingsmaatregelen op het vlak van landbouw en plattelandsontwikkeling

13.05 Pretoetredingsacties met betrekking tot het structuurbeleid

22.02 Uitbreidingsproces en -strategie

22.04.02 Informatie- en communicatieprogramma's voor niet-lidstaten

1.4.3. Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen.

Het nieuwe pretoetredingsinstrument *blijft gericht op het verwezenlijken van het uitbreidingsbeleid*, dat een van de hoofdprioriteiten van het externe optreden van de EU is en dat bijdraagt tot stabiliteit, veiligheid en welvaart in Europa. Het nieuwe instrument blijft er dan ook naar streven de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten te ondersteunen bij hun voorbereidingen op het EU-lidmaatschap en bij de geleidelijke aanpassing van hun nationale systemen en economie aan de normen en het beleid van de Europese Unie op basis van hun specifieke behoeften en aangepast aan hun eigen uitbreidingsagenda.

Op het vlak van *te bereiken resultaten en effecten* moet het nieuwe instrument een aanpak bieden voor i) de ontwikkelingskloof/problemen in de begunstigde landen, ii) het beperkte vermogen om deze problemen met eigen middelen aan te pakken en de zwakke overheidsinstellingen en/of administratieve capaciteit in de begunstigde landen, en iii) het verminderen van de verschillen tussen de begunstigde landen, door te zorgen voor:

- i) beter werkende democratische instellingen, met name met betrekking tot de eerbiediging van de rechtsstaat en van de mensenrechten, en tot de integratie van minderheden; bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad; hervormd en gemoderniseerd openbaar bestuur;
- ii) EU-normen op het vlak van economie en economisch bestuur; verbetering van de capaciteit om te concurreren met de marktkrachten binnen de Unie; betere arbeidsparticipatiegraad, almaar beter gekwalificeerde mensen en minder sociale ongelijkheid; meer capaciteit voor onderzoek en innovatie;
- iii) geleidelijke aanpassing van de wetten aan het acquis en de goedkeuring en handhaving ervan; beter vermogen tot tenuitvoerlegging en handhaving van de EU-fondsen op het vlak van structuur, cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling; meer deelname aan specifieke EU-programma's en -agentschappen;

iv) meer economische integratie in de regio, ook via grensoverschrijdende infrastructuur op het gebied van energie en vervoer, nauwer en beter nabuurschap tussen de begunstigde landen onderling en tussen die landen en de EU;

Vooruitgang inzake deze specifieke beleidsdoelstellingen zal ook bijdragen aan de tenuitvoerlegging van bredere EU-beleidskaders als de Europa 2020-strategie, het klimaat- en energiepakket van de EU en de Innovatie-Unie.

1.4.4. Resultaat- en effectindicatoren

Vermeld de indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel/initiatief is uitgevoerd.

De vooruitgang in de richting van de specifieke doelstellingen van het nieuwe instrument kan worden afgemeten aan drie belangrijke macro-indicatoren:

- vooruitgang bij het voldoen aan de toetredingsijkpunten (hoofdstukken geopend/gesloten) of positieve resultaten van de tenuitvoerlegging van de associatieovereenkomsten, die onder meer blijken uit positieve voortgangsverslagen, op onderzoek gebaseerde indexen die door gerenommeerde internationale organisaties zijn uitgevoerd op gebieden als overheids efficiëntie, politieke stabiliteit en uitblijven van geweld, en rechtsstaat;
- **sociaaleconomische ontwikkeling**, zoals die gemeten wordt met effectindicatoren als de Index van de menselijke ontwikkeling van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties voor het meten van algemene welvaart, werkloosheidscijfers, instroom van directe buitenlandse investeringen, handelsbalansen;
- **regionale samenwerking en integratie**, zoals die gemeten wordt met op onderzoek gebaseerde indexen van de veiligheids- en stabilisatieperceptie en de ontwikkeling daarvan; politieke, economische en culturele interactie.

Relevante doelstellingen en mijlpalen inzake deze macro-indicatoren kunnen onder meer de volgende zijn: de ontvangst van het verzoek om toetreding tot de EU, de goedkeuring door de Commissie van een positief advies over het toetredingsverzoek of de aanbeveling om de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen, aanbevelingen om de toetredingsonderhandelingen te openen, het openen of voorlopig sluiten van onderhandelingshoofdstukken, de mate waarin aan de criteria van Kopenhagen wordt voldaan, de inwerkingtreden van de visumversoepelings- en overnameovereenkomst, de overdracht van het beheer van de IPA-steun, de inwerkingtreding van de handels- en de douaneovereenkomst en het wegwerken van hindernissen of technische handelsbelemmeringen, de deelname aan regionale initiatieven, het oplossen van bilaterale problemen, vooruitgang bij de integratie van trans-Europese netwerken.

Op operationeel vlak kan vooruitgang worden gemeten op grond van *operationele doelstellingen* die met de voor het toekomstige pretoetredingsinstrument bepaalde specifieke doelstellingen i) tot en met iv) overeenstemmen. De operationele doelstellingen zijn:

- (a) zorgen dat de perceptie van democratie, het rechtssysteem, de mensenrechten en het niet-discriminatiebeginsel verbetert; de gerechtelijke achterstand en het aantal schendingen van

grondrechten verkleinen; de capaciteit voor wetshandhaving, en de bestuurlijke capaciteit in het algemeen, vergroten, het personeelsverloop beperken;

- (b) goede en efficiënte strategieën ontwikkelen voor sociale en economische ontwikkeling; vaardigheden en kwalificaties verbeteren en de arbeidsmarktdiensten versterken; overheidsinvesteringen ondersteunen; bij de toetreding beheersstructuren oprichten voor de structuur-, cohesie- en plattelandsontwikkelingsfondsen van de EU, waarmee erkenning en bevoegdheidsoverdracht kan plaatsvinden;
- (c) het wetgevingskader verbeteren; wetgeving afstemmen op het acquis, instellingen en toepassingsstructuren oprichten en versterken; deelname aan EU-programma's vergroten;
- (d) verregaander samenwerking stimuleren.

De operationele doelstellingen moeten worden aangepast aan de situatie in ieder begunstigd land en moeten op grond van de vastgestelde problemen worden opgenomen in de programmeringsdocumenten.

Uit de voorafgaande evaluatie is eveneens gebleken dat moet worden gezorgd voor gedetailleerd advies en capaciteitsopbouw in de begunstigde landen, voor de systematische verzameling van gegevens die nodig zijn om de vooruitgang op operationeel vlak te beoordelen. Eerdere uitbreidingen hebben ertoe geleid dat meer voorrang werd gegeven aan toezicht en beoordeling op programmaniveau en aan wetenschappelijk gefundeerde beleidsvorming in de nieuwe lidstaten. Verschuivingen in de richting van een toewijzing van middelen op grond van prestaties en het voldoen aan voorwaarden, en op grond van behoeften, moeten eenzelfde tendens stimuleren bij de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten.

Op het vlak van de integratie van klimaatdoelstellingen zal een opsporingssysteem worden opgezet om aan te geven op welke punten programma's klimaatactie of energie-efficiëntie bevorderen, zodat de EU in staat is om duidelijk aan te geven hoeveel van haar uitgaven daarop betrekking hebben. Er zullen duidelijke criteria en toezichts- en rapportageregels worden opgesteld. De controle van uitgaven inzake klimaat zal worden verricht op grond van de gebruikelijke OESO-methode (de Rio-markers). Overeenkomstig het bredere engagement van de Commissie voor mainstreaming, zal de OESO/DAC-indicator ook worden gebruikt voor het toezicht op biodiversiteit en woestijnvorming.

