



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.9.2004  
COM(2004) 628 definitief

2004/0219 (COD)

Voorstel voor een

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

**houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument**

(ingediend door de Commissie)

## **TOELICHTING**

### **Inleiding**

De voorgestelde nieuwe architectuur van de financiële instrumenten die in de nieuwe financiële vooruitzichten 2007-2013 zouden moeten opereren en de beweegredenen die tot dit voorstel hebben geleid, zijn aan Raad en Parlement uiteengezet in de mededelingen van de Commissie over de financiële vooruitzichten<sup>1</sup>. De inleidende mededeling ter presentatie van de verordening inzake het "Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument" (ENPI) en die inzake drie andere instrumenten voor de buitenlandse betrekkingen biedt bijkomende en meer gedetailleerde informatie over de grondgedachte achter de voornaamste kenmerken van dit instrument. In deze toelichting wordt derhalve vooral ingegaan op de voornaamste artikelen van de verordening.

Het ENPI komt in de plaats van de bestaande geografische en thematische programma's die de betrokken landen omvatten. Externe aspecten van intern beleid, waarvoor nu nog een specifiek instrument bestaat, zullen worden meegenomen in op één of meer landen gerichte programma's, dan wel zo nodig in een specifiek thematisch programma worden opgenomen.

Een specifieke en vernieuwende tak van het ENPI is zijn component van grensoverschrijdende samenwerking. Krachtens deze component zal het ENPI "gemeenschappelijke programma's" financieren waarmee regio's van lidstaten en van partnerlanden die een gezamenlijke grens gemeen hebben, tezamen worden gebracht. Dit zal leiden tot een radicale vereenvoudiging van de procedures en tot aanzienlijke efficiëntiewinst. De benadering is grofweg gemodelleerd op de beginselen van de "Structuurfondsen", zoals meerjarenprogrammering, partnerschap en medefinanciering, aangepast om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de buitenlandse betrekkingen. De component grensoverschrijdende samenwerking van het ENPI zal worden medegefinancierd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). In titel III is een aantal bepalingen opgenomen die specifiek voor deze component zijn bedoeld. Deze bepalingen zijn verenigbaar met soortgelijke bepalingen die voor grensoverschrijdende samenwerking uit hoofde van de relevante Structuurfondsenverordeningen zijn vastgesteld.

### **Artikelsgewijscommentaar**

#### ***Titel I – Doelstellingen en beginselen***

##### ***Artikel 1 - Onderwerp en toepassingsgebied***

In artikel 1 wordt het toepassingsgebied van de bijstand uiteengezet met verwijzing naar het belang om een gebied van welvaart en nauwe samenwerking te ontwikkelen dat de Europese Unie en de buurlanden omvat, zoals dit ook in het ontwerp voor de grondwet is erkend.

De partnerlanden die door het instrument worden omvat zijn vermeld in de bijlage I. De lijst omvat de buurlanden die thans geen perspectief op toetreding hebben en op wie het Europees nabuurschapsbeleid (ENP) is gericht. Oorspronkelijk beperkt tot de vier westelijke NOS en tien Middellandse-Zeelanden, is deze lijst na de Europese Raad van 17-18 juni 2004 te Brussel uitgebreid met de drie landen van de zuidelijke Kaukasus (Armenië, Azerbeidzjan en Georgië).

---

<sup>1</sup> COM(2004) 101 van 10 februari 2004 en COM(2004) 487 van 14 juli 2004.

Het ENPI omvat Rusland, omdat de Europese Unie en Rusland besloten hebben hun strategisch partnerschap te ontwikkelen via het instellen van "vier gemeenschappelijke ruimten" zoals dit op de topbijeenkomst te St. Petersburg van mei 2003 was overeengekomen, in plaats van via het kader dat door het Europees nabuurschapsbeleid wordt geboden. De verwijzing naar *partnerschap* in de benaming van het instrument wijst op deze bijzonderheid. Steun aan de buurlanden met een perspectief op toetreding, zoals Turkije of de landen van de Westelijke Balkan, valt onder een afzonderlijk pretoetredingsinstrument.

Het ontwikkelen van een gebied van "goede nabuurschap" vereist middelen om grensoverschrijdende samenwerking tussen partnerlanden en de lidstaten te bevorderen ten behoeve van een meer geïntegreerde regionale ontwikkeling tussen grensregio's en om het trekken van nieuwe scheidslijnen te vermijden. Om grensoverschrijdende samenwerking efficiënt en effectief te kunnen steunen en gezamenlijke projecten te kunnen financieren, is voor de eerste maal in een steunverordening in artikel 1 bepaald dat bijstand kan worden gebruikt tot gemeenschappelijk voordeel van lidstaten en partnerlanden. Dit levert een radicale vereenvoudiging op van de huidige toestand waarin grensoverschrijdende samenwerking aan de buitengrens van de EU stuit op wrijvingsvlakken tussen interne en externe financieringsinstrumenten die volgens uiteenlopende voorschriften opereren.

Ook verwijst artikel 1 nog naar de fundamentele waarden van de Unie waaraan de buurlanden van de Unie zich volgens hun bilaterale overeenkomsten met de EU en een aantal multilaterale verdragen en andere instrumenten zouden moeten houden. Aangezien niet alle buurlanden zich in dezelfde mate hieraan houden, is het belangrijk dat het externe optreden van de Unie het bevorderen van een grotere mate van naleving via dialoog en samenwerking nastreeft. De Unie kan in uitzonderlijke gevallen overgaan tot een gehele of gedeeltelijke opschorting van de steun, overeenkomstig de procedure die in artikel 28 is geschetst.

#### *Artikel 2 - Toepassingsgebied van de bijstand*

In artikel 2 worden de voornaamste oogmerken van de steun genoemd en wordt een verband met de bestaande overeenkomsten met buurlanden gelegd. Dit weerspiegelt het politiek georiënteerde karakter van het instrument en het belang dat aan het steunen van de tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten wordt gehecht. Dit verband is evenwel niet bedoeld om de mogelijkheid uit te sluiten om hulp te leveren aan landen zoals Belarus of Libië, waar, zelfs bij ontbreken van een verdragmatig raamwerk, bijstand de beleidsdoelstellingen van de EU kan helpen te bereiken.

In artikel 2 wordt eveneens, en hoofdzakelijk ter verduidelijking, een lijst met doelstellingen gegeven die krachtens deze verordening kunnen worden nagestreefd. Deze niet uitputtende lijst omvat doelstellingen die, naast andere meer conventionele ontwikkelingsdoelstellingen, specifiek op het Europees nabuurschapsbeleid van toepassing zijn. Dit geeft de werkelijkheid van de buurlanden weer: vele daarvan zijn ontwikkelingslanden. Welke doelstellingen in een bepaald land moeten worden nagestreefd zal worden beslist als landenstrategieën en meerjarenprogramma's worden opgesteld.

#### *Artikel 3 - Beleidskader*

In artikel 3 wordt het karakter van het ENPI als een beleidsgestuurd instrument benadrukt. Het totale beleidskader voor programmeringssteun dient te worden vastgesteld in de mededelingen van de Commissie en de conclusies van de Raad die de overkoepelende strategie van de Unie ten opzichte van de buurlanden geven, waarbij rekening wordt

gehouden met de bestaande overeenkomsten. Dit is onlangs nog gedaan in de mededeling van de Commissie van mei 2004<sup>2</sup> die is gevolgd door de conclusies van de Raad in juni 2004<sup>3</sup> en wellicht ook nog zal worden gevolgd door een resolutie van het Europees Parlement. De actieplannen voor het Europees nabuurschapsbeleid (ENP), die worden uitgewerkt in overleg met de Raad en goedgekeurd via de gezamenlijke Raden voor associatie/partnerschap en samenwerking die in de bilaterale overeenkomsten tussen de EU en het partnerland zijn ingesteld, vormen als zij gereed zijn de kerndocumenten waarop de prioriteiten voor de bijstand worden gebaseerd. Deze actieplannen beslaan een hele reeks prioriteiten waarvan realisering de partnerlanden dichterbij de Europese Unie zal brengen. In het geval van Rusland zullen de prioriteiten worden gedefinieerd aan de hand van de routekaarten voor de vier gemeenschappelijke ruimten<sup>4</sup>, na goedkeuring door de Raad voor partnerschap en samenwerking.

Ook wanneer er geen overeenkomsten en/of ENP-actieplannen bestaan, kan er steun worden geboden, vooral voor grensoverschrijdende samenwerking en telkens wanneer dit voor het bereiken van EU-beleidsdoelstellingen van de relevante mededelingen van de Commissie terzake doet.

#### *Artikel 4 - Complementariteit, partnerschap en medefinanciering*

Artikel 4 geeft de volgende algemene beginselen voor de tenuitvoerlegging van deze verordening, namelijk dat:

- bijstand een aanvulling is op nationale maatregelen voor meer synergie en meer effect;
- bijstand door de Commissie en de begunstigen in een partnerschap tot stand wordt gebracht, en dat in voorkomend geval centrale, regionale en lokale overheden, het maatschappelijke middenveld en economische en sociale partners bij de programmering van de bijstand worden betrokken;
- bijstand medegefinancierd wordt teneinde het besef van eigen inbreng te bevorderen en het hefboomeffect te maximaliseren.

Deze beginselen worden eveneens in de context van het EU-cohesiebeleid toegepast en weerspiegelen de tweeledige aard van het instrument (buitenlands beleid en economische en sociale cohesie) wanneer het gaat om financiering van grensoverschrijdende en transregionale samenwerking tussen partnerlanden en lidstaten.

#### *Artikel 5 - Consistentie, complementariteit en coördinatie*

Artikel 5 voorziet in verenigbaarheid van de bijstand met het beleid van de Gemeenschap en met de overeenkomsten waar de Unie en de partnerlanden partij bij zijn. Tevens wordt hierin de noodzaak van coördinatie tussen de Gemeenschap, de lidstaten en andere donoren

---

<sup>2</sup> “Europees Nabuurschapsbeleid - Strategiedocument”, COM(2004) 373 van 12 mei 2004.

<sup>3</sup> Raad Algemene Zaken van 14 juni 2004.

<sup>4</sup> Dit zijn de: Gemeenschappelijke economische ruimte (die ook milieu en energie omvat waarnaar specifiek wordt verwezen), een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie, een ruimte van samenwerking op het gebied van de externe veiligheid, alsook een ruimte van onderzoek en onderwijs die ook culturele aspecten omvat.

benadrukt, in overeenstemming met artikel 180 van het EG-Verdrag en zoals dit herhaaldelijk is verklaard in mededelingen van de Commissie en in conclusies van de Raad.

## ***Titel II - Programmering en toewijzing van fondsen***

### *Artikel 6 - Soort programma's*

In artikel 6 wordt het soort programma's omschreven via welke er krachtens deze verordening bijstand zal worden verleend, namelijk op één of meer landen gerichte programma's, thematische programma's en programma's voor grensoverschrijdende samenwerking.

Op één of meer landen gerichte programma's omvatten de bijstand die krachtens dit instrument wordt geleverd voor een enkel land (nationaal programma) of een groep landen (regionale of subregionale programma's). Gewoonlijk kennen deze een reeks prioriteiten.

Thematische programma's worden meestal op zichtbare en herkenbare wijze ingezet voor mondiale uitdagingen van een bijzonder belang, of, wanneer dit dienstig wordt geacht, de externe projecties van intern beleid. Dit is vooral belangrijk omdat de vereenvoudiging van de financiële instrumenten op het gebied van de buitenlandse betrekkingen tot gevolg zal hebben dat thematische instrumenten zoals LIFE derde landen of TEMPUS niet langer uit hoofde van een afzonderlijke rechtsgrondslag zullen bestaan. Thematische programma's zullen zich in de meeste gevallen op alle partnerlanden richten.

De in aanmerking komende grensregio's van de EU-lidstaten komen te vallen onder de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking die krachtens deze verordening in het leven worden geroepen. Het zal eveneens mogelijk zijn lidstaten via transregionale samenwerking te associëren bij thematische en/of op meer landen gerichte programma's. Op die grondslag zal een enkel financieel instrument, het ENPI, gemeenschappelijke projecten kunnen financieren waarbij begunstigen uit partnerlanden en lidstaten zijn betrokken.

### *Artikel 7 - Programmering en toewijzing van fondsen*

Uitgaande van het in artikel 3 beschreven beleidskader zullen de strategiedocumenten met indicatieve meerjarenprogramma's de prioriteiten voor hulpverlening bepalen en financiële meerjarentoewijzingen voor de programma's vaststellen. Zij zullen door de Commissie krachtens een beheersprocedure na raadpleging van het comité worden goedgekeurd. De financiële toewijzingen voor op één of meer landen gerichte programma's worden niet alleen vastgesteld op grond van de karakteristieken en de beheerscapaciteit van de betrokken landen, maar ook op grond van het streefniveau van het partnerschap van een bepaald land met de Europese Unie.

Strategiedocumenten voor grensoverschrijdende samenwerking beogen hoofdzakelijk het opstellen van de lijst van "gemeenschappelijke" grensoverschrijdende programma's, de geografische dekking daarvan en de toewijzingen daarvoor. Bij het opstellen ervan wordt gelet op de noodzaak zich strikt te houden aan de programmagebaseerde, op middellange termijn gerichte bottom-upbenadering die moet leiden tot de "gemeenschappelijke programma's" die in Titel III worden genoemd. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling zal uit hoofde van de bepalingen van deze verordening bijdragen aan de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking.

### ***Titel III - Grensoverschrijdende samenwerking***

#### *Artikel 8 – In aanmerking komende geografische gebieden*

In artikel 8 worden de criteria vastgesteld om te bepalen welke territoriale eenheden van lidstaten en partnerlanden door de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking zullen worden bestreken. Dit omvat alle regio's van NUTS-III-niveau aan de landgrenzen en de zeeverbindingen van aanmerkelijk belang en alle maritieme regio's van NUTS-II die aan een gemeenschappelijk zeebekken liggen. Aanliggende regio's kunnen ook bij de samenwerking worden betrokken.

#### *Artikel 9 - Programmering*

Artikel 9 omvat specifieke bepalingen voor het opstellen van gemeenschappelijke programma's waarin in aanmerking komende regio's van lidstaten en partnerlanden tezamen worden gebracht. Deze programma's zouden normaal gesproken bilateraal moeten zijn, over landgrenzen of zeeverbindingen van aanmerkelijk belang heen, en multilateraal moeten zijn voor maritieme regio's. Een specifieke bepaling (lid 3) is opgenomen om het landen die niet onder de verordening vallen, inzonderheid Turkije, mogelijk te maken om aan multilaterale maritieme programma's deel te nemen.

