

ADVIES 07/2026

(uitgebracht krachtens artikel 322,
lid 1, VWEU)

**over het voorstel voor een
verordening van het
Europees Parlement en de
Raad tot vaststelling van
het instrument “Europa in
de wereld”**

(COM(2025) 551 final)

NL



EUROPESE
REKENKAMER



EU-begroting
2028-2034

Inhoud

Paragraaf

01-08 | Inleiding

01-08 | Waarom wij dit advies uitbrengen

01-02 | Rechtsgrondslag

03-05 | Achtergrond

06-08 | Reikwijdte

09-27 | Kernboodschappen

10-11 | EU-meerwaarde

12-14 | Afstemming van de uitgavendoelstellingen op de beleidsprioriteiten voor de gehele EU

15-17 | Financiering van de EU-begroting

18-20 | Begrotingsflexibiliteit

21-22 | Vereenvoudiging en prestatiekader

23-26 | Verantwoordingsplicht met betrekking tot de bestede middelen

27 | Controlemandaat van de ERK

28-91 | Specifieke opmerkingen

28-31 | Toelichting

28-31 | Effectbeoordeling

32-49 | Titel I — Algemene bepalingen

32-33 | Doelstellingen van het instrument (artikel 4)

34-36 | Begroting (artikel 6)

37-41 | Steun voor Oekraïne (artikel 6, lid 2)

42-45 | Vermindering van het aantal uitgavenstreefdoelen (artikel 6, leden 4 en 6)

46 | Buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten (artikel 7)

47-49 | Migratie en gedwongen ontheemding (artikel 12)

50-79 | Titel II — Uitvoering van het instrument

- 50 | Vaststelling van actieplannen en maatregelen (artikel 19)
- 51-53 | Rentesubsidies en subsidies voor financieringskosten voor leningen aan Oekraïne (artikel 19, lid 2, punt e))
- 54-55 | Overdracht van ongebruikte vastleggingen (artikel 22)
- 56-58 | Uitvoering en vormen van EU-financiering (artikel 23)
- 59-62 | Begrotingsgaranties en financiële bijstand (artikel 24)
- 63-68 | Ontbreken van voorzieningen voor leningen aan Oekraïne (artikel 24, lid 3)
- 69-75 | Uitvoering van de begrotingsgarantie en financiële bijstand (artikel 25)
- 76-79 | Uitvoering van “beleidsondersteunende leningen” (artikel 26)

80-91 | Titel III — Slotbepalingen

- 80-84 | Vaststelling van nadere uitvoeringsvoorschriften voor de pijler Europa (artikel 31)
- 85-87 | Rapportage
- 88-91 | Controlerechten van de ERK

Bijlagen

Bijlage I — Publicaties van de ERK over EU-steun aan partnerlanden

Bijlage II — Voorgestelde wijzigingen voorzien van opmerkingen

Bijlage III — Afwijkingen van het Financieel Reglement in het kader van “Europa in de wereld”