Bij toezicht en beoordelingen in de toekomst moet er rekening mee worden gehouden dat resultaten en effecten van land tot land variëren aangezien de begunstigde landen op weg naar de toetreding van elkaar verschillen en ook andere behoeften en standpunten hebben. Het instrument zal blijven werken *naast het politieke onderhandelingsproces* en naast andere activiteiten die invloed hebben op de toetreding. Het zal dan ook moeilijk zijn precies te bepalen welke vooruitgang uitsluitend aan het instrument te danken is, behalve dan op het niveau van specifieke activiteiten. Veel "*resultaten*" van het toekomstige programma – zowel de vooruitgang inzake het voldoen aan de politieke toetredingscriteria – zullen *vanwege hun aard moeilijk meetbaar* zijn: tot op zekere hoogte kunnen de doelstellingen van het instrument net zo goed bereikt worden dankzij de status die het begunstigde land krijgt als dankzij de resultaten van de financiële EU-steun.

1.5. Motivering van het voorstel/initiatief

1.5.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien

De begunstigden van de steun zijn de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten van de EU in de Westelijke Balkan, IJsland en Turkije.

In 1999 heeft de Commissie een visie ontworpen voor de betrekkingen tussen de EU en de Westelijke Balkan, met een evolutie van de voorgaande regionale aanpak in de richting van een nieuw instrument, het stabilisatie- en associatieproces. Het stabilisatie- en associatieproces streeft niet alleen naar politieke en economische stabiliteit en naar regionale samenwerking maar heeft gaandeweg ook de uitbreidingsinstrumenten geïntegreerd om de landen uit de regio dichter bij de normen en waarden van de EU te brengen.

De Europese Raad van Feira van juni 2000 heeft erkend dat de landen van de Westelijke Balkan die deelnemen aan het stabilisatie- en associatieproces, potentiële kandidaten zijn voor het EU-lidmaatschap. Het Europese perspectief van deze landen is later bekrachtigd door de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003, die de "Agenda van Thessaloniki voor de Westelijke Balkan" heeft goedgekeurd. Deze agenda vormt de hoeksteen van het Europese beleid met betrekking tot de regio. Tijdens de ministeriële ontmoeting tussen de EU en de Westelijke Balkan in Sarajevo op 2 juni 2010 bevestigde de EU opnieuw haar engagement voor het Europese perspectief van de Westelijke Balkan en wees zij er met klem op dat de toekomst van deze landen binnen de EU ligt.

Van de landen die oorspronkelijk onder het stabilisatie- en associatieproces vielen, zijn Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en onlangs nog Montenegro kandidaat-lidstaten geworden, terwijl Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo²⁸ en Servië potentiële kandidaat-lidstaten zijn. Ook andere landen kregen het perspectief op EU-toetreding, zoals Turkije, dat in 1987 zijn verzoek indiende en in 1999 de status van verzoekend land kreeg en IJsland, dat in 2009 verzocht lid te worden en in 2010 de status van kandidaat-lidstaat kreeg.

De drie grote toetredingsvoorwaarden worden uiteengezet in de conclusies van de Europese Raad in Kopenhagen van 1993 (de zogenoemde "criteria van Kopenhagen". Dat zijn:

- i) de stabiliteit van de instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen;
- ii) het bestaan van een functionerende markteconomie alsook het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden; en
- iii) het feit dat de kandidaat-lidstaat in staat is om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat hij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire Unie onderschrijft.

In december 1995 wees de Europese Raad van Madrid op de noodzaak "om de voorwaarden te scheppen voor een geleidelijke en harmonische integratie van de [kandidaat-]lidstaten, met name door de ontwikkeling van de markteconomie, de aanpassing van hun bestuurlijke structuren en het scheppen van een stabiel economisch en monetair klimaat."

²⁸

Overeenkomstig Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad.

Landen die lid willen worden moeten voldoen aan de criteria van Kopenhagen voordat lidmaatschapsonderhandelingen van start kunnen gaan. Om te voldoen aan de toetredingscriteria moeten de begunstigden grote inspanningen leveren op het vlak van overheidsinvesteringen en toegang tot grondige kennis en deskundigheid. De EU-steun is bedoeld als ondersteuning voor de kandidaten bij het voldoen aan deze criteria.

1.5.2. *Toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de EU*

Het uitbreidingsbeleid is een onderdeel van het externe optreden en draagt bij aan de gemeenschappelijke doelstellingen op het vlak van wereldwijde uitdagingen, respons en leiderschap.

De opeenvolgende uitbreidingen van de EU zijn een **gemeenschappelijke taak** die niet anders dan op EU-niveau kan worden verricht. Alleen de lidstaten samen kunnen beslissen over de toetredingsverzoeken van nieuwe kandidaat-lidstaten. De pretoetredingssteun die wordt verstrekt via de EU-begroting is bedoeld om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten te helpen zich voor te bereiden op een toekomstig lidmaatschap. Het IPA is opgezet om landen voorafgaand aan hun toetreding te laten "proefdraaien" met de verplichtingen van het lidmaatschap (bijvoorbeeld het oprichten van instellingen voor het beheren van structuur- en cohesiebeleid of het aannemen van het acquis). Er is geen ander multilateraal of bilateraal instrument dat zulk een uitgebreide set middelen kan aanbieden, en in ieder geval kan alleen de EU bepalen welk soort steun nodig is om de aanname van het acquis voor te bereiden.

Pretoetredingssteun is een investering in de toekomst van de EU, om de stabiliteit en de welvaart in de buurlanden te ondersteunen en te waarborgen dat de kandidaat-lidstaten bij hun toetreding werkelijk in staat zijn het acquis ten uitvoer te leggen. Door technische en financiële bijstand wordt het voorbereidingsproces versneld en worden prikkels gegeven voor de vereiste transformatie van de samenleving, de juridische systemen en de economie. Deze bijstand draagt bij aan de verwezenlijking van het interne beleid van de EU, schept kansen voor EU-bedrijven en levert een tastbaar rendement. Zonder de intensieve betrokkenheid en nauwere samenwerking waarin de pretoetredingssteun voorziet, zou de EU zonder twijfel worden geconfronteerd met hogere kosten voor de bestrijding van illegale migratie, de bescherming van de buitengrenzen van de EU, het waarborgen van de leveringszekerheid van energie en veilige en hygiënische invoer van voedsel voor haar burgers, de bestrijding van klimaatverandering en vervuiling, de bestrijding van grensoverschrijdende gevolgen van rampen en het zorgen voor de solidariteit van de EU met landen die weinig rampenparaat zijn.

In recente jaren hebben de EU-lidstaten hun bilaterale steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten verlaagd, omdat zij inzien dat gecoördineerde actie op EU-niveau doeltreffender is. In 2009 was ongeveer de helft van de totale financiële steun van de EU aan de toetredingslanden afkomstig uit de EU-begroting. Multilaterale donororganisaties hebben hun steun grotendeels beëindigd. Voor zover dat niet is gebeurd, hebben ze hun programma's in overeenstemming gebracht met de prioriteiten van de EU. Doordat pretoetredingssteun specifieke ontwikkelingsdoelstellingen en effecten heeft, wordt die steun ook beschouwd als officiële ontwikkelingshulp van de EU.

1.5.3. *Belangrijkste uit soortgelijke ervaringen in het verleden getrokken lering*

In februari 2011 vond **halverwege de looptijd een meta-evaluatie van het IPA** plaats, waarbij voornamelijk aandacht ging naar het strategisch kader van het IPA (meerjarige indicatieve planningsdocumenten) en de programmering (vooral technische bijstand en institutionele opbouw). In

de evaluatie werden de logica en de (eigenlijke of verwachte) prestaties van de interventies beoordeeld, in het bijzonder op het vlak van relevantie, efficiëntie, effect en duurzaamheid.