Gemeenschappelijke programma's zullen door de Commissie worden goedgekeurd. Na de goedkeuring van deze programma's zullen de lidstaten en partnerlanden in kwestie de projecten selecteren die steun van de Gemeenschap zullen krijgen.

In lid 7 is een vrijwaringsmaatregel gegeven waaronder grensregio's van lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden ook steun kunnen ontvangen, indien er geen gemeenschappelijk programma kan worden opgesteld. Deze bepaling biedt een vangnet indien een ernstige crisis in de betrekkingen tussen de Europese Unie en een partnerland ertoe leidt dat er geen gemeenschappelijk programma kan worden opgesteld.

#### *Artikel 10 - Beheer*

In artikel 10 is bepaald dat grensoverschrijdende programma's door de betrokken lidstaten en partnerlanden gemeenschappelijk zullen worden beheerd via een gemeenschappelijke beheersautoriteit die op basis van gedeelde beheersverantwoordelijkheid optreedt en gewoonlijk in een lidstaat is gevestigd. Omdat het mogelijk is uitvoeringstaken aan de begunstigde lidstaat te delegeren, is deze beheersmethode compatibel met de programmagebaseerde meerjarige bottom-upbenadering die kenmerkend is voor de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking.

De lidstaat die de gemeenschappelijke beheersautoriteit onderdak biedt, zal ten opzichte van de Commissie verantwoordelijk zijn voor de regelmatigheid van de operaties die krachtens het programma worden gefinancierd, zoals ook het geval is bij de Structuurfondsen. Deze bepaling neemt in aanmerking dat lidstaten meer ervaring hebben met het beheer van EU-fondsen dan hun partnerlanden, en dat hun procedures inzake plaatsing van opdrachten en financiële controle in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving.

Het blijft evenwel mogelijk de gemeenschappelijke beheersautoriteit in de partnerlanden onder te brengen na een procedure die tot een besluit van de Commissie moet leiden waarin wordt bevestigd dat de gemeenschappelijke beheersautoriteit voor het beheren van

communautaire fondsen op volledig gedecentraliseerde wijze heel geschikt in het partnerland kan worden gevestigd.

#### *Artikel 11 - Uitvoeringsvoorschriften*

In artikel 11 wordt de Commissie gemachtigd uitvoeringsvoorschriften voor deze component goed te keuren. Deze zullen door de Commissie na advies van het comité volgens een beheersprocedure worden goedgekeurd.

#### **Titel IV - Tenuitvoerlegging**

#### *Artikel 12 - Goedkeuring van de actieprogramma's*

In artikel 12 is bepaald dat de financieringsbesluiten van de Commissie de vorm hebben van jaarlijkse actieprogramma's voor landen of regio's. Dit stemt overeen met de nieuwe beginselen die in de meest recente verordeningen van de Commissie zijn geïntroduceerd<sup>5</sup>. Als besluiten die door de Commissie zijn genomen in overeenstemming met de meerjarenprogrammeringsdocumenten die door de lidstaten zijn goedgekeurd, zijn de actieprogramma's niet aan de comitéprocedure onderworpen. De Commissie zal binnen één maand nadat zij haar besluit heeft genomen de actieprogramma's ter informatie aan de lidstaten toezenden. De actieprogramma's zullen leiden tot ondertekening van financieringsovereenkomsten met de partnerlanden en in voorkomend geval de partnerregio's, vooral in het kader van de geografische programma's. De Commissie is gemachtigd zonodig actieprogramma's aan te passen. Artikel 12 biedt bij wijze van uitzondering de mogelijkheid om volgens dezelfde regels en procedures als van de actieprogramma's, maatregelen waarin in een actieprogramma niet is voorzien, goed te keuren. Deze bepaling kan nuttig blijken te zijn ingeval de Commissie met spoed voor financiering moet zorgen, terwijl het actieprogramma nog niet volledig is uitgewerkt.

#### *Artikel 13 - Goedkeuring van bijzondere maatregelen die niet in de strategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's zijn opgenomen*

In artikel 13 is de mogelijkheid gegeven in geval van onvoorziene behoeften of omstandigheden bijzondere maatregelen goed te keuren waarin in de strategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's niet was voorzien. Met deze bepaling kan het reactief vermogen van de Gemeenschap worden vergroot en de noodzakelijke flexibiliteit worden geboden voor een slagvaardige tenuitvoerlegging van buitenlandse communautaire bijstand, met name in geval van dringend noodzakelijke maatregelen. Omdat het besluiten betreft die door de Commissie worden genomen buiten de door de lidstaten goedgekeurde meerjarenprogramma's om, is erin voorzien deze besluiten te onderwerpen aan de "comitéprocedure" wanneer het te financieren bedrag hoger is dan 15 miljoen euro. Op deze wijze worden de bijzondere maatregelen waarin in de strategiedocumenten of de indicatieve meerjarenprogramma's niet is voorzien, door de Commissie goedgekeurd volgens de procedure van artikel 3 van Besluit 1999/468/EG, d.w.z. na advies van een raadgevend comité dat is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie (het comité wordt ingesteld bij artikel 26 van de verordening). Het comité brengt zijn advies uit over de bijzondere maatregelen; de Commissie houdt zoveel mogelijk rekening met het advies van het comité en stelt het in kennis van de wijze waarop zij met dit advies rekening heeft gehouden. De Commissie kan volgens dezelfde

---

<sup>5</sup> Zoals in de verordeningen MEDA en Tacis.

procedure overgaan tot een aanpassing van de bijzondere maatregelen; het advies van het comité is evenwel niet noodzakelijk bij ondergeschikte aanpassingen zoals die van lid 4 van artikel 13.

#### *Artikel 14 - In aanmerking komende entiteiten*

In artikel 14 worden de entiteiten, organen en instellingen beschreven die uit hoofde van de verordening in aanmerking kunnen komen. In overeenstemming met de huidige praktijk wordt dit ruim opgevat. De instellingen en agentschappen van de Europese Unie komen eveneens in aanmerking. Om voor subsidies van de Gemeenschap in aanmerking te kunnen komen dient artikel 14 te worden gelezen met in aanmerkingneming van artikel 21 waarin de regels worden gegeven voor deelneming aan de procedures voor plaatsing van overheidsopdrachten en voor toekenning van subsidies.

#### *Artikel 15 - Soorten maatregelen en Artikel 16 – Ondersteunende maatregelen*

Artikel 15 laat, zonder uitpuittend te willen zijn en uitgaande van de huidige praktijken, het soort maatregelen zien dat uit hoofde van de verordening kan worden gefinancierd.

De Gemeenschap kan overeenkomstig artikel 16 alle ondersteunende maatregelen financieren die voor de tenuitvoerlegging van de verordening noodzakelijk zijn. Daar waar de ondersteunende maatregelen niet rechtstreeks in het kader van de meerjarenprogramma's en de actieprogramma's worden gefinancierd, is in lid 2 van artikel 16 bepaald dat de ondersteunende maatregelen volgens dezelfde modaliteiten worden goedgekeurd als de specifieke maatregelen waarin in de strategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's niet was voorzien (zie artikel 13).

#### *Artikel 17 - Medefinancieringen en Artikel 18 - Beheersprocedures*

Overeenkomstig de huidige praktijk en de wens van de fondsenverschaffers om de coördinatie van de samenwerkingsacties te verbeteren wordt in artikel 17 bevestigd dat de gefinancierde maatregelen onderwerp van (parallele of gezamenlijke) medefinanciering kunnen uitmaken. In lid 3 is bepaald dat de Commissie in dat geval fondsen van de lidstaten (en met name van hun overheids- en semi-overheidsinstanties), van elke andere derde Staat die geld verschaft, of van internationale en regionale organisaties kan ontvangen en beheren. Deze bepaling plaatst de Commissie met de andere fondsenverschaffers op voet van gelijkheid.

Volgens artikel 18 kan de Commissie maatregelen uit hoofde van deze verordening beheren, met gebruikmaking van de beheersmethoden die in het Financieel Reglement zijn vastgesteld. In overeenstemming met artikel 54, lid 2, van het Financieel Reglement geeft artikel 18 de criteria voor het delegeren van taken tot uitvoering van de begroting aan nationale instanties in de lidstaten. Bovendien geeft het de voorwaarden volgens welke de begunstigde landen die krachtens gedecentraliseerd beheer te werk gaan, hun eigen procedures voor de plaatsing van opdrachten kunnen volgen.

#### *Artikel 19 - Vastleggingen*

In artikel 19 is bepaald dat de begrotingsvastleggingen geschieden aan de hand van besluiten van de Commissie uit hoofde van gemeenschappelijke programma's voor grensoverschrijdende samenwerking (artikel 9), actieprogramma's (artikel 12), bijzondere maatregelen die niet zijn opgenomen in de strategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's (artikel 13), en ondersteunende maatregelen (artikel 16). Het voorziet



in de mogelijkheid (lid 2) de vastleggingen in jaartranches over verschillende jaren op te delen, overeenkomstig artikel 76 van het Financieel Reglement dat deze mogelijkheid toelaat indien zulks in de basisverordening is bepaald. Deze bepaling is bijzonder nuttig voor de meerjarenprogramma's voor grensoverschrijdende samenwerking.

De mogelijkheid van het opdelen van vastleggingen van lid 2 is bedoeld voor de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking en is wezenlijk om een duidelijk en van tevoren vastgesteld financieel raamwerk voor de gehele periode 2007-2013 te kunnen opzetten en de voorwaarden voor daadwerkelijke tenuitvoerlegging van een op een programma gerichte meerjarenbenadering te kunnen scheppen. Er bestaan momenteel geen plannen om opgedeelde vastleggingen in te zetten voor op één of meer landen gerichte programma's of thematische programma's.

#### *Artikel 20 - Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap*

In artikel 20 zijn de maatregelen vermeld die de financiële belangen van de Gemeenschap moeten beschermen, en met name het de Gemeenschap mogelijk moeten maken alle noodzakelijke verificaties op de verrichte activiteiten uit te voeren.

#### *Artikel 21 - Deelneming aan aanbestedingen en overeenkomsten*

In artikel 21 zijn de voorwaarden omschreven voor deelneming aan procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten en de toekenning van subsidies in het kader van de tenuitvoerlegging van de verordening. De beoogde bepalingen zijn in deze fase in overeenstemming met het "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang tot buitenlandse hulp"<sup>6</sup> die voorziet in wijziging van de basisverordeningen van de voornaamste instrumenten van communautaire hulp om tot een grotere mate van ontkoppeling van de hulp te komen. Er zij met name op gewezen dat artikel 21 de deelneming aan de procedures voor plaatsing van opdrachten en toekenning van subsidies toestaat aan natuurlijke en rechtspersonen van een derde land dat zijn procedures voor overheidsopdrachten en toekenning van subsidies voor de lidstaten van de Gemeenschap openstelt. Artikel 21 kan worden gewijzigd in verband met de conclusies van de Raad en het Europees Parlement na hun bestudering van de voornoemde verordening.

#### *Artikel 22 - Voorfinanciering, Artikel 23 - Fondsen ter beschikking gesteld van de Europese Investeringsbank of andere financiële intermediairs*

In artikel 22 is bepaald dat door voorfinanciering verkregen interesten van de uiteindelijke betaling moeten worden afgetrokken.

In artikel 23 wordt het soort regelingen verduidelijkt dat de Commissie per geval dient aan te nemen wanneer zij besluit fondsen ter beschikking van de Europese Investeringsbank of andere financiële intermediairs te stellen.

#### *Artikel 24 - Evaluatie*

De Commissie wordt in artikel 24 verplicht tot het geregeld evalueren van de resultaten van de geografische en thematische vormen van beleid en programma's en van het sectorbeleid, alsmede van de doelmatigheid van de programmering.

---

<sup>6</sup> COM(2004) 313 van 26 april 2004.

## ***Titel V - Slotbepalingen***

### *Artikel 25 - Jaarverslag*

Overeenkomstig de besluiten die vanaf 2001 ten uitvoer zijn gelegd ter vereenvoudiging en vermindering van het aantal verslagen dat aan Raad en Europees Parlement wordt toegezonden, biedt artikel 26 een verlenging van de huidige situatie, met de bepaling dat de Commissie elk jaar aan de Raad en het Europees Parlement een verslag zal overmaken. Dit verslag zal het geheel van de bijstand omvatten die is verleend met behulp van de verschillende instrumenten die op het gebied van de buitenlandse betrekkingen werkzaam zijn. Het zal worden opgesteld met inachtneming van de sedert 2001 opgebouwde ervaringen en met name van de jaarlijks gemaakte opmerkingen van Raad en Europees Parlement over de vorm en inhoud van het verslag.

### *Artikel 26 - Comité*

In artikel 26 wordt het comité van de vertegenwoordigers van de lidstaten opgericht. Voor de rechten van dit comité wordt verwezen naar de toelichtingen op de artikelen 7, 12 en 13.

### *Artikel 27 - Deelneming van een derde land dat niet voor bijstand uit hoofde van verordening in aanmerking komt*

Voor een doelmatiger bijstand van de Gemeenschap en met name om versnippering van bepaalde programma's onder verschillende instrumenten te voorkomen, verruimt artikel 27 de landen die in aanmerking kunnen komen voor de maatregelen uit hoofde van de verordening, tot de landen en gebieden overzee en tot de landen die in aanmerking komen voor het pretoetredingsinstrument of voor het instrument ter financiering van ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking. Deze bepaling wordt toegepast wanneer het goedgekeurde project of programma een mondiaal, regionaal of grensoverschrijdend karakter heeft.

### *Artikel 28 - Schorsing van de hulp*

In artikel 28 wordt de procedure omschreven die van toepassing is bij niet-naleving van de beginselen waarop in Titel I wordt gedoeld. De procedure is van toepassing als er geen partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met een partnerland is, of indien in deze overeenkomst geen procedures voor de opschorting van de bijstand zijn vastgelegd.

### *Artikel 29 - Financieel referentiebedrag*

In artikel 29 wordt het financieel referentiebedrag voor de tenuitvoerlegging van deze verordening vastgesteld.

### *Artikel 30 - Herziening*

In artikel 30 is de mogelijkheid van een herziening vastgelegd, op basis van een voorstel van de Commissie.