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Inleiding

Waarom wij dit advies uitbrengen

Rechtsgrondslag

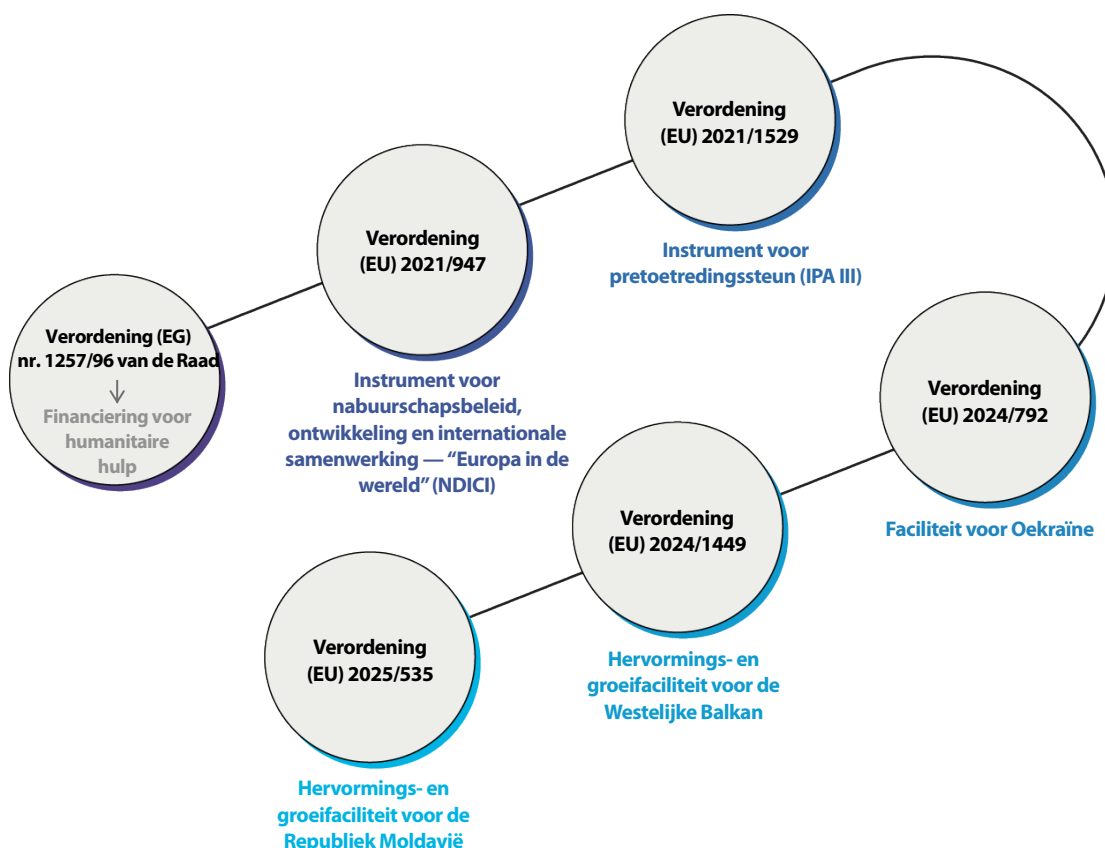
- 01** Op 16 juli 2025 heeft de Europese Commissie haar [voorstel voor een verordening tot vaststelling van het instrument “Europa in de wereld”](#) (“het voorstel”) gepresenteerd als onderdeel van haar wetgevingsvoorstellen voor het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2028-2034. Artikel 209, artikel 212 en artikel 322, lid 1, van het [Verdrag betreffende de werking van de EU](#) vormen de rechtsgrondslag voor het voorstel. In de artikelen 209 en 212 van het VWEU wordt het rechtskader voor de ontwikkelings-, economische, financiële en technische samenwerking van de EU met derde landen vastgesteld. Dit zijn beleidsterreinen van “gedeelde bevoegdheden” waarop de EU activiteiten ontplooit en een gemeenschappelijk beleid voert zonder de lidstaten te beletten hun eigen bevoegdheid uit te oefenen, zoals bepaald in artikel 4, lid 4, van het VWEU.
- 02** Artikel 322, lid 1, betreffende de vaststelling van de financiële regels van de EU, schrijft voor dat de Europese Rekenkamer (ERK) moet worden geraadpleegd als onderdeel van het wetgevingsproces. De Raad en het Parlement hebben op respectievelijk 23 oktober en 6 november 2025 formele verzoeken om een advies van de ERK ingediend.

Achtergrond

- 03** De verordening “Europa in de wereld” zal naar verwachting in 2028 in werking treden, afhankelijk van de uitkomst van de wetgevingsprocedure. Het voorstel omvat verschillende beleidsterreinen, zoals internationale partnerschappen, uitbreiding, nabuurschap en humanitaire hulp, alsook het intrekken en samenvoegen van instrumenten voor de

periode 2021-2027 in één instrument “Europa in de wereld” (*figuur 1*), met behoud van verschillende regels voor humanitaire hulp.

Figuur 1 | Instrumenten voor 2021-2027 die in het voorstel worden samengevoegd



Bron: ERK, op basis van het voorstel.