Met betrekking tot de interventielogica (dus hoe steun wordt gepland en geprogrammeerd) wordt in de evaluatie geconcludeerd dat de meerjarige indicatieve planningsdocumenten belangrijke programmeringsdocumenten zijn die essentieel zijn om richting en focus te geven aan het programmeringsproces en duidelijk beter zijn dan soortgelijke programmeringsdocumenten van eerdere programma's voor pretoetredingssteun. Uit de evaluatie bleek ook dat de kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren in de meerjarige indicatieve planningsdocumenten en de programmeringsdocumenten allengs was verbeterd. Verdere verbetering werd wel aanbevolen.

Uit de evaluatie bleek dat het IPA goede en zinvolle resultaten boekte. De doeltreffendheid bleek het grootst in gebieden die te maken hebben met het acquis, maar een aantal horizontale gebieden, zoals de hervorming van het openbaar bestuur, bleken bijzonder moeilijk. De financiële behoeften van de begunstigde landen, in het bijzonder op het vlak van infrastructuur, overstijgen duidelijk de beschikbare middelen van het IPA (en van andere donoren). Een grote uitdaging voor de toekomst is dan ook om alle IPA-middelen efficiënt te gebruiken en een hefboom te zijn voor andere financieringsbronnen. Projecten bleken meestal goed afgestemd te zijn op de EU-toetredingsvereisten, hoewel de efficiëntie en het effect kunnen worden verhoogd als de steun voor institutionele opbouw wordt toegespitst op een beperkt aantal beleidsterreinen. De mechanismen voor donorcoördinatie en harmonisering van de steun bleken goed te werken. Of een duurzaam effect al dan niet bereikt werd, bleek af te hangen van de mate waarin de begunstigde landen de verantwoordelijkheid nemen voor de hervormingsagenda en van hun bestuurlijke capaciteit. Op beide vlakken moet nog vooruitgang worden geboekt.

Uit de evaluatie bleek dat een meerjarenaanpak of een sectorale aanpak²⁹ voor de planning en programmering het bepalen van prioriteiten en volgorde van de steun en de coördinatie van donoren zou vergemakkelijken en de begunstigten meer zou betrekken bij de steun.

Van de eerste acht IPA-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking binnen de Westelijke Balkan werd in mei 2011 ***een tussentijdse evaluatie in twee fasen afgerond***. Uit deze evaluatie bleek dat de betrokkenen betere betrekkingen met de buurlanden zien als een gevolg van het programma, dat noodzakelijk is voor verdere samenwerking, en dat de omstandigheden rijp waren voor meer samenwerking. In de evaluatie werd ook aanbevolen dat de sociaaleconomische analyse naast een meer actuele statistische grondslag ook een duidelijke uitleg van de criteria moet bevatten en moet overeenstemmen met statistische categorieën. Er werd ook aanbevolen het toepassingspakket en de evaluatieprocedure te vereenvoudigen en te stroomlijnen.

Er werden ***voorafgaande evaluaties verricht van operationele programma's voor regionale ontwikkeling, ontwikkeling van menselijk potentieel en plattelandsontwikkeling***, om het programmeringsproces te ondersteunen en te stroomlijnen. Voor alle programma's werd aanbevolen de analyse waarop de oriëntatie van de programma's steunt, te versterken en de output, resultaten en effectindicatoren nog te verbeteren. De tussentijdse evaluaties zijn nog aan de gang.

²⁹ Een sectorale aanpak van planning en programmering van steun is gebaseerd op de sectorstrategieën van de landen, combineert middelen van verschillende donoren en streeft naar het bereiken van ruimere beleidsdoelstellingen.

Uit de **voorafgaande evaluatie van de financiële pretoetredingsinstrumenten na 2013** bleek dat de motivatie duidelijk bestaat om de financiële steun van de EU voort te zetten als ondersteuning van het uitbreidingsproces. Er bleek duidelijk dat de **continuïteit** met het huidige instrument moet worden verzekerd, aangezien er al structuren en systemen worden opgezet om de EU-steun te beheren. In het licht van de verschillen tussen de begunstigde landen (op sociaaleconomisch vlak, inzake de ontwikkeling van hun instellingen en overheidsadministratie, en met betrekking tot hun toetredingsperspectief) volgt uit de raadpleging de aanbeveling van een **aanpak op maat, eenvoudiger uitvoeringsregels, meer flexibiliteit en een betere strategische oriëntering** bij de toewijzing van steun, en een meer systematisch gebruik van **meerjarenprogrammering**.

1.5.4. *Samenhang en eventuele synergie met andere relevante instrumenten*

In het voorstel wordt vastgehouden aan één specifiek en geïntegreerd pretoetredingsinstrument als financiële pijler van de uitbreidingsstrategie, dat alle dimensies van intern beleid en thematische kwesties omvat. Het uitbreidingsbeleid is er in de eerste plaats op gericht partners te helpen het acquis geleidelijk aan over te nemen en de betrekkingen van de EU met kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten gaan over nagenoeg alle thema's (welvaart, veiligheid, handel, mensenrechten, enz.). In een streven naar samenhang, doeltreffendheid en efficiëntie moeten het interne beleid en de thema's dan ook worden gestroomlijnd in samenhangende landenstrategieën. Daarvoor zijn programma's per land of voor meerdere begunstigten of grensoverschrijdende programma's nodig, waarover met de begunstigde landen een akkoord bestaat. In overeenstemming met de agenda voor EU-beleidscoherentie voor ontwikkeling kan dankzij het feit dat het IPA betrekking heeft op al het interne beleid, meer rekening worden gehouden met de externe invloed op het interne beleid van pretoetredingslanden met betrekking tot de EU-ontwikkelingsdoelstellingen. Dat is met name van belang op gebieden als handel, klimaatverandering, migratie of energie.

Als de aard van de actie daarom vraagt (technische, algemene relevantie in plaats van in de eerste plaats op toetreding gericht), als een begunstigd land de Europese grondwaarden (zoals respect voor de mensenrechten) niet naleeft, of als een intern beleidsinstrument een grote externe dimensie heeft, kunnen in de regio andere instrumenten worden ingezet (bijvoorbeeld het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid, het instrument voor stabiliteit en macrofinanciële bijstand, de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, enz.).

1.6. **Duur en financiële gevolgen**

- ☒ Voorstel/initiatief met een **beperkte geldigheidsduur**
- ☒ Voorstel/initiatief van kracht vanaf 1/1/2014
- ☒ Financiële gevolgen van 1/1/2014 tot 31/12/2020
- ☐ Voorstel/initiatief met een **onbeperkte geldigheidsduur**
 - Uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,
 - gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Beoogde beheersvorm(en)³⁰

☒ **Direct gecentraliseerd beheer** door de Commissie

☒ **Indirect gecentraliseerd beheer** door delegatie van uitvoeringstaken aan:

- ☒ uitvoerende agentschappen
- ☐ door de Unie opgerichte organen³¹
- ☒ nationale publiekrechtelijke organen of organen met een openbaredienstverleningstaak
- ☐ personen aan wie de uitvoering van specifieke acties in het kader van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie is toevertrouwd en die worden genoemd in het betrokken basisbesluit in de zin van artikel 49 van het Financieel Reglement

☒ **Gedeeld beheer** met lidstaten: grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's tussen EU-lidstaten en IPA-begunstigden worden onder gedeeld beheer ten uitgevoerd door de beheersautoriteiten van EU-lidstaten

☒ **Gedecentraliseerd beheer** met derde landen

☒ **Gezamenlijk beheer** met internationale organisaties: bij het gezamenlijk beheer zijn de voornaamste betrokkenen de internationale financiële instellingen (zoals de EIB, de EBWO, de Wereldbank, de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa) en indien nodig gespecialiseerde VN-agentschappen.

Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".