### *Artikel 31 - Intrekking van eerdere verordeningen*

Artikel 31 bepaalt de intrekking van de verordeningen Tacis, MEDA en andere, als noodzakelijk.

### *Artikel 32 - Inwerkingtreding*

Het is de bedoeling dat deze verordening twintig dagen na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad in werking treedt; zij zal evenwel eerst met ingang van 1 januari 2007 van toepassing zijn. De reden voor dit tijdsverloop is dat de ingetrokken verordeningen nog steeds, tot aan beëindiging van de lopende financiële vooruitzichten, noodzakelijk zijn, terwijl de nieuwe verordening intussen reeds kan dienen als rechtsgrondslag voor het opstellen en goedkeuren van de uitvoeringsvoorschriften, waartoe zo spoedig mogelijk dient te worden overgegaan.

Voorstel voor een

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

**houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op de artikelen 179 en 181A,

Gezien het voorstel van de Commissie<sup>7</sup>,

Handelend volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Voor het plannen en bieden van bijstand wordt een nieuw raamwerk voorgesteld teneinde de externe bijstand van de Gemeenschap doeltreffender te maken. Bij Verordening (EG) nr. [...] van de Raad wordt een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) ingevoerd voor communautaire hulp aan kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten<sup>8</sup>. Bij Verordening (EG) nr. [...] van het Europees Parlement en de Raad wordt een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking ingevoerd<sup>9</sup>. Deze verordening is het derde algemene instrument voor de rechtstreekse ondersteuning van het buitenlands beleid van de Europese Unie.
- (2) De Europese Raad heeft op zijn bijeenkomst te Kopenhagen op 12 en 13 december 2002 bevestigd dat uitbreiding van de Europese Unie een belangrijke kans biedt om de betrekkingen met de naburige landen te verbeteren op basis van gemeenschappelijke politieke en economische waarden, en dat de Unie vastbesloten blijft nieuwe scheidslijnen in Europa te vermijden en stabiliteit en welvaart aan deze en gene zijde van de nieuwe grenzen van de Unie te bevorderen.
- (3) De Europese Raad heeft op zijn bijeenkomst te Brussel op 17 en 18 juni 2004 andermaal gewezen op het belang dat hij hecht aan versterking van samenwerking met deze buurlanden, op basis van partnerschap en gemeenschappelijke inbreng en van gemeenschappelijke waarden zoals democratie en eerbied voor de mensenrechten.

---

<sup>7</sup> PB C [...], blz. [...].

<sup>8</sup> PB C [...], blz. [...].

<sup>9</sup> PB C [...], blz. [...].

- (4) In de bevoorrechte betrekkingen tussen de Europese Unie en haar buurlanden zal het nastreven van gemeenschappelijke waarden vooropstaan, waaronder democratie, de rechtsstaat, goed bestuur en naleving van de mensenrechten, alsmede de beginselen van de markteconomie, vrijhandel, duurzame ontwikkeling en bestrijding van armoede.
- (5) In Oostelijk Europa en de Zuidelijke Kaukasus bieden de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten de grondslag voor op overeenkomst berustende betrekkingen. In het Middellandse-Zeegebied biedt het euromediterrane partnerschap (het "Proces van Barcelona") een regionaal raamwerk voor samenwerking dat door een netwerk van associatieovereenkomsten wordt aangevuld.
- (6) Uit hoofde van het Europees nabuurschapsbeleid stellen de Europese Unie en de partnerlanden gezamenlijk een reeks prioriteiten vast die moeten worden opgenomen in een reeks gezamenlijk overeengekomen actieplannen; zij omvatten een aantal kerngebieden voor specifiek optreden, zoals een politieke dialoog en hervormingen, handel en economische hervormingen, billijke sociaal-economische ontwikkelingen, justitie en binnenlandse zaken, energie, vervoer, de informatiemaatschappij, het milieu, onderzoek en innovatie, alsmede contacten tussen gemeenschappen. Het geleidelijk voldoen aan deze prioriteiten zal het volledig potentieel van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en van de associatieovereenkomsten helpen verwezenlijken.
- (7) Om de partnerlanden bij te staan in het nastreven van gemeenschappelijke waarden en beginselen en in hun inspanningen bij de tenuitvoerlegging van de actieplannen, dient de Gemeenschap in staat te zijn deze landen bijstand te verlenen en verschillende vormen van samenwerking tussen deze landen onderling en tussen hen en de lidstaten te steunen ten behoeve van een ruimte van gemeenschappelijke stabiliteit, veiligheid en welvaart, met een aanzienlijke mate van economische samenwerking en politieke integratie.
- (8) Het is van belang dat de steun aan naburige ontwikkelingslanden in het kader dat door het Europees nabuurschapsbeleid wordt geleverd, samenhang vertoont met de doelstellingen en beginselen van het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap zoals op 10 november 2000 door de Raad en de Commissie uiteengezet in de gemeenschappelijke verklaring over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap.
- (9) De Europese Unie en Rusland hebben ertoe besloten hun specifieke strategische partnerschap via de instelling van vier gemeenschappelijke ruimten verder te ontwikkelen, waarbij communautaire bijstand zal worden gebruikt om de ontwikkeling van dit partnerschap te ondersteunen en om grensoverschrijdende samenwerking aan de grens tussen Rusland en zijn burens van de Europese Unie te bevorderen.
- (10) Voor de mediterrane partners zou bijstand en samenwerking plaats moeten vinden in het kader van het euromediterrane partnerschap dat is opgericht met de Verklaring van Barcelona van 28 november 1995, waarbij rekening moet worden gehouden met de overeenkomst die in dat verband is bereikt inzake het tot stand brengen van een vrijhandelsruimte voor goederen en het begin van een proces van asymmetrische liberalisering.

- (11) Het is belangrijk dat samenwerking wordt bevorderd, zowel aan de buitengrenzen van de Europese Unie als tussen de partnerlanden, in het bijzonder de partnerlanden die geografisch in elkaars nabijheid liggen.
- (12) Om te vermijden dat er nieuwe scheidslijnen ontstaan is het van bijzonder belang om belemmeringen voor daadwerkelijk grensoverschrijdende samenwerking langs de buitengrenzen van de Europese Unie te verwijderen. Grensoverschrijdende samenwerking dient bij te dragen aan geïntegreerde en duurzame regionale ontwikkeling tussen aanliggende grensregio's en harmonieuze territoriale integratie overall in de Gemeenschap en met buurlanden. Deze doelstelling kan het best worden bereikt door doelstellingen van het buitenlands beleid te combineren met op milieugebied duurzame economische en sociale cohesie.
- (13) Om de partner-buurlanden te helpen hun doelstellingen te bereiken en de samenwerking tussen hen en lidstaten te bevorderen is het wenselijk een enkel beleidsgestuurd instrument tot stand te brengen ter vervanging van een aantal bestaande instrumenten, daarmee samenhang verzekerend en programmering en beheer van de bijstand vereenvoudigend.
- (14) Dit instrument zal tevens grensoverschrijdende samenwerking tussen partnerlanden en de lidstaten steunen doordat de efficiëntie aanzienlijk wordt verhoogd dankzij het feit dat wordt gewerkt met een enkel beheersmechanisme en met een enkele reeks procedures. Het instrument zal voortbouwen op de ervaringen bij de tenuitvoerlegging van de nabuurschapsprogramma's in de periode 2004-2006 en werken aan de hand van beginselen zoals meerjarenprogrammering, partnerschap en medefinanciering.
- (15) Deze verordening stelt voor de periode 2007-2013 het financieel kader vast dat voor de begrotingsautoriteit het voornaamste referentiepunt vormt in de zin van artikel 33 van het Interinstitutioneel Akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure.
- (16) De uitvoeringsvoorschriften van deze verordening worden vastgesteld overeenkomstig Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden<sup>10</sup>.
- (17) De beheersprocedure moet worden toegepast wanneer de uitvoeringsvoorschriften worden vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van grensoverschrijdende samenwerking en wanneer de documenten worden goedgekeurd waarin de strategische overwegingen en algemene doelstellingen uiteen worden gezet die het verstrekken van communautaire bijstand aan een land, een regio of voor een specifieke thematische aangelegenheid moeten sturen. Niet op strategische documenten gebaseerde ad hoc maatregelen waarvan de waarde een vastgesteld maximum overschrijdt, mag de Commissie nemen in naar behoren gerechtvaardigde gevallen nadat zij een raadplegingsprocedure heeft gevolgd.

---

<sup>10</sup> PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

- (18) De doelstellingen van het voorgestelde optreden zijn meer samenwerking en geleidelijke economische integratie tussen de Europese Unie en de buurlanden te bevorderen. Aangezien deze doelstellingen niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en vanwege de omvang van het optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5, lid 2, van het EG-Verdrag maatregelen nemen. In overeenstemming met het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel, gaat deze verordening niet verder dan wat nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (19) Deze verordening noopt tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1762/92 van 29 juni 1992 (MEDA) betreffende de toepassing van de protocollen inzake de financiële en technische samenwerking tussen de Gemeenschap en de mediterrane derde landen<sup>11</sup>, Verordening (EG) nr. 1488/96 van 23 juli 1996 (MEDA) inzake financiële en technische maatregelen ter ondersteuning van de hervorming van de economische en maatschappelijke structuren in het kader van het Europees-Mediterrane partnerschap<sup>12</sup>, Verordening (EG, Euratom) nr. 99/2000 van de Raad van 29 december 1999 (TACIS) betreffende bijstand aan de partnerstaten in Oost-Europa en Centraal-Azië<sup>13</sup>, en Verordening (EG) nr. 1734/94 van de Raad betreffende de financiële en technische samenwerking met de bezette gebieden van de Westoever en de Gazastrook<sup>14</sup>,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD :

## TITEL I

### DOELSTELLINGEN EN BEGINSELEN

#### *Artikel 1*

##### Onderwerp en toepassingsgebied

- (1) Bij deze verordening wordt een nabuurschaps- en partnerschapsinstrument in het leven geroepen teneinde steun te bieden (hierna “bijstand van de Gemeenschap” te noemen) voor de ontwikkeling van een gebied van welvaart en goede nabuurschap waarbij zowel de Europese Unie als de landen die zijn vermeld in Bijlage I (hierna de “partnerlanden” te noemen) zijn betrokken.
- (2) De bijstand van de Gemeenschap is bedoeld voor de partnerlanden. Bijstand van de Gemeenschap kan tot gemeenschappelijk voordeel van de lidstaten en de partnerlanden worden gebruikt om grensoverschrijdende en transregionale samenwerking als omschreven in artikel 6 te bevorderen.

---

<sup>11</sup> PB L 181 van 1.7.1992, blz. 1.

<sup>12</sup> PB L 189 van 30.7.1996, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2698/2000 (PB L 311 van 12.12.2000, blz. 1).

<sup>13</sup> PB L 12 van 18.1.2000, blz. 1.

<sup>14</sup> PB L 182 van 16.7.1994, blz. 4. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 669/2004 (PB L 105 van 14.4.2004, blz. 1).

- (3) De Unie is gegrondvest op de waarden van eerbiediging van de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en de mensenrechten; zij streeft ernaar via dialoog en samenwerking in partnerlanden te bereiken dat deze landen zich bij deze waarden aansluiten.

## *Artikel 2*

### Toepassingsgebied van de bijstand

- (1) Bijstand van de Gemeenschap krachtens het nabuurschaps- en partnerschapsinstrument dient meer samenwerking en geleidelijke economische integratie tussen de Europese Unie en de partnerlanden te bevorderen en met name bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, associatieovereenkomsten en andere bestaande en toekomstige overeenkomsten.
- (2) De bijstand van de Gemeenschap wordt gebruikt om maatregelen te steunen waarmee een of meer van de volgende doelstellingen worden nagestreefd:
- (a) het bevorderen van politieke dialoog en hervormingen;
  - (b) het bevorderen van harmonisatie van de wet- en regelgeving op alle relevante gebieden, inzonderheid om de geleidelijke deelneming van partnerlanden aan de interne markt en de toename van de handel aan te moedigen;
  - (c) het versterken van nationale instellingen en instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitwerking en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het beleid op gebieden die onder associatieovereenkomsten, partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en andere toekomstige vergelijkbare overeenkomsten vallen;
  - (d) het bevorderen van duurzame ontwikkeling;
  - (e) het bevorderen van milieubescherming en een verantwoord beheer van natuurlijke hulpbronnen;
  - (f) het steunen van een beleid dat is gericht op armoedebestrijding;
  - (g) het steunen van beleid om sociale ontwikkeling en gelijkheid tussen man en vrouw, werkgelegenheid en sociale bescherming te bevorderen, waaronder ook begrepen de sociale dialoog, alsmede het eerbiedigen van vakbondsrechten en primaire arbeidsnormen;
  - (h) het ondersteunen van het beleid ter bevordering van de volksgezondheid, het onderwijs en opleidingen;
  - (i) het bevorderen en beschermen van mensenrechten en fundamentele vrijheden en het ondersteunen van het democratiseringsproces, onder meer door waarnemingsmissies en hulp bij verkiezingen;
  - (j) het stimuleren van de ontwikkeling van een maatschappelijk middenveld;



- (k) het bevorderen van de ontwikkeling van een markteconomie waaronder maatregelen voor de particuliere sector, het aanmoedigen van investeringen en het bevorderen van wereldwijde handel;
- (l) het bevorderen van samenwerking in de sectoren energie, telecommunicatie en vervoer, onder meer op het gebied van interconnecties, de netwerken en hun operaties, de veiligheid en beveiliging van internationale vervoers- en energieactiviteiten, hernieuwbare energiebronnen, energie-efficiency en schoon vervoer;
- (m) het steunen van acties voor meer voedselveiligheid voor de burgers, vooral op sanitair en fytosanitair gebied;
- (n) het zorgen voor een doelmatig en veilig beheer van de grenzen;
- (o) het bevorderen van samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, onder meer op het gebied van aangelegenheden als asiel en migratie, de bestrijding van en het voorkómen van terrorisme en georganiseerde misdaad, daaronder ook de financiering ervan, het gelden witwassen en belastingfraude;
- (p) het steunen van administratieve samenwerking voor meer transparantie en informatie-uitwisseling op belastinggebied om belastingvermijding en -ontduiking tegen te gaan;
- (q) het bevorderen van deelneming aan de activiteiten van de Gemeenschap op het gebied van onderzoek en innovatie;
- (r) het bevorderen van samenwerking tussen de lidstaten en de partnerlanden op het gebied van het hoger onderwijs en de mobiliteit van leerkrachten, onderzoekers en studenten;
- (s) het bevorderen van meer begrip tussen culturen, contacten tussen de gemeenschappen, samenwerking tussen de verschillende nationale maatschappelijke middenvelden en uitwisselingen van jonge mensen;
- (t) het steunen van de deelneming van partnerlanden aan programma's en agentschappen van de Gemeenschap;
- (u) het verlenen van steun aan grensoverschrijdende samenwerking ter bevordering van een duurzame economische, sociale en op het milieu gerichte ontwikkeling in grensgebieden;
- (v) het bevorderen van regionale samenwerking en integratie;
- (w) het bieden van steun in postcrisis-situaties, zoals steun aan vluchtelingen en ontheemden en het bijstaan bij het voorkomen van geschillen en het alert zijn op en trachten te voorkomen van rampen;
- (x) het aanmoedigen van communicatie en het bevorderen van uitwisselingen tussen de partners inzake de maatregelen en activiteiten die uit hoofde van de programma's worden gefinancierd;

- (y) het ingaan op gemeenschappelijke thematische uitdagingen op gebieden van wederzijdse zorg en eventuele andere doelstellingen die met het toepassingsgebied van deze verordening verenigbaar zijn.

### *Artikel 3*

#### Beleidskader

De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, de associatieovereenkomsten en andere bestaande dan wel toekomstige overeenkomsten waarbij een betrekking met partnerlanden tot stand wordt gebracht, alsook de relevante mededelingen van de Commissie en conclusies van de Raad waarin de richtsnoeren voor het beleid van de Europese Unie jegens de genoemde landen uiteen worden gezet, vormen voor de programmering van de bijstand uit hoofde van deze verordening een alomvattend beleidskader. Gemeenschappelijk overeengekomen actieplannen of andere gelijkwaardige documenten zijn belangrijke referentiepunten bij het stellen van bijstandsprioriteiten.

### *Artikel 4*

#### Complementariteit, partnerschap en medefinanciering

- (1) Bijstand van de Gemeenschap uit hoofde van deze verordening is gewoonlijk als aanvulling op of bijdrage aan overeenkomstige nationale, regionale of plaatselijke maatregelen.
- (2) Bijstand van de Gemeenschap uit hoofde van deze verordening wordt gewoonlijk in een partnerschap tussen de Commissie en de begunstigden tot stand gebracht. Het partnerschap omvat, in voorkomend geval, nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten, economische en sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere terzake doende instanties.
- (3) De begunstigde landen betrekken in voorkomend geval de relevante partners, vooral op regionaal en plaatselijk niveau, bij de voorbereiding, tenuitvoerlegging en het toezicht op programma's en projecten.
- (4) Bijstand van de Gemeenschap uit hoofde van deze verordening wordt gewoonlijk medegefinancierd door de begunstigde landen via openbare middelen, bijdragen van de begunstigden dan wel andere geldbronnen.

### *Artikel 5*

#### Samenhang, verenigbaarheid en coördinatie

- (1) Krachtens deze verordening gefinancierde programma's en projecten dienen verenigbaar te zijn met het beleid van de Gemeenschap. Zij dienen zich te onderschikken aan de overeenkomsten die door de Gemeenschap en haar lidstaten met de partnerlanden zijn gesloten en aan hetgeen waartoe zij zich krachtens de multilaterale overeenkomsten waar zij partij bij zijn, hebben verbonden.

- (2) De Commissie en de lidstaten zorgen voor samenhang tussen de bijstand van de Gemeenschap die uit hoofde van deze verordening wordt geboden en de financiële bijstand die door de Gemeenschap en de lidstaten wordt geboden via andere interne of externe financieringsinstrumenten of die door de Europese Investeringsbank wordt geboden.
- (3) De Commissie en de lidstaten zorgen voor coördinatie van hun onderscheidenlijke bijstandsprogramma's, teneinde de doeltreffendheid en doelmatigheid van de geleverde bijstand, via geleidelijke harmonisering van hun beleid en procedures, te vergroten. De coördinatie omvat een veelvuldige en geregelde uitwisseling van relevante informatie, met name op operationeel niveau, en vormt een belangrijke stap in het programmeringsproces van de lidstaten en de Gemeenschap.
- (4) De Commissie doet, in overleg met de lidstaten, het nodige voor een goede coördinatie en samenwerking met multilaterale en regionale organisaties en entiteiten zoals internationale financiële instellingen, de agentschappen, fondsen en programma's van de Verenigde Naties, alsmede niet-EU-donoren.

## TITEL II

### PROGRAMMERING EN TOEWIJZING VAN FONDSEN

#### *Artikel 6*

##### Soort programma's

- (1) Bijstand van de Gemeenschap wordt uit hoofde van deze verordening geboden door middel van:
  - (a) op één of meer landen gerichte programma's ten behoeve van de bijstand aan een partnerland of regionale en subregionale samenwerking tussen twee of meer partnerlanden, waaraan lidstaten kunnen deelnemen;
  - (b) thematische programma's waarin wordt ingegaan op een of meer specifieke uitdagingen die verschillende partnerlanden gemeen hebben en die voor een of meer lidstaten relevant kunnen zijn;
  - (c) programma's voor grensoverschrijdende samenwerking die samenwerking tussen een of meer lidstaten en een of meer partnerlanden omvatten, plaatsvindend in regio's die grenzen aan hun gezamenlijk deel van de buitengrens van de Europese Gemeenschap.
- (2) Bijstand van de Gemeenschap kan uit hoofde van deze verordening worden geboden voor transregionale samenwerking, waaraan partnerlanden en lidstaten deelnemen in het kader van thematische programma's en meerlandenprogramma's die op regionale en subregionale samenwerking zijn gericht.

## *Artikel 7*

### Programmering en toewijzing van fondsen

- (1) Voor op één of meer landen gerichte programma's en thematische programma's worden strategiedocumenten goedgekeurd volgens de procedure bedoeld in artikel 26, lid 2. Strategiedocumenten zijn een weerspiegeling van het beleidskader en de actieplannen bedoeld in artikel 3. Strategiedocumenten worden opgesteld voor een periode die verenigbaar is met de in het beleidskader gestelde prioriteiten en bevatten indicatieve meerjarenprogramma's met daarin indicatieve financiële toewijzingen voor meerdere jaren. Zij worden voorzover en wanneer dit nodig is opnieuw gezien en kunnen volgens de procedure bedoeld in artikel 26, lid 2, worden herzien.
- (2) De Commissie bepaalt bij het vaststellen van op één of meer landen gerichte programma's de toewijzingen voor elk programma, rekening houdend met de specifieke kenmerken en behoeften van het betrokken land of de betrokken regio, het streefniveau van het partnerschap van de Unie met een bepaald land, de beheerscapaciteit en het opnamepotentieel voor fondsen.
- (3) Alleen voor grensoverschrijdende samenwerking worden om de lijst van gezamenlijke programma's bedoeld in artikel 9, lid 1, de respectievelijke indicatieve meerjarentoewijzingen en de territoriale eenheden die in aanmerking komen om aan elk programma deel te nemen, vast te stellen, één dan wel zonodig meer specifieke strategiedocumenten goedgekeurd volgens de procedure bedoeld in artikel 26, lid 2. Deze specifieke strategiedocumenten omvatten in beginsel een periode van zeven jaar, van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013.
- (4) Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling zal bijdragen aan de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking die uit hoofde van de bepalingen van deze verordening worden vastgesteld en ten uitvoer gelegd. De totale voor de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking toe te wijzen begroting, met inbegrip van de bijdrage van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling voor grenzen met partnerlanden, dient ten minste overeen te komen met tweemaal het bedrag dat vermeld wordt in de relevante bepalingen van Verordening (EG) nr. [...] houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds voor de grenzen met partnerlanden.
- (5) In omstandigheden van crisis, bedreiging van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten of de fundamentele vrijheden kan een spoedprocedure worden gevolgd voor een ad hoc-herziening van de strategiedocumenten. Bij deze herziening dient te worden gezorgd voor samenhang tussen de bijstand van de Gemeenschap die uit hoofde van deze verordening wordt geboden en bijstand uit hoofde van andere financiële instrumenten van de Gemeenschap, waaronder Verordening (EG) nr. [...] tot invoering van een stabiliteitsinstrument.

## TITEL III

### GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING

#### *Artikel 8*

In aanmerking komende geografische gebieden

- (1) De programma's voor grensoverschrijdende samenwerking bedoeld in artikel 6, lid 1, onder c, kunnen alle landgrenzen en alle maritieme zones omvatten die aan een gemeenschappelijk zeebekken liggen. De volgende territoriale eenheden komen voor bijstand uit hoofde van deze titel in aanmerking:
  - (a) alle territoriale eenheden die overeenkomen met NUTS-III-niveau of gelijkwaardig, langs de landgrenzen tussen lidstaten en partnerlanden;
  - (b) alle territoriale eenheden die overeenkomen met NUTS-III-niveau of gelijkwaardig, aan zeeverbindingen van aanmerkelijk belang;
  - (c) alle aan een kust gelegen territoriale eenheden die overeenkomen met NUTS-II-niveau of gelijkwaardig, gelegen aan een zeebekken dat lidstaten en partnerlanden gemeen hebben.
- (2) In speciale gevallen kunnen ook territoriale eenheden gelegen naast die van lid 1 in aanmerking komen.
- (3) De lijst van zeeverbindingen van aanmerkelijk belang wordt door de Commissie gedefinieerd in het strategiedocument bedoeld in artikel 7, lid 3, van deze verordening, aan de hand van afstand en andere ter zake doende geografische en economische criteria.

#### *Artikel 9*

##### Programmering

- (1) Grensoverschrijdende samenwerking uit hoofde van deze verordening wordt ten uitvoer gelegd in het kader van meerjarenprogramma's die samenwerking voor een grens of een cluster van grenzen omvatten en meerjarenmaatregelen behelzen die een consistente reeks prioriteiten nastreven en die met hulp van de bijstand van de Gemeenschap ten uitvoer kunnen worden gelegd (hierna de "gemeenschappelijke programma's" te noemen). De gemeenschappelijke programma's berusten op het (de) specifieke strategiedocument(en) bedoeld in artikel 7, lid 3.
- (2) Gemeenschappelijke programma's voor landgrenzen en zeeverbindingen worden per grens vastgesteld en omvatten in aanmerking komende territoriale eenheden die tot een of meer lidstaten en een of meer partnerlanden behoren. Gemeenschappelijke programma's voor kustregio's zijn multilateraal en omvatten in aanmerking komende territoriale eenheden die aan een gemeenschappelijk zeebekken liggen dat tot

verscheidene deelnemende landen behoort, waaronder ten minste één lidstaat en één partnerland.

- (3) Andere landen dan de deelnemende landen die aan een gemeenschappelijk zeebekken grenzen waar een gemeenschappelijk programma tot stand wordt gebracht, kunnen met dit gemeenschappelijke programma worden geassocieerd en bijstand van de Gemeenschap genieten onder de voorwaarden die zijn bepaald in de uitvoeringsvoorschriften bedoeld in artikel 11.
- (4) Binnen één jaar na de goedkeuring van het strategiedocument bedoeld in artikel 7, lid 3, leggen de deelnemende landen gezamenlijk voorstellen voor gemeenschappelijke programma's aan de Commissie voor. De Commissie keurt elk gemeenschappelijk programma goed nadat zij heeft beoordeeld of het in overeenstemming is met de uitvoeringsvoorschriften ervan.
- (5) Gemeenschappelijke programma's kunnen op initiatief van de deelnemende landen of van de Commissie worden bijgesteld om rekening te houden met wijzigingen in de samenwerkingsprioriteiten, sociaal-economische ontwikkelingen, resultaten van de tenuitvoerlegging van de betrokken maatregelen en het proces van toezicht en evaluatie, en met de noodzaak om de voor de hulp beschikbare bedragen aan te passen en de middelen te heralloceren.
- (6) Na de goedkeuring van de gemeenschappelijke programma's sluit de Commissie een financieringsovereenkomst af met de deelnemende landen, in overeenstemming met de relevante bepalingen van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van 25 juni 2002, houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen<sup>15</sup>.
- (7) De deelnemende landen kiezen, rekening houdend met het beginsel van partnerschap, gezamenlijk acties die verenigbaar zijn met de prioriteiten en maatregelen van het gemeenschappelijk programma dat bijstand van de Gemeenschap zal ontvangen.
- (8) Onder uitzonderlijke omstandigheden kan de Commissie, wanneer er vanwege moeilijkheden in de betrekkingen tussen deelnemende landen geen gemeenschappelijk programma kan worden opgezet, een programma goedkeuren dat geen gemeenschappelijk programma in de zin van dit artikel is maar waarmee het de grensregio of regio's in kwestie van de lidstaat mogelijk wordt de bijstand waarin deze verordening voorziet te genieten.

#### *Artikel 10*

##### Programmabeheer

- (1) Gemeenschappelijke programma's worden in beginsel door een gemeenschappelijke, in een lidstaat gevestigde, beheersautoriteit ten uitvoer gelegd.

---

<sup>15</sup> PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1.

- (2) De deelnemende landen kunnen bij wijze van uitzondering de Commissie voorstellen de gemeenschappelijke beheersautoriteit te vestigen in een partnerland, mits de aangewezen instantie in staat is de criteria, vastgelegd in de relevante bepalingen van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002, ten volle toe te passen.
- (3) Onder “gemeenschappelijke beheersautoriteit” wordt verstaan elke openbare of particuliere autoriteit of instantie, daaronder ook de Staat zelf, op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau, gezamenlijk door de lidstaat of lidstaten en het partnerland of de partnerlanden die door een gemeenschappelijk programma worden bestreken, aangewezen, beschikkende over de financiële en administratieve capaciteit om de bijstand van de Gemeenschap te beheren en met de juridische competentie om de ten dienste van deze verordening noodzakelijke overeenkomsten te sluiten.
- (4) De gemeenschappelijke beheersautoriteit is verantwoordelijk voor beheer en tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk programma, in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer, en voor het verzekeren van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen. Hiertoe zal zij de geschikte beheers-, controle- en boekhoudsystemen en -normen in het leven roepen.