Opmerkingen

De uiteindelijke bedoeling van de verordening is ervoor te zorgen dat de steun volledig onder de verantwoordelijkheid van de begunstigde landen wordt beheerd, onder gedecentraliseerd beheer. Die doelstelling kan echter slechts geleidelijk aan worden bereikt als de bestuurlijke capaciteit van de begunstigde landen wordt ontwikkeld en wordt voldaan aan de voorwaarden om het beheer over te dragen. In de beginfase zal de Commissie de controle over het beheer nog behouden en/of de tenuitvoerlegging toevertrouwen aan gespecialiseerde organen, onder onrechtstreeks of onder gezamenlijk beheer. Gecentraliseerd beheer zal ook voor de meerlandenprogramma's de belangrijkste methode zijn.

Gezamenlijk beheer zal worden gebruikt voor acties met internationale en Europese financiële instellingen, met de bedoeling voor bijkomende middelen te zorgen, in het bijzonder voor investeringen in de nodige sociale en economische infrastructuur.

³⁰ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

³¹ In de zin van artikel 185 van het Financieel Reglement.

Gedeeld beheer ten slotte zal worden gebruikt voor de doelstellingen op het vlak van territoriale samenwerking waar EU-lidstaten bij betrokken zijn.

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

De regelingen voor toezicht en evaluatie zullen in vergelijking met de huidige situatie strenger worden en meer resultaatgericht zijn. Er zullen specifieke, meetbare en haalbare doelstellingen worden opgesteld, evenals geschikte indicatoren.

De systemen van de Europese Commissie voor toezicht en evaluatie zijn al meer resultaatgericht dan voordien. Zij hebben betrekking op zowel interne personeelsleden als externe deskundigen. De projectmanagers in de delegaties en bij de centrale diensten houden voortdurend op verschillende manieren toezicht op de uitvoering van projecten en programma's, waar mogelijk ook via bezoeken ter plaatse. Toezicht verschaft waardevolle informatie over vorderingen en helpt managers bij het vaststellen van (mogelijke) knelpunten en bij het tijdig corrigerend optreden waar nodig.

Daarnaast zijn er externe, onafhankelijke deskundigen in dienst om de prestaties van het externe optreden van de EU via verschillende elkaar aanvullende systemen te evalueren. Deze evaluaties dragen bij aan de verantwoordingsplicht en de verbetering van bestaande acties. Er worden ook lessen getrokken uit eerdere ervaringen, die nuttig kunnen zijn voor toekomstig beleid en acties. De gebruikte instrumenten stemmen overeen met internationaal erkende OESO/DAC-evaluatiecriteria, inclusief de (mogelijke) impact.

De Commissie steunt de begunstigde landen ook bij het opbouwen van hun eigen capaciteit om uitgaven te controleren en te evalueren. In het nieuwe instrument krijgen de begunstigde landen nog meer verantwoordelijkheid over toezicht en evaluatie. Als de Commissie de steun namens het begunstigde land beheert, is zij de voornaamste verantwoordelijke voor toezicht en evaluatie. Als de begunstigde landen zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer van de steun (gedecentraliseerd beheer), heeft de Commissie voornamelijk een toezichthoudende rol (los van de evaluaties vooraf en nadien) en is het begunstigde land de voornaamste verantwoordelijke.

Met het *toezicht op projectniveau* wordt verslag uitgebracht van de vooruitgang in het licht van de plannen, met name op het vlak van subsidies en gunningen en op het vlak van de levering van outputs. Task managers krijgen ook ondersteuning van het resultaatgerichte toezichtstelsel (ROM) dat een helder beeld geeft van de kwaliteit van een aantal ingrepen. Met een uiterst gestructureerde en gestandaardiseerde methodologie geven onafhankelijke ROM-deskundigen beoordelingen waarin de sterktes en zwaktes van het project tot uiting komen en doen zij aanbevelingen over hoe de efficiëntie kan worden verhoogd.

Naast het toezicht kunnen ook *evaluaties op projectniveau* worden verricht onder het beheer van de EU-delegatie of de operationele diensten die het project leiden. Evaluaties op projectniveau zijn bedoeld als aanvulling op de bestaande toezichtssystemen en moeten een grondige en meer gedetailleerde analyse maken. Zij moeten projectmanagers ook helpen bij het verbeteren van lopende acties of bij het bestendigen van de resultaten en duurzaamheid.

Op sector- en programmaniveau bieden toezichtcomités die worden voorgezeten door de begunstigde landen samen met de Commissie, de structuur om de vooruitgang te meten in het licht van de plannen. Deze comités worden ondersteund door de bevindingen van de toezichtverslagen en evaluaties. In het nieuwe instrument krijgen de toezichtcomités een grote rol, zowel bij de kandidaat-lidstaten als bij de potentiële kandidaat-lidstaten, om ervoor te zorgen dat de tenuitvoerlegging van de financiële steun precies past in de beleidsdialoog en dat de conclusies en aanbevelingen van comités systematisch worden toegepast.

Evaluaties die op een hoger niveau dan het projectniveau worden gemaakt (op het niveau van sectoren, programma's, strategieën, thema's, enz.) worden meestal door de diensten van de Commissie beheerd. Sommige evaluaties, in het bijzonder tussentijdse evaluaties als ondersteuning van de besluitvorming, worden geleidelijk aan overgedragen aan de begunstigde landen, zodat zij hun eigen verantwoordelijkheid kunnen ontwikkelen en capaciteit kunnen opbouwen.

De resultaten van de evaluatie of de bevindingen worden geregeld meegedeeld aan het IPA-comité, de Raad en het Europees Parlement, als onderdeel van het IPA-jaarverslag, en worden op de website van de Commissie bekendgemaakt.

2.2. Beheers- en controlesysteem

2.2.1. Mogelijke risico's

De gebruiksomgeving van het IPA wordt gekenmerkt door de volgende risico's voor het bereiken van de doelstellingen van het instrument:

- het IPA is oorspronkelijk ontworpen om te werken onder gedecentraliseerd beheer, als volwaardig onderdeel van de voorbereidingen op het EU-lidmaatschap. Dat houdt dus een hoger inherent risico in, aangezien de uiteindelijke beheerder (de Commissie) geen rechtstreeks gezag heeft over de tenuitvoerleggingsstructuur van de gedecentraliseerde beheerder;
- het toetredingsproces gaat onvermijdelijk gepaard met veel veranderingen in de context van de tenuitvoerlegging, bijvoorbeeld van gecentraliseerd naar gedecentraliseerd beheer en vervolgens het verdwijnen van de voorafgaande controles. Dat vergt erg veel moeite inzake coördinatie en organisatie, maar ook op het vlak van het aanpassingsvermogen, de opleiding en het beoordelingsvermogen van het personeel, dat op zijn beurt vraagt om veranderingen in de interne controle en de organisatie vanuit de Commissie;
- de betrokkenheid van allerlei verschillende begunstigden met elk hun eigen structuren voor interne controle en met verschil in capaciteit kan leiden tot versnippering en daardoor vermindering van de bij de Commissie beschikbare middelen voor de ondersteuning van en het toezicht op de uitvoering;
- tekortkomingen in de institutionele en bestuurlijke capaciteit in de begunstigde landen kan ertoe leiden dat de decentralisering te lang duurt, waardoor toegewezen middelen niet tijdig worden gebruikt en/of er problemen en vertragingen ontstaan bij het ontwerp en de uitvoering van individuele interventies;

- onvoldoende kwaliteit en kwantiteit van de beschikbare gegevens over de resultaten en de impact van pretoetredingssteun in begunstigde landen kan een belemmering vormen voor de Commissie om adequaat verslag uit te brengen en verantwoording af te leggen over de resultaten;
- economische en beleidsproblemen kunnen leiden tot problemen en vertragingen bij het ontwerp en de uitvoering van interventies, met name in begunstigde landen met nog erg prille en kwetsbare instellingen;
- onopgeloste constitutionele, institutionele en grensgerelateerde problemen in of tussen de begunstigde landen kunnen de uitvoering van belangrijke steunprojecten hinderen en aanzienlijke verliezen van middelen tot gevolg hebben;
- een gebrek aan toereikende administratieve kredieten kan leiden tot een tekort aan middelen voor het beheer van het instrument.