#### *Artikel 11*

##### Uitvoeringsvoorschriften

- (1) Uitvoeringsvoorschriften waarin specifieke bepalingen voor de tenuitvoerlegging van deze titel zijn vermeld, worden volgens de procedure bedoeld in artikel 26, lid 2, goedgekeurd.
- (2) De uitvoeringsvoorschriften omvatten onder meer criteria en procedures voor de toewijzing van fondsen, de mate van medefinanciering, het opstellen van gemeenschappelijke programma's, de selectie van gemeenschappelijke projecten, technisch en financieel beheer van de bijstand, financiële controle en audit, toezicht en evaluatie, zichtbaarheid en publiciteit.

#### TITEL IV

##### TENUITVOERLEGGING

#### *Artikel 12*

##### Goedkeuring van de actieprogramma's

- (1) De Commissie keurt, gewoonlijk op jaarbasis, actieprogramma's goed die zijn opgesteld op basis van de strategiedocumenten bedoeld in artikel 7, lid 1.

Bij wijze van uitzondering, bijvoorbeeld ingeval een actieprogramma nog niet is goedgekeurd, kan de Commissie op basis van de strategiedocumenten en indicatieve meerjarenprogramma's bedoeld in artikel 7 maatregelen goedkeuren buiten de actieprogramma's om, volgens dezelfde regels en procedures als voor de actieprogramma's.

- (2) In de actieprogramma's worden de nagestreefde doelstellingen, de gebieden waarop maatregelen worden genomen, de verwachte resultaten, de beheersprocedures en het totale bedrag van de geplande financiering bepaald. Zij bevatten een omschrijving van de te financieren acties, een indicatie van de voor elke actie toegewezen bedragen en een indicatief tijdschema voor de tenuitvoerlegging.
- (3) Voor grensoverschrijdende samenwerking keurt de Commissie gemeenschappelijke programma's goed volgens de procedures bedoeld in artikel 9.
- (4) De Commissie zendt de actieprogramma's en de gemeenschappelijke programma's uiterlijk één maand na haar besluit ter informatie toe aan de lidstaten.

### *Artikel 13*

#### Goedkeuring van bijzondere maatregelen die niet in de strategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's zijn opgenomen

- (1) In geval van onvoorziene behoeften of omstandigheden keurt de Commissie bijzondere maatregelen goed waarin in de strategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's niet was voorzien, hierna "bijzondere maatregelen" te noemen.

Bijzondere maatregelen kunnen eveneens acties financieren waarmee de overgang van noodhulp naar op langere termijn gerichte ontwikkelingsactiviteiten kan worden vergemakkelijkt, daaronder ook de acties om de bevolkingen beter voor te bereiden op crises die zich herhaaldelijk voordoen.

- (2) Wanneer de kosten van dergelijke maatregelen meer bedragen dan 15 miljoen euro, worden de bijzondere maatregelen door de Commissie goedgekeurd volgens de raadplegingsprocedure bedoeld in artikel 26, lid 3.

Voor wijzigingen van de bijzondere maatregelen, zoals technische aanpassingen, verlenging van de uitvoeringstermijn, herallocatie van de kredieten binnen de geraamde begroting of verhoging van de begroting met een bedrag van minder dan 20 % van de aanvankelijke begroting, hoeft geen beroep te worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 26, lid 3, mits deze wijzigingen geen afbreuk doen aan de aanvankelijke doelstellingen zoals deze in het besluit van de Commissie uiteen waren gezet.

- (3) In de bijzondere maatregelen worden de nagestreefde doelstellingen, de gebieden waarop maatregelen worden genomen, de verwachte resultaten, de beheersprocedures en het totale bedrag van de geplande financiering bepaald. Zij bevatten een beschrijving van de te financieren acties, een indicatie van de voor elke actie toegewezen bedragen en een indicatief tijdschema voor de tenuitvoerlegging.
- (4) De Commissie zendt de bijzondere maatregelen uiterlijk één maand na haar besluit ter informatie toe aan de lidstaten.



## *Artikel 14*

### In aanmerking komende entiteiten

In het kader van de tenuitvoerlegging van de actieprogramma's, de gemeenschappelijke programma's voor grensoverschrijdende samenwerking of bijzondere maatregelen komen de volgende entiteiten in aanmerking voor financiering uit hoofde van deze verordening:

- (a) partnerlanden en -regio's, en hun instellingen;
- (b) gedecentraliseerde entiteiten van de partnerlanden, zoals regio's, departementen, provincies en gemeenten;
- (c) gemengde organen die door de partnerlanden en -regio's en de Gemeenschap zijn opgericht;
- (d) internationale organisaties, waaronder regionale organisaties, organisaties, diensten of missies die onder het stelsel van de Verenigde Naties vallen, internationale financiële instellingen en ontwikkelingsbanken, voorzover zij een bijdrage leveren tot het verwezenlijken van de doelstellingen van deze verordening;
- (e) instellingen en organen van de Gemeenschap, doch uitsluitend in het kader van de uitvoering van de in artikel 16 bedoelde ondersteunende maatregelen;
- (f) agentschappen van de Europese Unie;
- (g) de volgende entiteiten en organen van de lidstaten, partnerlanden en -regio's of alle andere derde staten die voldoen aan de in artikel 21 vastgestelde regels betreffende de toegang tot de buitenlandse hulp van de Gemeenschap, voorzover zij een bijdrage leveren tot het verwezenlijken van de doelstellingen van deze verordening:
  - i. overheids- of semi-overheidsinstanties, de plaatselijke overheden of collectiviteiten en hun groeperingen;
  - ii. ondernemingen, bedrijven en andere particuliere organisaties en economische actoren;
  - iii. financiële instellingen die particuliere investeringen in de partnerlanden en -regio's verrichten, aanmoedigen en financieren;
  - iv. onder (h) bedoelde niet-overheidsactoren;
  - v. natuurlijke personen.
- (h) de volgende niet-overheidsactoren :
  - i. niet-gouvernementele organisaties;
  - ii. organisaties die autochtone bevolkingsgroepen vertegenwoordigen;

- iii. groepen van plaatselijke burgerinitiatieven en beroepsverenigingen ;
  - iv. coöperatieven, vakbonden of organisaties die economische en sociale belangen vertegenwoordigen;
  - v. plaatselijke organisaties (en netwerken daarvan) die op het gebied van de gedecentraliseerde regionale samenwerking en integratie werkzaam zijn;
  - vi. organisaties van consumenten, vrouwen- of jongerenorganisaties alsmede onderwijs-, culturele, onderzoeks- en wetenschappelijke organisaties;
  - vii. universiteiten;
  - viii. kerken en religieuze verenigingen of gemeenschappen;
  - ix. de media;
  - x. elke niet-gouvernementele vereniging of onafhankelijke stichting die een bijdrage aan de ontwikkeling zou kunnen leveren.
- (i) elke entiteit of actor, waaraan of aan wie behoefte is om de doelstellingen van de onderhavige verordening te bereiken.

### *Artikel 15*

#### Soorten maatregelen

- (1) Bijstand van de Commissie wordt aangewend ter financiering van programma's, projecten en elke soort van maatregel waarmee aan de doelstellingen van deze verordening wordt bijgedragen. De bijstand heeft de vorm van niet-terugbetaalbare subsidies.
- (2) Bijstand van de Commissie kan eveneens worden aangewend:
- (a) ter financiering van gerichte administratieve samenwerkingsmaatregelen waarbij door de lidstaten uitgezonden deskundigen van de openbare sector worden betrokken, volgens specifiek daartoe opgestelde regels;
  - (b) voor sectoriële of algemene begrotingssteun indien het beheer van de openbare uitgaven van de partnerstaat voldoende transparant, betrouwbaar en efficiënt is en wanneer er sectorieel beleid of macro-economisch beleid tot stand is gebracht dat goed gedefinieerd is en door de voornaamste geldverschaffers, waaronder eventueel de internationale financiële instellingen, is goedgekeurd;
  - (c) voor schuldenverlichtingsprogramma's;
  - (d) voor bijdragen aan de Europese Investeringsbank of andere financiële intermediairs, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 23, voor leningsfinancieringen, beleggingen in aandelen, garantiefondsen of investeringsfondsen;

- (e) om rentesubsidies te bieden, inzonderheid voor leningen op milieugebied;
- (f) voor het verzekeren tegen niet-commerciële risico's;
- (g) om bij te dragen aan een fonds dat is opgericht door internationale en regionale organisaties, andere donoren of partnerlanden;
- (h) om bij te dragen aan het kapitaal van internationale financiële instellingen of de regionale ontwikkelingsbanken;
- (i) om de kosten te financieren die voor een effectieve administratie van en toezicht op projecten en programma's door de landen die de bijstand van de Gemeenschap genieten onvermijdelijk zijn;
- (j) voor voedselhulp;
- (k) voor andere doeleinden, naar gelang de omstandigheden.

### *Artikel 16*

#### Steunmaatregelen

- (1) De communautaire financiering kan tevens de kosten dekken van voorbereidende werkzaamheden, follow-up, toezicht, audits en evaluaties die rechtstreeks noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze verordening en het verwezenlijken van de doelstellingen daarvan, bijvoorbeeld studies, bijeenkomsten, informatie-, voorlichtings-, opleidings- en publiciteitscampagnes, kosten van informaticanetwerken voor de uitwisseling van informatie, en alle andere kosten van technische en administratieve bijstand waarop de Commissie voor het beheer van het programma een beroep doet. Dit omvat ook de uitgaven voor administratieve ondersteuning door de delegaties van de Commissie die zich bezighouden met het beheer van de in het kader van deze verordening gefinancierde projecten.
- (2) Deze ondersteunende maatregelen hoeven niet noodzakelijkerwijs in de meerjarenprogrammering te worden opgenomen en kunnen derhalve buiten de strategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's om worden gefinancierd. Zij kunnen evenwel ook worden gefinancierd uit een indicatief meerjarenprogramma. De Commissie keurt ondersteunende maatregelen die niet in een indicatief meerjarenprogramma zijn opgenomen goed overeenkomstig artikel 13.

### *Artikel 17*

#### Medefinanciering

- (1) Maatregelen die uit hoofde van deze verordening worden gefinancierd, kunnen worden medegefinancierd, met name door:
  - (a) de lidstaten, met name hun overheids of semi-overheidsinstanties;
  - (b) elk ander donorland, met name zijn overheids- en semi-overheidsinstanties;

- (c) internationale en regionale organisaties, met name internationale en regionale financiële instellingen;
  - (d) ondernemingen, bedrijven en andere particuliere organisaties en economische actoren, en andere niet-overheidsactoren;
  - (e) de partnerlanden of -regio's die door de middelen begunstigd worden.
- (2) In geval van parallelle medefinanciering wordt het project of programma in meerdere, duidelijk te onderscheiden subprojecten opgedeeld die elk worden gefinancierd door de verschillende partners die de medefinanciering verstrekken, en wel zo dat de bestemming van de financiering altijd traceerbaar is. In geval van gemeenschappelijke medefinanciering worden de totale kosten van het project of programma verdeeld tussen de partners die de medefinanciering verzorgen en worden de geldmiddelen gemeenschappelijk ingebracht, dusdanig dat het niet mogelijk is de financieringsbron van een specifieke activiteit in het kader van het project of programma na te gaan.
- (3) In geval van gemeenschappelijke medefinanciering kan de Commissie voor de uitvoering van gezamenlijke acties middelen ontvangen en beheren namens de in lid 1, onder a), b) en c) bedoelde entiteiten. Dergelijke fondsen worden behandeld als bestemmingsontvangsten overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad.

### *Artikel 18*

#### Beheersprocedures

- (1) De Commissie dient de acties uit hoofde van deze verordening ten uitvoer te leggen in overeenstemming met Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002.
- (2) In geval van medefinanciering en in andere naar behoren gerechtvaardigde gevallen kan de Commissie overheidstaken en in het bijzonder taken tot uitvoering van de begroting toevertrouwen aan de in artikel 54, lid 2, onder c) van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 genoemde entiteiten.
- (3) De Commissie sluit met partnerlanden kaderovereenkomsten af waarin alle nodige maatregelen zijn vastgesteld voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de bijstand van de Gemeenschap en de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.
- (4) Bij een gedecentraliseerd beheer kan de Commissie ertoe besluiten de procedures voor plaatsing van opdrachten of toekenning van subsidies van het begunstigde partnerland of de begunstigde partnerregio te volgen, op voorwaarde dat:
  - de procedures van het begunstigde partnerland of de begunstigde partnerregio voldoen aan de beginselen van transparantie, evenredigheid, gelijke behandeling en niet-discriminatie, en elke belangenverstremgeling voorkomen;

- het begunstigde partnerland of de begunstigde partnerregio zich ertoe verbindt geregeld na te gaan of de acties die uit de begroting van de Gemeenschap worden gefinancierd, op juiste wijze zijn uitgevoerd, om de nodige maatregelen te treffen om onregelmatigheden en fraude te voorkomen en in voorkomend geval juridische stappen te ondernemen om onverschuldigde betalingen terug te vorderen.

### *Artikel 19*

#### Vastleggingen

- (1) Begrotingsvastleggingen geschieden op basis van besluiten die door de Commissie zijn genomen uit hoofde van de artikelen 9, lid 5, 12, lid 1, 13, lid 1, en 16, lid 3.
- (2) Begrotingsvastleggingen voor maatregelen die zich over verschillende financiële jaren uitstrekken kunnen in jaartranches over verschillende jaren worden verdeeld.
- (3) De financieringen van de Gemeenschap nemen onder meer de navolgende juridische vormen aan:
  - financieringsovereenkomsten;
  - subsidieovereenkomsten;
  - plaatsing van opdrachten;
  - arbeidsovereenkomsten.

### *Artikel 20*

#### Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap

- (1) Alle overeenkomsten die uit deze verordening voortvloeien, dienen bepalingen te bevatten ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, met name ten aanzien van fraude, corruptie en andere onregelmatigheden, overeenkomstig de Verordeningen (EG, Euratom) nr. 2988/95, (EG, Euratom) nr. 2185/96 en (EG, Euratom) nr. 1073/99 van de Raad.
- (2) Overeenkomsten dienen uitdrukkelijk te bepalen dat de Commissie en de Rekenkamer het recht wordt verleend om op basis van documenten of ter plaatse auditcontroles uit te voeren van alle contractanten of subcontractanten die middelen van de Gemeenschap hebben ontvangen. Voorts dienen zij tevens de Commissie er uitdrukkelijk toe te machtigen controles en verificaties ter plaatse uit te voeren, overeenkomstig Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96.