2.2.2. *Beoogde controlemiddel(en)*

Het interne controle- en beheersproces van de DG's is zodanig opgezet dat redelijke garantie bestaat omtrent de verwezenlijking van de doelstellingen en de doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid van de steunmaatregelen, de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging en de eerbiediging van het wetgeving en het procedurele kader.

Om de doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid van de steun te waarborgen (en de grote risico's in de context van de pretoetredingssteun te beperken) zal DG ELARG (andere DG's die bij het IPA betrokken zijn, gebruiken soortgelijke of lichtjes gewijzigde controlemechanismen die geoptimaliseerd zijn voor de overgang naar het toezichtskader voor de structuur- en landbouwfondsen van de EU), naast alle elementen van het Commissiebrede strategische beleids- en planningsproces, de interne audits en andere eisen in verband met de normen voor interne controle van de Commissie, een beheerskader op maat blijven hanteren voor alle instrumenten, dat vervat is in een regelmatig bijgewerkt strategiedocument voor interne controle. Dit omvat:

- gedecentraliseerd beheer door nationale uitvoeringsagentschappen die van de Commissie beheersbevoegdheden hebben gekregen, na een zorgvuldige procedure waarbij strikte beheersnormen werden bepaald en waarbij zij onder meer via uitgebreide systeemaudits werden beoordeeld;
- voorafgaande controles door EU-delegaties ter plaatse op alle steundossiers die door de nationale uitvoeringssystemen werden goedgekeurd, totdat wordt geoordeeld dat deze systemen goed genoeg werken om deze voorafgaande controles achterwege te kunnen laten. Deze beoordeling van de prestaties van de nationale systemen heeft onder meer betrekking op de tendensen inzake het aantal afgewezen dossiers.
- heldere circuits voor de financiële en de resultaatsgebonden verantwoordingsplicht van de nationale uitvoeringssystemen bij de ordonnateur van de Commissie (directeur) via een subdelegatie van de gedelegeerd ordonnateur, inclusief de melding van onregelmatigheden, een jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring door de nationale ordonnateur en auditoordelen van de nationale controleautoriteiten;

- een programma van audits op subsystemen, verricht door auditeurs van de Commissie om na te gaan of de beheersnormen na de overdracht van het beheer nog worden nageleefd;
- vastgelegde procedures voor de goedkeuring van rekeningen, inclusief aanvullende verificaties en een gestructureerd beleid voor financiële correcties van fouten bij transacties en in de systemen die de nationale auditeurs en de auditeurs van de Commissie hebben vastgesteld;
- gedecentraliseerd beheer van het grootste deel van de pretoetredingssteun door de EU-delegaties ter plaatse, totdat de beheersbevoegdheid kan worden overgedragen aan de nationale uitvoeringsagentschappen;
- heldere circuits voor de financiële verantwoordingsplicht inzake het beheer dat aan de EU-delegaties is overgedragen, via een subdelegatie van de gesubdelegeerd ordonnateur (directeur) bij de centrale diensten naar het hoofd van de delegatie;
- opstellen en jaarlijks bijwerken van de strategieën ter verkrijging van zekerheid door EU-delegaties aan hun gesubdelegeerd ordonnateurs (directeuren), inclusief gedetailleerde, naar risico beoordeelde controle- en auditplannen;
- periodieke verslagen van de EU-delegaties aan de centrale diensten (verslagen van de gesubdelegeerde ordonnateur/het beheer) over de tenuitvoerlegging van de steun en de strategieën ter verkrijging van zekerheid, inclusief een jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring van de gesubdelegeerd ordonnateur/het hoofd van de delegatie;
- periodieke interne audits van de delegaties, zowel de delegaties die toezicht houden op de gecentraliseerde tenuitvoerlegging als de gedecentraliseerde delegaties;
- controles achteraf van de beëindigde programma's om na te gaan of alle niveaus van de beheers- en controlesystemen beantwoorden aan de vereiste normen;
- een degelijk opleidingsprogramma voor het personeel, zowel bij de centrale diensten als de delegaties;
- aanzienlijke steun en begeleiding vanuit de centrale diensten en de delegaties (ook via internet);
- een beheerscyclus voor projecten en programma's die de volgende elementen omvat:
 - instrumenten voor kwaliteitsondersteuning bij het opzetten van de steunmaatregel, de uitvoeringsmethode, het financieringsmechanisme, het beheerssysteem, de beoordeling en selectie van uitvoeringspartners, enz.
 - instrumenten voor programma- en projectbeheer, toezicht en verslaglegging voor effectieve uitvoering, inclusief periodiek extern toezicht ter plaatse;
 - uitgebreide evaluatie- en auditcomponenten.

DG ELARG blijft de strengste normen hanteren op het gebied van boekhouding en financiële verslaglegging op basis van het boekhoudsysteem op transactiebasis (ABAC) van de Commissie, alsmede specifieke instrumenten voor externe hulp, zoals het gemeenschappelijk Relex-

informatiesysteem (CRIS), zodat de externe auditeurs (de Europese Rekenkamer) een verklaring zonder beperking kunnen blijven geven.

In punt 1.3 (Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden) wordt beschreven hoe wordt gecontroleerd of is voldaan aan het wetgevings- en procedurekader.

2.2.3. *Kosten en baten van de beoogde controlemiddelen*

2.2.3.1. Kosten van controles

De controlestructuur die voor het nieuwe IPA wordt voorgesteld, is niet wezenlijk anders dan die onder het oude instrument. De kostenstructuur zal dan ook sterk op de oude gelijken. Doordat het instrument opnieuw wordt ontworpen, zou de kans op nalevingsfouten echter toch aanzienlijk kleiner moeten worden. Ook een soepeler programmering waarmee een betere selectie van projecten kan worden gemaakt, en een ruimer gebruik van nieuwe financieringsinstrumenten (b.v. internationale financiële instellingen en andere donoren als hefboom) moeten daar toe bijdragen.

De verwachte kosten van controles als hieronder uiteengezet, zijn gebaseerd op lopende prijzen en op de volgende veronderstellingen:

- huidige personeelssterkte in de DG's die bij het IPA betrokken zijn, blijft stabiel in deze periode
- gemiddelde kostprijs van een ambtenaar = € 127 000 (verdubbeld voor de EU-delegaties)
- gemiddelde kostprijs van een arbeidscontractant = € 64 000

Kosten die worden gedragen door nationale systemen in de landen die het IPA uitvoeren onder gedecentraliseerd beheer, zijn niet inbegrepen. Een aanzienlijk deel van de investerings- en opleidingskosten voor het opzetten van deze systemen is gefinancierd door de IPA-beleidsuitgaven.

Algemene kosten per jaar voor beheer en controle van het IPA (personeel: toegewezen aan programma- of begrotingsbeheer en fraudebestrijding)	miljoen euro
Vaste kosten (huidig en gepland niveau van beleidsuitgaven)	
Ambtenaren in DG ELARG, centrale diensten	11,2
Arbeidscontractanten in DG ELARG, centrale diensten	7,3
Ambtenaren in de EU-delegaties	9,4
Arbeidscontractanten in de EU-delegaties	6,5
Kosten voor plaatselijke functionarissen, kosten ter plaatse voor arbeidscontractanten en andere kosten voor de werking van de delegaties	28,5
Ambtenaren en arbeidscontractanten in andere IPA-DG's	2,0
Extern personeel van andere IPA-DG's in EU-delegaties	6,0
Variabele kosten (schatting van totale jaarlijkse kosten)	
Contractueel vastgelegde kosten voor audit en controle achteraf	1,0
Contractueel vastgelegde kosten voor evaluatie	3,0
Contractueel vastgelegde kosten voor toezicht (ROM)	2,0
Auditcertificaten (overeengekomen door de begunstigden)	2,0
Controles ter plaatse en andere contractueel vastgelegde bijkomende controles als onderdeel van controles van het financiële circuit	0,8

Totale kosten voor controle (IPA) per jaar	79,7
--	------

De kosten in deze tabel zijn beheers- en controlekosten en bedragen ongeveer 80 miljoen euro, dat is ongeveer 4% van de geplande jaarlijkse uitgaven voor de periode 2014-2020. Zij bevatten de hele beheersstructuur voor het instrument, van planning en programmering tot tenuitvoerlegging. Met een engere definitie van controle, waarbij enkel de kosten voor controles die rechtstreekse gevolgen hebben voor de regelmatigheid van de verrichtingen zijn inbegrepen, kunnen de totale kosten met ongeveer 30 miljoen euro worden verlaagd tot ongeveer 50 miljoen euro (ongeveer 2,5% van de geplande jaarlijkse uitgaven voor de periode 2014-2020).

De laatste vijf rijen zijn variabele kosten. De jaarlijkse waarde ervan hangt af van de intensiteit van de controles waartoe de gesubdelegeerde ordonnateurs in hun strategieën ter verkrijging van zekerheid zullen beslissen. Die intensiteit hangt af van een grondige risicobeoordeling van alle lopende contracten en houdt rekening met de beschikbare begrotingsmiddelen. De jaarlijkse bedragen in de tabel zijn gebaseerd op de huidige praktijk.

Voor variabele kosten gelden de volgende geschatte gemiddelde kosten per eenheid van afzonderlijke contractueel vastgelegde acties:

Auditcertificaten:

Geschatte gemiddelde auditkosten per subsidie: 0,2% van de totale waarde van de opdracht

Geschatte gemiddelde auditkosten per opdracht: 0,1% van de totale waarde van de opdracht

Controles achteraf:

Gemiddelde kosten van een controle achteraf over gemiddelde 22 miljoen euro onderliggende verrichtingen (17 miljoen euro door de EU gefinancierd): € 50 000 (= € 2 300 / €3 000 per gecontroleerd miljoen)

Controles ter plaatse:

Gemiddelde kosten voor een contract voor de controle over 175 miljoen euro onderliggende verrichtingen: € 75 000 (€ 430 per gecontroleerd miljoen).

2.2.3.2. Voordelen van controles

Het controlesysteem dat werd gebruikt bij pre-IPA- en IPA-programma's heeft steeds foutenpercentages van minder dan 2% van de uitgaven aangetoond. Tegen eind 2010 was van beëindigde programma's onder gedecentraliseerd beheer 29 miljoen euro teruggevorderd op een gecontroleerd totaalbedrag van 3 500 miljoen euro (0,82%).

Om te schatten welk voordeel het gebruikte controlesysteem heeft in het geval van gedecentraliseerd beheer, kunnen de waarden en tendensen van de indicator over het aantal afgewezen dossiers worden gebruikt. Naarmate nationale systemen beter werken en de voorafgaande controles van aanbestedingsdossiers overbodig maken, zou het percentage dossiers dat de EU-delegatie bij die voorafgaande controles afwijst, moeten dalen tot een heel laag niveau.

In een land dat nu erg dicht bij de toetreding staat (Kroatië) is het aandeel afgewezen dossiers in 2010 gedaald en bedraagt het nu nog 14% tot 20% (afhankelijk van het soort dossier). In een land dat nog vorderingen moet maken alvorens de voorafgaande controles overbodig kunnen worden (Turkije) bedraagt dat aandeel tussen 19% en 60%.

Dossiers kunnen om een aantal redenen worden afgewezen, en vaak – maar niet altijd – gaat het dan om problemen met de wettigheid en de regelmatigheid. Uitgaande van de hypothese dat de helft wordt afgewezen op grond van problemen met de regelmatigheid, kan uit de praktijk worden afgeleid dat met een voorafgaande controle op het systeem van aanbestedingen de foutenmarge kan verlagen van 10% à 30% naar minder dan 2%. Hierbij wordt geen rekening gehouden met verschillen die kunnen opduiken als de analyse wordt gemaakt op basis van de bedragen in de dossiers in plaats van op dossiernummers. Er mag echter wel van worden uitgegaan dat het huidige controlesysteem voor gedecentraliseerd beheer vrij evenwichtig werkt, zodat het foutenpercentage binnen de interne controledoelstelling blijft die de Commissie zichzelf oplegt, namelijk ten hoogste 2%.

Hoewel het de bedoeling is zo snel mogelijk naar gedecentraliseerd beheer van het IPA te evolueren, kan een aanzienlijk deel van de totale uitgaven van het IPA centraal worden beheerd als de overdracht van het beheer in een aantal landen tegelijk wordt uitgesteld. Dat was het geval in 2010/11 en dat zal wellicht tot in 2013 zo blijven.

In 2010 werden er 350 correcties (inhoudingen of terugvorderingen) doorgevoerd op betalingen in gecentraliseerd en gezamenlijk beheer bij DG ELARG, voor een bedrag van ongeveer 6 miljoen euro. Dat is ongeveer 1% van het totaal aan gecentraliseerde betalingen in 2010, en kan een ruwe indicatie geven van het voordeel dat is geboekt door bijkomende controles in het kader van en bovenop de gewone controles.

Net als bij het gedecentraliseerd beheer stemt dit overeen met de idee dat het controlesysteem voor het IPA vrij evenwichtig werkt binnen de doelstelling voor interne controle.

2.2.3.3. Inschatting van het risico dat de toepasselijke regels niet worden nageleefd

Tot 2006 oordeelde de Rekenkamer geregeld dat de pretoetredingstransacties vrij waren van materiële fouten (foutenpercentage van minder dan 2%), wat overeenstemde met het standpunt van de beheerders dat het gebruikte controlesysteem efficiënt was.

Vanaf 2007 controleerde de Rekenkamer niet langer een aparte en volstrekt representatieve steekproef van de pretoetredingstransacties. De Rekenkamer controleert sindsdien de pretoetredingssteun samen met de andere instrumenten voor externe steun. Sindsdien kunnen er dus geen aparte cijfers meer worden gegeven voor het pretoetredingsbeleid en het controlesysteem.

De Rekenkamer heeft in het algemeen sinds 2007 tussen 2% en 5% fouten gevonden in de instrumenten voor externe hulp.

Rekening houdend met wat in 2.2.3.3 is aangehaald, kan dus redelijkerwijze worden verwacht dat het controlesysteem dat voor het pretoetredingsinstrument wordt gebruikt, het goede evenwicht vindt tussen kosten en baten van de controles en ervoor moet zorgen dat in de toekomst steeds kan worden voldaan aan de doelstelling voor interne controle van minder dan 2% fouten bij het geheel van de uitgaven.

De vereenvoudiging en grotere soepelheid die voor het nieuwe instrument worden voorgesteld, zouden dit nog moeten versterken omdat zij de kans op fouten bij het naleven van de regels moeten verkleinen.

Als de komende jaren nieuwe landen met relatief zwakker bestuurlijke capaciteit in aanmerking komen voor de overdracht van het beheer, zal dat tot nieuwe risico's leiden.

Het is weliswaar moeilijk te meten wat het gezamenlijke effect van de verbeteringen aan het ontwerp en de bijkomende risico's van het instrument is, maar wellicht kan voor de doelstelling van interne controle worden uitgegaan van ongeveer hetzelfde als in het huidige instrument.

Het controlesysteem lijkt dus evenwichtig. Met goed afgestelde controleprogramma's, uitgedrukt in de jaarlijkse op risico's gebaseerde strategieën van de beheerders voor het verkrijgen van zekerheid, zijn stijgingen of dalingen in de variabele kosten mogelijk. In een omgeving waarin de risico's veranderen, is een standvastig evenwicht tussen kosten en baten ook nodig.