- (3) Alle overeenkomsten die voortvloeien uit de uitvoering van de bijstand dienen de Commissie en de Rekenkamer het in lid 2 bedoelde recht veilig te stellen zowel tijdens als na de uitvoering van de overeenkomst.

### *Artikel 21*

#### Deelneming aan aanbestedingen en overeenkomsten

- (1) Deelneming aan de gunning van overeenkomsten voor de plaatsing van opdrachten of de toekenning van subsidies die uit hoofde van deze verordening worden gefinancierd, staat open voor alle natuurlijke of rechtspersonen uit de lidstaten van de Europese Gemeenschap binnen het toepassingsgebied van de Verdragen.
- (2) Deelneming aan de gunning van overeenkomsten voor de plaatsing van opdrachten of de toekenning van subsidies die uit hoofde van deze verordening worden gefinancierd, staat eveneens open voor alle natuurlijke en rechtspersonen uit:
- een land dat bijstand ontvangt uit hoofde van deze verordening,
  - een land dat steun ontvangt uit hoofde van het pretoetredingsinstrument,
  - een lidstaat van de Europese Economische Ruimte.
- (3) Deelneming aan de gunning van overeenkomsten voor de plaatsing van opdrachten of de toekenning van subsidies die uit hoofde van deze verordening worden gefinancierd, staat open voor internationale organisaties.
- (4) De Commissie kan ertoe besluiten om de deelneming aan de gunning van overeenkomsten voor de plaatsing van opdrachten of de toekenning van subsidies die uit hoofde van deze verordening worden gefinancierd geheel of gedeeltelijk open te stellen voor natuurlijke en rechtspersonen van elk ander land in die gevallen waarin wederzijdse toegang tot buitenlandse hulp tot stand is gebracht.
- (5) Deskundigen die worden voorgesteld in de context van procedures voor de gunning van overeenkomsten behoeven niet aan de bovengenoemde eisen inzake nationaliteit te voldoen.
- (6) Alle leveranties en materialen die worden aangekocht uit hoofde van overeenkomsten die krachtens deze verordening worden gefinancierd, zijn van oorsprong uit de Gemeenschap of uit een land dat uit hoofde van lid 2 in aanmerking komt.
- (7) De Commissie kan in naar behoren gemotiveerde gevallen de deelneming toestaan van natuurlijke en rechtspersonen uit landen met traditionele economische, handels- of geografische banden met buurlanden of uit andere derde landen, evenals het gebruik van leveranties en materialen van afwijkende oorsprong.

- (8) Ingeval bijstand krachtens deze verordening wordt beheerd door een gemeenschappelijke beheersautoriteit, als bedoeld in artikel 10, is gedelegeerd aan nationale entiteiten, als bedoeld in artikel 18, dan wel gemeenschappelijk met internationale organisaties wordt beheerd, zijn de regels inzake de plaatsing van opdrachten, met inbegrip van die voor deelneming aan de gunning van overeenkomsten voor de plaatsing van opdrachten of de toekenning van subsidies, en de regels van oorsprong, die welke door de beheersinstantie worden toegepast. Deelneming aan de gunning van overeenkomsten voor de plaatsing van opdrachten en de toekenning van subsidies staat open voor alle natuurlijke en rechtspersonen bedoeld in de leden 1, 2, 3 en 4 en alle natuurlijke en rechtspersonen van andere landen, in overeenstemming met de regels van de beheersinstantie.

#### *Artikel 22*

##### Voorfinanciering

Interesten die worden verkregen uit voorfinancieringsbetalingen aan de begunstigden worden van de uiteindelijke betaling afgetrokken.

#### *Artikel 23*

Fondsen ter beschikking gesteld van de Europese Investeringsbank of andere financiële intermediairs

- (1) De fondsen bedoeld in artikel 15, lid 2, onder c), worden beheerd door financiële intermediairs, de Europese Investeringsbank of andere banken of organisaties die in staat zijn deze te beheren.
- (2) De Commissie keurt de bepalingen voor de tenuitvoerlegging van lid 1 per geval goed, met name de regels voor de verdeling van de risico's, de beloning van de intermediair die met de tenuitvoerlegging is belast, het gebruik en de invordering van de opbrengsten van het fonds en de afsluiting van de operatie.

#### *Artikel 24*

- Evaluatie(1) De Commissie evalueert geregeld de resultaten van de geografische en thematische beleidsmaatregelen en programma's en van het sectoriële beleid, alsmede de doeltreffendheid van de programmering, om na te gaan of de doelstellingen zijn bereikt en aanbevelingen ter verbetering van toekomstige operaties uit te werken.
- (2) De Commissie zendt haar evaluatieverslagen ter informatie toe aan het in artikel 26 bedoelde comité.

TITEL V  
SLOTBEPALINGEN

*Artikel 25*

Jaarverslag

De Commissie onderzoekt de vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de uit hoofde van deze verordening genomen maatregelen en legt het Europees Parlement en de Raad een jaarverslag over de tenuitvoerlegging van de bijstand voor. Dit verslag wordt tevens voorgelegd aan het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het bevat gegevens over de gefinancierde maatregelen, de resultaten van toezicht en evaluatie en de tenuitvoerlegging van begrotingsvastleggingen en betalingen, betrekking hebbende op het voorafgaande jaar, opgesplitst naar land, regio en sector van samenwerking.

*Artikel 26*

Comité

- (1) De Commissie wordt bijgestaan door een comité.
- (2) Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 4 en 7 van Besluit 1999/468/EG van toepassing. De in artikel 4, lid 3, van dat besluit bedoelde termijn bedraagt 30 dagen.
- (3) Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 3 en 7 van Besluit 1999/468/EG van toepassing.
- (4) Het comité stelt zijn reglement van orde vast.

*Artikel 27*

Deelneming van een derde land dat niet voor bijstand uit hoofde van deze verordening in  
aanmerking komt

Om de samenhang en doelmatigheid van de bijstand van de Gemeenschap te verzekeren kan de Commissie bij de goedkeuring van de soort actieprogramma's bedoeld in artikel 12, of de bijzondere maatregelen bedoeld in artikel 13, ertoe besluiten dat de landen, gebieden en regio's die uit hoofde van het instrument voor pretoetredingssteun of het financieringsinstrument voor ontwikkelings samenwerking en economische samenwerking voor communautaire bijstand in aanmerking komen, alsmede de landen en gebieden overzee die met de Gemeenschap geassocieerd zijn, in aanmerking komen voor maatregelen uit hoofde van deze verordening wanneer het ten uitvoer gelegde project of programma een mondiaal, horizontaal, regionaal of grensoverschrijdend karakter heeft.



Deze mogelijkheid van financiering kan worden opgenomen in de strategiedocumenten die bedoeld zijn in artikel 7.

De bepalingen van artikel 14 betreffende in aanmerking komende entiteiten en de bepalingen van artikel 16 betreffende de deelneming aan procedures voor de plaatsing van opdrachten worden aangepast om deelneming van de landen, gebieden of regio's in kwestie mogelijk te maken.

#### *Artikel 28*

##### Opschorting van de bijstand

Onverminderd de bepalingen met betrekking tot de opschorting van de bijstand in de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en associatieovereenkomsten die met partnerlanden en partnerregio's zijn gesloten, kan de Raad, wanneer de beginselen die bedoeld zijn in Titel I door een partnerland niet worden geëerbiedigd, op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid de nodige maatregelen nemen met betrekking tot elke aan het partnerland uit hoofde van deze verordening toegekende bijstand.

#### *Artikel 29*

##### Financieel referentiebedrag

Het financieel referentiebedrag voor de tenuitvoerlegging van deze verordening beloopt 14.929 miljoen euro voor de periode 2007-2013. Door de begrotingsautoriteit worden binnen de grenzen van de financiële vooruitzichten jaarlijkse kredieten toegestaan.

#### *Artikel 30*

##### Herziening

De Commissie legt het Europees Parlement en de Raad vóór 31 december 2011 voorstellen betreffende de toekomst van deze verordening voor en zo nodig voorstellen voor de hierin aan te brengen wijzigingen.

#### *Artikel 31*

##### Intrekkingen

- (1) Met ingang van 1 januari 2007 worden de volgende verordeningen ingetrokken:
- Verordening (EEG) nr. 1762/92 van de Raad van 29 juni 1992 betreffende de toepassing van de protocollen inzake de financiële en technische samenwerking tussen de Gemeenschap en de mediterrane derde landen,
  - Verordening (EG) nr. 1734/94 van de Raad van 11 juli 1994 betreffende de financiële en technische samenwerking met de bezette gebieden,

- Verordening (EG) nr. 1488/96 van de Raad van 23 juli 1996 inzake financiële en technische maatregelen ter ondersteuning van de hervorming van de economische en maatschappelijke structuren in het kader van het Europees-Mediterrane partnerschap (MEDA),
  - Verordening (EG, Euratom) nr. 99/2000 van de Raad van 29 december 1999 betreffende bijstand aan de partnerstaten in Oost-Europa en Centraal-Azië.
- (2) De ingetrokken verordeningen blijven van toepassing voor de rechtshandelingen en vastleggingen voor de begrotingsjaren die aan 2007 voorafgaan.

### *Artikel 32*

#### Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2007.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, op [...]

*Voor het Europees Parlement*  
*De Voorzitter*  
[...]

*Voor de Raad*  
*De Voorzitter*  
[...]

## BIJLAGE

### Partnerlanden bedoeld in artikel 1

Algerije

Armenië

Azerbeidzjan

Belarus

Egypte

Georgië

Israël

Jordanië

Libanon

Libië

Marokko

Moldavië

Oekraïne

Palestijnse Autoriteit van de Westoever en de Gazastrook

Russische Federatie

Syrië

Tunesië

## LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

**Policy area(s): EXTERNAL RELATIONS**

**Activit(y/ies):**

MULTILATERAL RELATIONS AND GENERAL EXTERNAL RELATIONS MATTERS <sup>16</sup>

EUROPEAN INITIATIVE FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS (EIDHR) <sup>16</sup>

RELATIONS WITH EASTERN EUROPE, THE CAUCASUS AND CENTRAL ASIAN REPUBLICS <sup>16</sup>

RELATIONS WITH THE MIDDLE EAST AND SOUTHERN MEDITERRANEAN

POLICY STRATEGY AND COORDINATION FOR POLICY AREA 'EXTERNAL RELATIONS' <sup>16</sup>

EXTERNAL ASPECTS OF INTERNAL POLICIES

**TITLE OF ACTION: EUROPEAN NEIGHBOURHOOD AND PARTNERSHIP INSTRUMENT (ENPI)**

### **1. BUDGET LINES**

#### **Administrative Expenditures**

*External Aspects of internal policies*

06 01 04 09 Intelligent energy – Expenditures on administrative management (*partially*)

07 01 04 05 LIFE European Financial Instrument for the Environment — 2000 to 2006) — Operations outside Community territory — Expenditure on administrative management (*partially*)

*External Relations policy area*

19 01 ADMINISTRATIVE EXPENDITURE OF POLICY AREA "EXTERNAL RELATIONS"

19 01 04 06 MEDA (measures to accompany the reforms of the economic and social structures in the Mediterranean non-member countries) – Expenditure on administrative management

19 01 04 07 Assistance to partner countries in eastern Europe and central Asia – Expenditure on administrative management (*partially*)

---

<sup>16</sup> Partially, as some of the actions currently covered under this budget heading will be covered under the Economic Co-operation and Development Instrument and/or the Stability instrument.

19 01 04 11 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms – Expenditure on administrative management (*partially*)

19 01 04 12 Promotion of Community investment in developing countries of Latin America, Asia, the Mediterranean and in South Africa by economic co-operation and trade agreements – Expenditure on administrative management (*partially*)

#### 19 49 EXPENDITURE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF PROGRAMMES COMMITTED IN ACCORDANCE WITH THE FORMER FINANCIAL REGULATION

19 49 04 06 Assistance to partner countries in eastern Europe and central Asia – Expenditure on administrative management (*partially*)

19 49 04 10 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms – Expenditure on administrative management (*partially*)

19 49 04 11 Promotion of Community investment in developing countries of Latin America, Asia, the Mediterranean and in South Africa by economic co-operation and trade agreements – Expenditure on administrative management (*partially*)

19 49 04 12 MEDA (measures to accompany the reforms of the economic and social structures in the Mediterranean non-member countries) – Expenditure on administrative management

#### **Operational expenditures**

##### *External Aspects of internal policies*

06 04 02 Intelligent energy — Europe programme (2003 to 2006): external strand — Coopener (*partially*)

07 02 02 LIFE (European Financial Instrument for the Environment — 2000 to 2006 — Operations outside Community territory (*partially*)

14 03 02 Customs co-operation and international assistance (Customs 2007) (*partially*)

##### *External Relations policy areas*

#### 19 02 MULTILATERAL RELATIONS AND GENERAL EXTERNAL RELATIONS MATTERS

19 02 02 Institutes specialising in relations between the European Union and third countries

19 02 03 Cooperation with third countries on migration (*partially*)

- 19 02 07 Promotion of Community investment in developing countries of Latin America, Asia, the Mediterranean and in South Africa by economic cooperation and trade agreements (*partially*)
- 19 02 11 North-South cooperation schemes in the campaign against drugs and drug addiction (*partially*)
- 19 04 EUROPEAN INITIATIVE FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS (EIDHR)
- 19 04 02 Support for the victims of human rights' abuses (*partially*)
- 19 04 03 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms (*partially*)
- 19 04 04 Support for the activities of international criminal tribunals and the International Criminal Court (*partially*)
- 19 06 RELATIONS WITH EASTERN EUROPE, THE CAUCASUS AND CENTRAL ASIAN REPUBLICS
- 19 06 01 Assistance to partner countries in Eastern Europe and central Asia (*partially*)
- 19 06 02 Cross-border cooperation in structural matters (*partially*)
- 19 06 04 Rehabilitation and reconstruction operations in the partner countries of Eastern Europe and central Asia (*partially*)
- 19 08 RELATIONS WITH THE MIDDLE EAST AND SOUTHERN MEDITERRANEAN
- 19 08 01 01 First and Second Financial Protocols with the southern Mediterranean countries
- 19 08 01 02 Third and Fourth Financial Protocols with the southern Mediterranean countries
- 19 08 02 01 MEDA (measures to accompany the reforms to the economic and social structures In the Mediterranean non-member countries)
- 19 08 02 02 Community contribution to the Euro-Mediterranean Investment Facility and Partnership
- 19 08 03 Community operations connected with the Israel / PLO peace agreement
- 19 08 04 Aid to the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East
- 19 08 05 Rehabilitation and reconstruction operations in the Mediterranean and Middle Eastern countries (*partially*)
- 19 08 06 Other operations in favour of Middle East developing countries (*partially*)

## 2. OVERALL FIGURES

### 2.1 Total allocation for action (Part B): € 14 929 million

### 2.2 Period of application: 2007-2013

### 2.3 Overall multiannual estimate of expenditure: (current prices)

- (a) Schedule of commitment appropriations/payment appropriations (financial intervention) (see point 6.1.1)

€ million (to three decimal places)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 and followi ng <sup>17</sup>	Total
Commitments	1.376	1.506	1.802	2.000	2.229	2.536	2.883	14.332
Payments	206	432	744	1.117	1.508	1.816	8.509	14.332

- (b1) Technical and administrative assistance: of which staff (see point 6.1.2):

Commitments	33	37	45	51	59	68	78	371
Payments	33	37	45	51	59	68	78	371

- (b2) Technical and administrative assistance of which support expenditure(see point 6.1.2):

Commitments	24	26	30	32	34	38	42	226
Payments	24	26	30	32	34	38	42	226

Subtotal a+b								
Commitments	1.433	1.569	1.877	2.083	2.322	2.642	3.003	14.929
Payments	263	495	819	1.200	1.601	1.922	8.629	14.929

- (c) Overall financial impact of human resources and other administrative expenditures (see points 7.2 and 7.3)

€ million (to three decimal places)

Commitments/ Payments	69	78	95	107	122	142	164	777
--------------------------	----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----

<sup>17</sup> "Following years" only applies to payments

TOTAL a+ b2+c								
Commitments	1.469	1.610	1.927	2.139	2.385	2.716	3.089	15.335
Payments	299	536	869	1.256	1.664	1.996	8.715	15.335

## 2.4 Compatibility with financial programming and financial perspective

Proposal compatible with existing financial programming.

## 2.5 Financial impact on revenue

Proposal has no financial implications on revenue.

## 3. BUDGET CHARACTERISTICS

Type of expenditure		New	EFTA contribution	Contributions form applicant countries	Heading in financial perspective
Non-comp	Diff	YES	NO	NO	4

## 4. LEGAL BASE

Article 181a and Article 179 of the EC Treaty.

## 5. DESCRIPTION AND GROUNDS

### 5.1. Need for Community intervention

#### 5.1.1. Objectives pursued

The European Council has repeatedly stated its determination that enlargement of the Union must not lead to new dividing lines at the external borders of the EU of 25. The European Neighbourhood Policy was conceived as a way to respond to this challenge and develop increasingly close relations with our neighbours to the East and South. The Commission has presented a “Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy”<sup>18</sup> (ENP) which spells out how the Union will continue to promote stability, security and prosperity beyond its borders by deepening political cooperation and intensifying economic relations with Russia, the Western NIS, the Southern Caucasus and the Southern Mediterranean countries. Regional and cross-border cooperation should be intensified.

The ENP covers a wide range of areas: political dialogue and reform; trade; measures preparing partners for gradually obtaining a stake in the Internal Market; justice and home affairs; energy, transport, information society, environment, and research and innovation; social policy and people-to-people contacts, including the opening of certain Community programmes; and cross-border and regional co-operation.

<sup>18</sup> European Neighbourhood Policy Strategy Paper COM(2004) 373 [and separate explanatory note?].



The ENP is aimed at developing the full potential of the Association Agreements and Partnership and Cooperation Agreements which for the time being continue to constitute the contractual frameworks for relations between the EU and the neighbouring countries concerned.

The main operational tools of the ENP are the Action Plans drawn up jointly with partner countries. Action Plans identify priority measures for political and economic reform, and enhanced co-operation in all the relevant areas. They will be a key point of reference for the country-specific programming of Community assistance (see 5.2).

The development and consolidation of democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms constitute key objectives of the European Union's external policies. Within the framework of the present Regulation and its geographical scope, the European Community will contribute to the implementation of operations advancing respect for human rights and fundamental freedoms, promoting and strengthening democratic processes, including where appropriate through election observation and assistance, and developing and consolidating the rule of law and good governance.

The proposed European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) will be the main financial instrument to support the implementation of ENP and it will focus in particular on supporting the implementation of the ENP Action Plans. Its scope will go beyond promoting objectives such as sustainable development or fighting poverty to encompass for example considerable support for measures leading to progressive participation in the EU's internal market. Legislative approximation, regulatory convergence and institution building will be supported through mechanisms such as the exchange of experience, long term twinning arrangements with Member States or participation in Community programmes and agencies.

The ENPI will improve the coherence and visibility of Community assistance and allow for simplified delivery mechanisms. A specific and innovative feature of the instrument is its cross border co-operation component. Under this component, the ENPI will finance "joint programmes" bringing together regions from Member States and partner countries sharing a common border. The instrument will bring a radical simplification in procedures and substantial gains in efficiency. It will use a "Structural Funds" approach, based on multi-annual programming, partnership and co-financing. The cross border co-operation component of the ENPI will be co-financed by the European Regional Development Fund (ERDF).

The EU and Russia have decided to develop their relations in the framework of a Strategic Partnership based on four common spaces, rather than through the European Neighbourhood Policy. However, the issues discussed in this framework are largely similar to those dealt with in the ENP context. For this reason the ENPI will also cover Community assistance to Russia.

The partner countries' ability to meet the commitments of the Action Plans and thus move to a more advanced stage of relations with the EU will constitute the main indicator of success for the proposed approach. Periodic reporting by the Commission on progress in the implementation of the Action Plans through the institutional framework already in place (sub-committees etc.) will provide a constant feedback.

## 5.1.2.and 5.1.3 Ex post and ex ante evaluation

### *a) The work of the Peace Group*

The Commission carried out in the second half of 2003 an extensive high-level review of the whole range of European Community external instruments, in the context of the preparation of its proposals for the new financial perspectives. The Commission established the “Peace Group” which was tasked with leading the identification of the future priorities for external relations and the instruments needed to serve those priorities. This Group functioned at both the level of the external relations Commissioners and the services. It met regularly between April and December 2003 and developed the principles, which were set out in the Communication “Building our Common Future, Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013”<sup>19</sup>. The need to align objectives and instruments more closely to European Union values and interests was identified as being fundamentally important.

In particular, the “Peace Group” underlined that the European Union’s values, reflected by its democratic tradition, social model and integration experience, include human dignity, the rule of law, human rights, solidarity, equality between the sexes, adherence to the multilateral system of the United Nations and support, within the multilateral economic system, for regionalism as a force for development and stability. It emphasised that its interests drive the European Union to promote stable international growth founded on sustainable development. In this way it guarantees itself increasing outlets and quality jobs on competitive, open and regulated markets. Finally, the “Peace Group” recommended that the European Union promotes its values and interests by operating simultaneously as a continental power, and as a global economic and political player.

As far as external community instruments are concerned, the “Peace Group” recognised that the European Union's co-operation and assistance policy is the result of 50 years of successive sedimentation, which results in a multiplication of assistance instruments and a fragmentation of aid management both in terms of programming and implementation functions (even if recent policy and structural reforms have helped to improve coherence and consistency of the European Union's co-operation and assistance policy).

The “Peace Group” put forward that the European Union’s framework for external assistance should be rationalised and simplified by a reduction in the number of legal bases, the number of budget lines, and the number of programmes. More precisely, it recommended that:

- the complex structure of existing aid programs (EDF, ALA, MEDA, TACIS, CARDS, etc...) covering a wide range of interventions (peacekeeping and post-crisis operations; rehabilitation; economic reforms; projects; human rights programs; budgetary support) should be significantly streamlined;
- European Community and Member States policies and implementation should be harmonised.

---

<sup>19</sup> COM(2004) 101 du 10 février 2004.

Furthermore, the “Peace Group” underlined the following points:

- Large geographic programmes based on the principles of ownership and partnership with partner countries and regions and thematic programmes allowing for policy initiatives by the Community should be maintained;
- Strategy papers, subject to regular reviews, are the right tool to ensure overall policy coherence and to respect external policy objectives in the different areas as well as in the external aspects of internal policies;
- Resources should be allocated to partner countries according to expected and measured performances and strategy papers process, backed up by stronger analytical capabilities, should confront goals and achievements;
- Performance-based allocations do not mean increased conditionality in the traditional sense and the issue of political conditionality should be approached cautiously, on the basis of lessons drawn from experience;
- Though this is not necessarily a solution in each and every case, such concerns for results, namely the political and economic reforms in the partner countries, leads the Commission to suggest, where possible, moving further financial and technical assistance from projects towards sector programmes, budget support and macro-economic financial assistance which facilitate both the absorption by the partner country since its own budgetary procedures are used, and donors’ co-ordination as well as quick disbursement subject to compliance though.

The current proposal also takes account of the vast literature of work on development, the practice of other international and bi-lateral donors, as well as of the principles and objectives of the reform of the management of external assistance launched by the Commission in May 2000.

#### ***b) Evaluation of existing instruments operating in neighbouring countries -introduction***

The ENPI is a policy-driven instrument that will bring more coherence in the delivery of Community assistance to all countries covered by the ENP. It will replace TACIS, MEDA and a number of thematic programmes. It will also replace the cross-border cooperation programmes financed by TACIS and MEDA as well as by Interreg.

All these instruments have been in operation for some time, during which considerable evaluation work has been carried out.

Regarding MEDA II, this continuous evaluation and refinement process will culminate in a major overall evaluation to be reviewed by the Council in 2006. Its outcome will provide a major input to an ex ante evaluation for its successor instrument.

As far as TACIS is concerned, a proposal for a revision of the regulation currently in force has been elaborated for the period 2005-2006. This proposal is also based on a specific ex ante evaluation.

Cross border co-operation has been subject to considerable interim and ex post evaluation work outlining the difficulties that different budget lines and different programming and

implementing structures have created to the financing of truly joint projects operating on both sides of the Union's external borders.

A summary of the findings of this evaluation work is given below. Lessons learnt in this context have been used in the elaboration of the ENPI concept.

## **b) TACIS**

A detailed *ex ante* evaluation has been carried out for a revised TACIS regulation for the period 2005-2006. It included detailed stakeholder consultation and *ex post* evaluation of lessons learnt.

The evaluation revealed that overall, the appropriateness of the TACIS approach has faded over time. At the time of initial design in the early 1990s, TACIS correctly identified the need to support to democratic and economic transition. More recently, partner countries display widely varying results in terms of growth, poverty reduction, democracy and credible reforms. In the face of this increased divergence, the focus on technical assistance is seen as far less appropriate.

While having achieved notable results, TACIS has consistently had difficulties in ensuring sufficient ownership by partner countries. It only had a moderate effect on overall reforms. The procedures have been criticised as heavy and slow, thereby putting obstacles in the way of responsiveness and flexibility, essential elements for technical assistance.

The evaluation has produced a list of recommendations including, *inter alia*: tailor assistance programmes better to country needs through greater differentiation; improve ability to support poverty reduction, pay more attention to capacity-building and the rule of law; conditionality should be linked to ongoing reform efforts; improve funding and coordination with Interreg and Phare CBC; improve the efficiency of the institutional set-up for implementation; and the strengthen ability to learn from experience and to disseminate lessons.

## **c) MEDA**

The MEDA regulation currently in force provides for an evaluation to be done by 31 December 2005. This evaluation will provide further elements to improve programming and delivery of assistance under the ENPI.

Meanwhile, there is an ongoing programme of evaluations, whose recommendations prepare the ground for the *ex ante* evaluation. Most recently an evaluation was conducted in 2003/04 covering economic cooperation with seven MED partners: Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria and Tunisia. The main recommendations were:

- *At strategic level*: Continue and improve the practice of designing (and regularly updating) an explicit strategy at country level. Assist partner countries in identifying their strengths and weaknesses with respect to social and economic development, and in designing their own strategies and programmes to prepare the establishment of the Euro-Mediterranean Free-Trade-Area.
- *At programming level*: Link Structural Adjustment Facilities and technical assistance projects. Develop complementarities with regional programmes and with EIB lending activities. Adopt a comprehensive approach to the financing of

SMEs. The newly created Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP) is a very important step in this direction. Devote more attention to the enhancement of trade and external economic relations.

- *At implementation level:* Generally speaking the process of “deconcentration” should favour more efficient management of the projects. Project preparation and monitoring should be strengthened. Where conditions are met, full responsibility for the management should be given to local authorities. Support to the development of local consultancy capacities should be considered.

#### **d) Cross-border cooperation (CBC)**

The CBC component of the ENPI builds on the experience of promoting cross-border cooperation within the Phare, Tacis and Interreg programmes. Starting with the Communication on the “New Neighbourhood Instrument”, the reflection leading to the present proposal drew heavily upon the lessons learnt from these current programmes. Therefore, although a formal *ex ante* evaluation has not been made yet, all the points that should be covered by such an evaluation as specified in the Financial Regulation and its Implementing Rules have been addressed at the reflection stage. Meetings were held with evaluators and experts, and input received from NGOs.

Interreg II (1994 – 99) was recently subjected to an ex-post evaluation commissioned by DG Regio (December 2003). The results are in general satisfactory with an extensive added value generated by the programmes of all its strands. Among the shortcomings identified were Member States’ programme management and difficulties in establishing functioning cross-border partnerships. These issues deserve of course special attention when it comes to implementing a new instrument like the ENPI and fostering a “cooperation culture” in border regions where the new Member States have limited experience of CBC and the Partner Countries no previous direct experience at all.

CBC programmes have also been subject to audits in the past by the Court of Auditors. The CoA remarked the absence of strong co-ordination mechanisms for CBC projects which involved funding under different instruments such as Interreg, Phare and Tacis. This problem has also been identified in the Commission’s evaluations and addressing it is one of the primary objectives of the ENPI. As regards Phare CBC, the existence of different Phare and Structural Funds rules for project selection, tendering, contracting and monitoring proved to be a deterrent to joint projects across the borders. The ENPI, as a unified instrument stressing joint ownership, should overcome the obstacles to joint programmes and projects.

Other observations relevant for the ENPI included that the allocation of funds between countries did not adequately take into account their absorption capacities. The distribution of funds between larger and smaller projects and their cross-border impact was also questioned. Another observation concerned delays in the implementation of projects due to lengthy procurement procedures and problems with customs clearance in the beneficiary countries.

The observations and recommendations resulting from the various evaluation work referred to above have been taken into account for the drafting of the ENPI regulation here proposed.