Het controlesysteem zal wellicht erg gevoelig zijn voor negatieve wijzigingen in de vaste controlekosten, zeker omdat niet wordt voorgesteld deze samen met de totale uitgaven te laten stijgen.

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

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen

Gezien het risicovolle klimaat waarin DG ELARG opereert, moet het systeem anticiperen op potentiële nalevingsfouten in de transacties en controles inbouwen om deze zo vroeg mogelijk in het aanbestedings- en betalingsproces te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Dit betekent in de praktijk dat DG ELARG vooral waarde hecht aan uitgebreide controles vooraf op aanbestedingstransacties door medewerkers van de Commissie ter plaatse en op systematische systeemaudits van gedecentraliseerde betalingssystemen (terwijl sommige audits en controles achteraf ook behouden blijven), die veel verder gaan dan de financiële waarborgen die verplicht zijn volgens het Financieel Reglement. Het kader van DG ELARG omdat onder andere:

- Preventieve maatregelen

- verplichte basistraining over fraudekwesties voor personeel dat hulp beheert;
- begeleiding (ook via internet), waaronder de praktische leidraad voor contracten en de beheersinstructies die in het strategisch kader voor toezicht van DG ELARG worden verstrekt;
- beoordeling vooraf om er zeker van te zijn dat passende fraudebestrijdingsmaatregelen voor het voorkómen en opsporen van fraude bij het beheer van EU-middelen aanwezig zijn binnen de autoriteiten die de fondsen beheren;
- toetsing vooraf van de fraudebestrijdingsmechanismen van het begunstigde land 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).
- voorafgaande controles 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

- voorafgaande transactiecontrole 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) beschikt DG ELARG nog over andere maatregelen, waaronder:

- stopzetting van de termijnen voor betaling en kennisgeving aan de entiteit;
- specifieke audits (ad hoc of gerechtelijke audit);
- systeem voor vroegtijdige waarschuwing en verscherpt toezicht op de contracten;
- opschorting of beëindiging van het contract;
- uitsluitingprocedure;
- opschorting van de verzoeken om middelen van de nationale fondsen;
- opschorting of intrekking van de overdracht van het beheer.

DG ELARG zal zijn fraudebestrijdingsstrategie verder aanpassen aan de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie (CAFS) die de Commissie op 24 juni 2011 heeft vastgesteld.

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

– Bestaande begrotingsonderdelen voor uitgaven

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Aantal [Beschrijving]	GK/NGK ⁽³²⁾	van EVA-landen ³³	van kandidaat-lidstaten ³⁴	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a bis), van het Financieel Reglement
Rubriek 4	04 01 04 13 Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) — Onderdeel personele middelen — Uitgaven voor administratief beheer	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	04 06 01 Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) – Ontwikkeling van het menselijk potentieel	GK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	05 01 04 03 Pretoetredingssteun op het vlak van landbouw en plattelandsontwikkeling (IPARD)	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	05 05 02 Instrument voor pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling (IPARD)	GK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	13 01 04 02 Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) — Regionale ontwikkeling — Uitgaven voor administratief beheer	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	13 05 02 Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) — Regionale ontwikkeling	GK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	13 05 03 01 Grensoverschrijdende samenwerking – Bijdrage uit subrubriek 1-b	GK	NEE	NEE	NEE	NEE

³² GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

³³ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

³⁴ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan.

Rubriek 4	13 05 03 02 Grensoverschrijdende samenwerking en deelname van kandidaat en potentiële kandidaat-lidstaten aan de transnationale en interregionale samenwerkingsprogramma's van de structuurfondsen — Bijdrage uit rubriek 4	GK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 01 04 01 Pretotredingssteun — Uitgaven voor administratief beheer	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 01 04 04 Faciliteit voor pretoetreding van het Bureau voor de uitwisseling van informatie inzake technische bijstand (TAIEX) — Uitgaven voor administratief beheer	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 01 04 30 Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur — Bijdrage van programma's van rubriek 4 van het beleidsterrein „Uitbreiding”	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 02 01 <i>Bijstand voor het overgangsproces en institutionele opbouw aan kandidaat-lidstaten</i>	NGK	NEE	NEE	NEE	JA
Rubriek 4	22 02 02 <i>Bijstand voor het overgangsproces en institutionele opbouw aan potentiële kandidaat-lidstaten</i>	NGK	NEE	NEE	NEE	JA
Rubriek 4	22 02 03 <i>Tijdelijk burgerlijk bestuur in de westelijke Balkan</i>	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 02 04 01 Grensoverschrijdende samenwerking tussen IPA-landen en deelname aan transnationale/interregionale EFRO-programma's en ENPI-zeebekkenprogramma's	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 02 04 02 Grensoverschrijdende samenwerking met lidstaten	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 02 06 <i>Faciliteit voor pretoetreding van het Bureau voor de uitwisseling van informatie inzake technische bijstand (TAIEX)</i>	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 02 07 01 Regionale en horizontale programma's	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek	22 02 07 02	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE

4	Evaluatie van de resultaten van de uniale hulp, follow-up en audit					
Rubriek 4	22 02 10 02 Informatie en communicatie voor derde landen	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	22 02 07 03 Financiële steun ten behoeve van de bevordering van de economische ontwikkeling van de Turks-Cypriotische gemeenschap	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
Rubriek 4	32 04 11 Energiegemeenschap	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE

- Te creëren nieuwe begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

De begroting voor IPA II wordt opgesteld in overeenstemming met artikel 41 van het Financieel Reglement. De totale toewijzing voor dit rechtsinstrument is bedoeld voor het uitbreidingsbeleid en het beheer van de relevante activiteiten wordt gedeeld door DG ELARG, DG REGIO, DG EMPL en DG AGRI. Iedere dienst is verantwoordelijk voor zijn eigen beleidsterrein(en), terwijl DG ELARG alles coördineert.

De totale toewijzing voor IPA II wordt dan ook verdeeld tussen de beleidsterreinen, zodat een goede beleidsmix gewaarborgd wordt, in overeenstemming met de behoeften van de begunstigde landen en in onderling akkoord tussen de vier DG's. Waar dat nodig is om de efficiënte tenuitvoerlegging van de strategiedocumenten en de begroting te waarborgen, zijn transfers tussen beleidsterreinen mogelijk, als daarover een akkoord is met de bij het beleidsterrein betrokken dienst(en).

Voor een doeltreffende en doelmatige voltooiing van de steun onder IPA wordt een naadloze overgang van IPA naar IPA II gewaarborgd.

In de ontwerpbegroting 2014 zullen details over de structuur van de begroting worden voorgesteld, om de samenhang te waarborgen met de beginselen van de opstelling van de begroting naar activiteit (activity-based budgeting) en van activiteitsgestuurd beheer (activity-based management).

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

Rubriek van het meerjarige financiële kader	4	Europa als wereldspeler
--	---	-------------------------

DG: AGRI/ELARG/EMPL/REGIO			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAAL
• Beleidskredieten										
22 02 Financiële bijstand aan kandidaat-lidstaten/potentiële kandidaat-lidstaten 04 06 01 Menselijk potentieel 05 05 02 Plattelandsontwikkeling 13 05 02 Regionale ontwikkeling 13 05 03 Grensoverschrijdende samenwerking 32 04 11 Energiegemeenschap	Vastleggingen	(1)	1842,5	1879,4	1917,0	1955,3	1994,4	2034,3	2075,6	13698,6
	Betalingen ³⁵	(2)	368,5	1112,9	1872,2	1909,6	1947,8	1986,8	2026,6	11224,4
22 02 07 03 Financiële steun ten behoeve van de bevordering van de economische ontwikkeling van de Turks-Cypriotische gemeenschap ³⁶	Vastleggingen	(1a)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
	Betalingen	(2a)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	

³⁵ Uitsluitend betalingen die betrekking hebben op het nieuwe IPA.

³⁶ Totdat de aanpassing die is bepaald in artikel 11, lid 2, van de Verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 is uitgevoerd, zullen de financiële middelen die nodig zijn om de Turks-Cypriotische gemeenschap te steunen, uit de algemene enveloppe van het instrument voor pretoetredingssteun komen

Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten ³⁷										
22 01 04 01/04/30 04 01 04 13 05 01 04 03 13 01 04 02		(3)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4
TOTAAL kredieten voor DG AGRI/ELARG/EMPL/REGIO	Vastleggingen	=1+1 a +3	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Betalingen	=2+2 a +3	423,9	1169,4	1929,8	1968,4	2007,8	2048,0	2088,5	11635,8

• TOTAAL beleidskredieten	Vastleggingen	(4)	1842,5	1879,4	1917,0	1955,3	1994,4	2034,3	2075,6	13698,6
	Betalingen	(5)	368,5	1112,9	1872,2	1909,6	1947,8	1986,8	2026,6	11224,4
• TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 4 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	=4+ 6	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Betalingen	=5+ 6	423,9	1169,4	1929,8	1968,4	2007,8	2048,0	2088,5	11635,8

³⁷ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

Rubriek van het meerjarige financiële kader:	5	ADMINISTRATIEVE UITGAVEN
---	----------	---------------------------------

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAAL
DG: ELARG/AGRI/REGIO/EMPL									
• Personeel		27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
• Andere administratieve uitgaven		0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
TOTAAL DG ELARG/ AGRI/REGIO/EMPL		27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8
---	---	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAAL
TOTAAL kredieten onder de RUBRIEKEN 1 tot en met 5 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	1925,7	1962,7	2001,1	2040,6	2080,9	2122,0	2163,9	14296,8
	Betalingen	451,7	1196,2	1956,3	1994,9	2034,2	2074,4	2114,9	11822,6

3.2.2. Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten

In dit stadium staan de kosten niet vast, de resultaten van de volgende fase van de programmering vallen immers niet te voorspellen. Een raming van de eenheidskosten kan in dit stadium dus niet worden gegeven. Output kan niet uitsluitend in getallen worden uitgedrukt, aangezien vooruitgang wordt afgemeten aan de vooruitgang van de landen op hun weg naar toetreding tot de EU. Ramingen van kosten en eenheidskosten zullen worden gegeven op basis van een beoordeling van de behoeften zodra de strategiedocumenten voor één of meerdere landen zijn opgesteld en goedgekeurd.

☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig.

☒ Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig

3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.3.1. Samenvatting

☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig.

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

Opmerking: Cijfers voor rubriek 5 bevatten gegevens over DG ELARG, EU-delegaties en DG AGRI/REGIO/EMPL. Cijfers voor rubriek 4 bevatten gegevens over DG ELARG/EMPL/AGRI/REGIO.

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAAL
--	------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader								
Personeel	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
Andere administratieve uitgaven	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
Subtotaal RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

Buiten RUBRIEK 5³⁸ van het meerjarige financiële kader								
Personeel	49,9	50,9	52,0	53,0	54,1	55,1	55,7	370,6
Andere administratieve uitgaven	5,5	5,6	5,7	5,8	5,9	6,1	6,2	40,8
Subtotaal buiten RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4

TOTAAL	83,2	83,3	84,1	85,3	86,4	87,6	88,3	598,2
---------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

³⁸

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.

3.2.3.2. Geraamde personeelsbehoeften

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

Opmerking: Cijfers over personeel in rubriek 5 bevatten gegevens over DG ELARG, EU-delegaties en DG AGRI/REGIO/EMPL in de centrale diensten en houden ook rekening met de verlaging van aantal posten doordat de delegaties in Kroatië geleidelijk worden stopgezet.].

Cijfers over personeel in rubriek 4 bevatten gegevens over DG ELARG/EMPL/AGRI/REGIO.

Raming in een geheel getal (of met hoogstens 1 decimaal)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)							
22 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	108,0	107,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0
04 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	10,9	10,9	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
05 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	9	9	9	9	9	9	9
13 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	13	13	13	13	13	13	13

22 01 01 02 (delegaties) ³⁹	46,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
22 01 05 01 (onderzoek door derden)	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
10 01 05 01 (eigen onderzoek)	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE)⁴⁰

22 01 02 01 (AC, INT, SNE van de "totale financiële middelen")	18,6	18,5	18,3	18,1	18,1	18,1	18,1
04 01 02 01 (AC, INT, SNE van de "totale financiële middelen")	-	-	-	-	-	-	-
05 01 02 01 (AC, INT, SNE van de "totale financiële middelen")	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
13 01 02 01 (AC, INT, SNE van de "totale financiële middelen")	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
22 01 02 02 (AC, LA, SNE, INT en JED in de delegaties)	17,7	17,5	17,3	17,2	17,2	17,2	17,2
22 01 04 - centrale diensten ⁴²	102,3	100,1	98	96	93,9	91,9	90

³⁹

Inclusief 5 VTE voor de voltooiing van en het toezicht op IPA-steun in Kroatië in 2014.

⁴⁰

AC= arbeidscontractant; INT = uitzendkracht; JED = jonge deskundige in delegaties; LA = lokaal agent; SNE = gedetacheerde nationale deskundige.

01/04 ⁴¹								
	- delegaties	399,5	400,6	401,7	402,8	403,9	404,9	405,9
04 01 04 13 delegaties		13,2	13,3	13,3	13,3	13,4	13,4	13,4
05 01 04 03 delegaties		5	5	5	5	5	5	5
13 01 04 02 delegaties		39,7	39,8	39,9	40,0	40,1	40,2	40,3
22 01 05 02 (AC, INT, SNE - indirect onderzoek)		nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
10 01 05 02 (AC, INT, SNE – eigen onderzoek)		nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Ander begrotingsonderdeel (te vermelden)		nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
TOTAAL		789,3	781	777,3	776,2	775,3	774,5	773,7

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

⁴¹ Onder het maximum voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

Dit begrotingsonderdeel bevat ook 22 VTE voor uitvoering, toezicht en stopzetting van de steun aan de Turks-Cypriotische gemeenschap. Dit zal worden stopgezet en naar het juiste hoofdstuk van de begroting overgedragen als de aanpassing bedoeld in artikel 11, lid 2, van de verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 is doorgevoerd.

⁴² Vooral voor structuurfondsen, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Europees Visserijfonds (EVF).

Beschrijving van de uit te voeren taken:

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

3.2.4. Verenigbaarheid met het meerjarig financieel kader 2014-2020

☒ Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het meerjarig financieel kader voor 2014 - 2020.

☐ Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarig financieel kader.

Zet uiteen welke herprogrammering nodig is, onder vermelding van de betrokken begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

☐ Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarig financieel kader⁴³.

Zet uiteen wat nodig is, onder vermelding van de betrokken rubrieken en begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

3.2.5. Bijdrage van derden aan de financiering

☒ Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden

☐ Het voorstel/initiatief voorziet in medefinanciering, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

	Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)			Totaal
<i>Vermeld de medefinancieringsbron</i>								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

⁴³ Zie de punten 19 en 24 van het Interinstitutioneel Akkoord.

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 diverse ontvangsten

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten	Voor het lopende jaar beschikbaar kredieten	Gevolgen van het voorstel/initiatief ⁴⁴						
		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	... invullen: zoveel kolommen als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)		
Artikel [...]								

Voor de diverse ontvangsten die worden "toegewezen", vermeld het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

Vermeld de wijze van berekening van de gevolgen voor de ontvangsten.

⁴⁴ Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 25% aan inningskosten.