## **e) Conclusions - Added value of Community intervention**

Effective support is needed to underpin a policy of contributing to a peaceful, stable, democratic and prosperous neighbourhood. This new policy driven instrument is specifically designed for that purpose.

There is also a gap to be bridged between the level of ambition of the policy and the resources currently allocated to it by the Community and its Member States. Community assistance remains below the expectation of the beneficiaries and most bilateral assistance programmes are small.

Regarding CBC, the ENPI added value will first and foremost consist in addressing specific problems associated with national borders or issues of a transnational nature, which otherwise would not be addressed. The ENPI will have a financial leverage effect for the EU neighbouring countries/regions by matching national co-financing with EU funds. Finally the implementation of the ENPI will allow for the dissemination of sound financial management and good practice in terms of programming and project design, management, implementation, financial control, monitoring and evaluation.

### **5.2. Action envisaged and budget intervention arrangements**

The Partnership and Co-operation agreements and the Association agreements will provide an overall policy framework for Community assistance. Where they exist, jointly agreed action plans drawn up by the EU and each partner country will define priorities for action in the areas described above.

Within that framework it is expected that the instrument will promote enhanced co-operation and progressive economic integration between the EU and the partner countries. In that context promoting legislative and regulatory approximation to encourage progressive participation in the internal market and the intensification of trade is a key strategic objective of the instrument.

While the ENP provides a clear policy focus for the instrument, the provision of assistance shall take into account, for those partner countries that are developing countries, the principles and objectives of the Community development policy.

Individual actions and measures, specific objectives and corresponding criteria to measure their attainment will be defined in Country Strategy Papers and National Indicative Programmes. These will be elaborated on the basis of the Action Plans and in-depth analyses of a given country's situation and needs, its capacities and track-record in implementing commitments made, and also the level of ambition in our bilateral relations, such as the actual commitment to shared values.

It is expected that the mix between the various objectives will vary considerably taking into account the specific situation of each of the 17 the countries concerned. While assistance to Ukraine or co-operation with Russia and Israel can focus mainly on legislative and regulatory approximation, assistance to Moldova, Azerbaijan or Egypt should continue to have a significant component focussing on poverty reduction and more traditional development objectives. Similarly the geographical, economic, social and cultural specificities of the two main "regional" groups covered by the instrument (Mediterranean Countries on one side and

Russia, WNIS and Southern Caucasus on the other) should be adequately reflected in the objectives to be pursued and the measures to be financed.

The ENPI will have a specific component covering Cross border co-operation between Member States and partner countries. This component will be mainly geared towards promoting sustainable economic, social and environmental development in border regions of the EU and the member states. This component will be implemented through multi-annual programmes elaborated in partnership by the beneficiaries from both sides of the borders and approved by the Commission. In addition it will be possible to associate Member States to multi-country or thematic programmes through trans-regional co-operation addressing global challenges common to the EU and its neighbours.

The ENPI will also cover external aspects of internal policies which, in the current financial perspective are covered under specific legal instruments. This will provide the possibility for mainstreaming thematic actions into country and regional programmes allowing for better co-ordination and synergy. The regulation also provides the possibility of creating thematic programmes when it is considered appropriate for reasons of efficiency, effectiveness or visibility. This is an option that may be pursued in areas such as Human Rights, migration management, environment or students mobility and co-operation among higher education institutions.

Concerning the field of promoting democratisation and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms a thematic programme receiving Community support in pursuit of the present Regulation's objectives may include

- pertinent global, regional and country projects and programmes of local and EU non-governmental and civil society based organisations,
- cooperation with international organisations in the field of democratisation and human rights.

In the area of migration management, a thematic programme, operating in complementarity with measures supported under country and regional programmes may focus on:

- the development of third country's legislation in the field of legal immigration;
- the development of legal migration;
- the development of legislation and national practices as regards international protection;
- the establishment in the third countries concerned of an effective and preventive policy in the fight against illegal migration, including the fight against trafficking in human being and smuggling of migrants, and the development of relevant legislation;

Relevant indicators will have to be developed for each measure. The extensive experience already made will be useful, as reflected for instance in the Working Paper on Indicators for Interreg developed by DG REGIO. They will cover aspects such as co-financing, multiplication effect, transfer of knowledge, capacity building.

Target population: The ENPI targets over 400 million people in 17 countries. Russia and the Western NIS (Belarus, Ukraine, Moldova) have a total population of 208 million people, the countries of Southern Caucasus ( (Georgia, Armenia, Azerbaijan) 16 million people and the

countries of the southern Mediterranean ( Syria, Lebanon, Israel, the Palestinian Authority, Jordan, Egypt, Algeria, Tunisia, Libya, and Morocco) 176 million.

It is estimated that around 65 million people in member states and partner countries will benefit from bilateral cross border co-operation programme and over 175 million people will be involved into multi-lateral maritime programmes.

The large number of co-operation objectives, related to the need to support a new and ambitious policy and the broadening of the scope of the instrument to support thematic actions and cross border co-operation with member states justify the considerable increase in resources which is foreseen for the ENPI in the future financial perspective.

### 5.3. Methods of implementation

Programmes may be implemented under direct centralised management by the Commission from Headquarters and/or through the devolved Delegations using both statutory and temporary staff. They may also be implemented under decentralised management by the beneficiary country and under joint management with international organisations. The Regulation also leaves open the possibility for programme implementation under indirect centralised management arrangements by national public sector bodies or bodies governed by private law with a public service mission or by an executive agency for programme implementation.

Cross-border co-operation programmes will be normally implemented through shared management by a managing authority located in Member States.

## 6. FINANCIAL IMPACT

### 6.1 Total financial impact on Part B – (over the entire programme) (current prices)

#### 6.1.1 Financial intervention

Commitments € million (to three decimal places)

Breakdown	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Assistance to EU neighbouring countries	1.376	1.506	1.802	2.000	2.229	2.536	2.883	14.332

\* A contribution of the European Regional Development Fund to Cross Border co-operation programmes managed under the provisions of this regulation and originally included under Heading 1b of the financial perspective, should be added to this amount at the moment of the budget preparation. The Structural Funds regulation sets aside an estimated amount of 233 M€ a year (in 2004 prices) as a contribution from European Regional Development Fund to cross border co-operation between the Member States and the relevant neighbouring countries covered by the ENPI and by the Instrument for Pre Accession (IPA). This contribution will be managed according to the rules established in the ENPI and in the IPA regulation.



Symmetrically IPA and ENPI stipulates that their contribution to Cross border co-operation with member states will be at least equivalent to the one provided by the ERDF.

The fact that the breakdown of the ERDF contribution between the borders covered by ENPI and those covered by IPA is not yet known makes difficult to provide an estimation of the overall amount dedicated to CBC under this specific regulation.

#### 6.1.2 Technical and administrative assistance, support expenditure and IT expenditure

Commitments € million (to three decimal places)

Breakdown	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Assistance to EU neighbouring countries	57	63	75	83	93	106	120	597

## 7. IMPACT ON STAFF AND ADMINISTRATIVE EXPENDITURE

### 7.1. Impact on human resources

Types of post	Staff to be assigned to management of the action using existing and/or additional resources		Total	Description of tasks deriving from the action
	Number of permanent posts	Number of temporary posts		
Officials or temporary staff	HQ: 192 Del: 141		333	
Other human resources		<b>HQ:</b> END: AUX: INT: <u>Ex BA-lines :</u> ATA: <b><u>Delegations:</u></b> <u>Ex: BA-lines</u> ALAT/AL: Ind.Expert:	3 9 2 87 338 84	
Total			856	

### 7.2. Overall financial impact of human resources (2004 prices)

Type of human resources	Amount (€)	Method of calculation *
Officials+Temporary staff		
HQ	20 736 000	192x 108 000€
Delegation	27 376 278	141x 194.158€
<b><u>HQ:</u></b>		
END	133 632	3x 44 544€
AUX	510 840	9x 56 760€
INT	126 192	2x 63 096€
<u>Ex BA-lines</u>		
ATA	5 015 202	87 x57 646€
<b><u>Delegations:</u></b>		
<u>Ex BA-lines:</u>		
ALAT/AL	25 853 620	338x 76 490€
Individ. Experts:	15 540 000	84x 185 000€
Total	95 291 764	

### 7.3. Other administrative expenditure deriving from the action (2004 prices)

Budget line (number and heading)	Amount €	Method of calculation
<b>Overall allocation (Title A7)</b>		
A0701 – Missions	933.800	667 missions x 1.400 euro per mission
A07030 – Meetings	100.000	
A07031 – Compulsory committees <sup>1</sup>	500.000	100 meetings x 1.000 euro per meeting
A07032 – Non-compulsory committees <sup>1</sup>	0	2x /month x 10 months = 20 meetings per year x 25.000 euro per meeting
A07040 – Conferences	300.000	
A0705 – Studies and consultations	200.000	
Other expenditure (specify)	0	
<b>Information systems (A-5001/A-4300)</b>	200.000	
<b>Other expenditure - Part A (specify)</b>	0	
Total	2.233.800	

The amounts are total expenditure for twelve months.

<sup>1</sup> Specify the type of committee and the group to which it belongs.

(2004 prices)

I.	Annual total (7.2 + 7.3)	€	97 525 564
II.	Duration of action		7 years
III.	Total cost of action (I x II)	€	682 678 948

- The needs in human and administrative resources are covered within the budget allocated to the managing DG in the framework of the annual allocation procedure.
- The allocation of posts will depend on the internal organisation of the next Commission and on a possible reallocation of posts between the services following the new financial perspectives.

## 8. FOLLOW UP AND EVALUATION

### 8.1. Follow up arrangements

The Commission will monitor progress of its external co-operation on all levels, *input* (in particular financial flows (commitments, contracts and payments), *activities / outputs* (project and programme execution, internal monitoring carried out on the spot by Commission Delegations), *progress / outcome* (external Results-Oriented Monitoring - ROM<sup>20</sup>) and *impact* (Millennium Development Goals are jointly monitored with partners).

All countries and regional pluriannual indicative program will include the specific objectives and expected results for each area of co-operation, and a limited number of key outcome indicators in regard to economic and poverty situation. These indicators must relate to developments that are measurable in the short/medium term. If there is a Poverty Reduction Strategy Paper process under way, the indicators must correspond to those developed in that framework.

The programming of long-term external aid for partner countries and regions is carried out in the framework of the preparation of country and regional strategy papers (up to 7-years). These country strategies also include a work plan or national / regional indicative programme jointly agreed between the Community and partner country/region concerned.

Under the principle of rolling programming, a review process is foreseen including annual operational reviews, mid-term reviews, and ad-hoc reviews where necessary. These review mechanism provides the flexibility required to ensure that operations are kept constantly in line with changes occurring in the economic situation, priorities and objectives of the partner country/region.

Reviews take a special interest on progress achieved in terms of financial execution of aid, as well as in terms of results achieved and evolution of the context in term of poverty reduction,

---

<sup>20</sup> The results-oriented monitoring system (ROM) allows a rapid appreciation of a project or programme's performance, as well as of its wider implications and provides the Commission with independent advice on its project portfolio. The system was initially developed and tested in 2000/2001 before expansion during 2002 to all regions of the Commission's external co-operation. Having one consistent approach ensures that the Commission has comparable data for all regions where it provides external assistance.

economic performance and supported sectors. Updated intervention frameworks and indicator tables on focal sectors are annexed to review documents in order to facilitate the assessment at the time of the review. In particular, mid-term reviews may lead to a change of strategy, as well as a change in the country/region allocation in the light of the current needs and performance.

The thematic strategy papers will include a list of indicators that will allow, on the basis of available information, to monitor the global situation in relation to the specific theme.

The annual Action Programmes will include information on the type of performance indicators that will have to be monitored when implementing the measures financed by the Commission.

Cross Border Co-operation programmes to be prepared by the partners for adoption by the Commission will devote particular attention to the definition of indicators at the level of the priorities and measures and the elaboration of the necessary institutional arrangements for monitoring.

## **8.2 Arrangements and schedule for the planned evaluation**

In application of current rules and in view of the vast scope of the activities foreseen, an evaluation system covering the different levels of intervention and types of instruments has been set up.

Notably, the financial regulation, as well as the internal control standards, calls for regular evaluation of all (sizable) activities. This is translated into the evaluation of single operations (e.g. development projects), of programmes (e.g. country strategies) and policy sectors or themes (e.g. transport or gender issues). Evaluations of are also necessary and ongoing of wider legal obligations such as the 3 Cs (Coherence, Complementarity, Coordination).

In practical terms, above mentioned obligations would amount to a yearly evaluation programme covering roughly the following: 30 country strategy evaluations (approximately 120 sizeable Country Strategy Papers covered over a 4 year cycle) , 4 evaluations of regional and sub regional strategies; 4 evaluations of themes and sectors and 4 joint evaluations. It is also estimated that about 300 projects and other operations have to be evaluated each year.<sup>21</sup>

These works will be complemented by relevant works on databases, meta-analyses, methodology and training.

## **9. ANTI-FRAUD MEASURES**

The protection of the Community's financial interests and the fight against fraud and irregularities form an integral part of this Regulation.

---

<sup>21</sup> The evaluation programme mentioned in this paragraph covers all co-operation activities covered by the four external aid instruments: « instrument for pre-accession », « european neighbourhood and partnership instrument », stability instrument » and « economic co-operation and development instrument ». Human and financial resources necessary for the implementation of the programme are estimated at 72 man/year and 24,6 M€ per year.

Administrative monitoring of contracts and payments will be the responsibility of the EC Delegations in beneficiary countries.

Each of the operations financed under this regulation will be supervised at all stages in the project cycle through the delegations. Supervision will take account of contractual obligations as well as of the principles of cost/benefit analysis and sound financial management.

For Cross Border co-operation programmes operating under shared management the Member State where the joint managing authority is located is responsible for ensuring sound financial management and the legality and regularity of the transactions.

Moreover, any agreement or contract concluded pursuant to this Regulation shall expressly provide for monitoring of spending authorised under the projects/programmes and the proper implementation of activities as well as financial control by the Commission, including the European Anti-Fraud Office (OLAF), and audits by the Court of Auditors, if necessary on the spot. They shall authorise the Commission (OLAF) to carry out on-the-spot checks and inspections in accordance with Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and irregularities.

Particular attention will be paid to the nature of expenditure (eligibility of expenditure), to respect for budgets (actual expenditure) and to verify supporting information and relevant documentation (evidence of expenditure).