- 04** Het voorstel zou 200,3 miljard EUR¹ (177 miljard EUR in prijzen van 2025) beschikbaar stellen aan partnerlanden in de periode 2028-2034. Dit komt overeen met een nominale stijging van ongeveer 70 % ten opzichte van het huidige MFK. De voorgestelde begroting is onderverdeeld in vijf geografische pijlers en een mondiale pijler, naast een reserve (“buffer”) voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten (*figuur 2*). Een indicatief bedrag van 25 miljard EUR zou worden besteed aan humanitaire hulp van de EU². Daarnaast zou “Europa in de wereld” het kader voor bijstand aan Oekraïne bieden om te voorzien in de wederopbouwbehoeften van het land, pretoetredingssteun te verlenen en particuliere en publieke investeringen te mobiliseren³. Deze financiële steun van maximaal 100 miljard EUR (88,9 miljard EUR in prijzen van 2025) zou beschikbaar worden gesteld in de vorm van leningen, als niet-terugbetaalbare steun of als voorziening voor

¹ Alle bedragen in dit advies zijn uitgedrukt in lopende prijzen, tenzij anders aangegeven.

² Het *voorstel*, financieel en digitaal memorandum, punt 3.2.

³ Overweging 19 van het voorstel.

begrotingsgaranties. De niet-terugbetaalbare steun en voorziening voor begrotingsgaranties zou worden gemobiliseerd via een speciaal thematisch instrument genaamd de *reserve voor Oekraïne*, dat “boven de MFK-maxima” (buiten de jaarlijkse grenzen van de EU-uitgaven) moet worden vastgesteld door middel van een voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het MFK⁴.

Figuur 2 | De voorgestelde begroting in het kader van “Europa in de wereld”

(bedragen in miljard EUR, lopende prijzen)



Opmerking: Zie ook [figuur 4](#), waarin de aan Oekraïne te verlenen steun nader wordt geïllustreerd.

Bron: ERK, op basis van het voorstel.

- 05** In overeenstemming met de [Global Gateway-strategie van 2021](#) wordt in het voorstel de nadruk gelegd op de waarden en belangen van de EU wereldwijd — de bevordering van multilateralisme en een op regels gebaseerde internationale orde, de verwezenlijking van de internationale verbintenissen en doelstellingen waarmee de EU heeft ingestemd — en het bevorderen van sterkere wederzijds voordelige partnerschappen met partnerlanden.

⁴ Overweging 11 en artikel 6 van [COM\(2025\) 571](#), Voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2028-2034 (16.7.2025).

Het algemene doel is bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van partnerlanden en tot de strategische belangen van de EU.

Reikwijdte

- 06** In dit advies wordt rekening gehouden met een reeks eerdere speciale verslagen en adviezen van de ERK over financiële bijstand van de EU aan partnerlanden (zie [bijlage I](#)). Het advies heeft tot doel bij te dragen aan de wetgevingsprocedure door suggesties te doen over de wijze waarop bepaalde delen kunnen worden verduidelijkt, waarbij de risico's of mogelijke gevolgen van het voorstel met gevolgen voor het financieel beheer van EU-middelen worden belicht ([bijlage II](#)).
- 07** Als onderdeel van het wetgevingspakket voor het MFK 2028-2034 heeft de Commissie een [verordening betreffende een prestatiekader](#) voorgesteld met gemeenschappelijke regels voor het traceren van en rapporteren over uitgaven, prestatiemonitoring en de evaluatie van EU-programma's en -activiteiten, die ook van toepassing is op "Europa in de wereld". Wij brengen een afzonderlijk advies over dat voorstel uit. Daarom wordt in dit advies alleen verwezen naar het prestatiekader in gevallen die specifiek verband houden met "Europa in de wereld".
- 08** In december 2025 heeft de Commissie [wetgevingsvoorstellen](#) ingediend die de EU in staat zouden stellen aanvullende leningen aan Oekraïne te verstrekken. De Europese Raad kwam overeen om in de periode 2026-2027 90 miljard EUR aan leningen te verstrekken, gedekt door de marge van de EU-begroting die bekend staat als de "headroom"⁵. In januari 2026 is een herziene [reeks voorstellen](#) ingediend. Het Europees Parlement heeft ingestemd met het gebruik van de procedure voor nauwere samenwerking tussen 24 EU-landen die deze leningen steunen⁶. Het Parlement heeft ook besloten de goedkeuring van de leningen als zodanig te versnellen⁷. Geen van deze wetgevingsvoorstellen waren onderworpen aan dit advies van de ERK.

⁵ Conclusies van de Europese Raad [EUCO 24/25](#) van 18.12.2025.

⁶ Europees Parlement, persbericht, [MEPs approve "enhanced cooperation" for €90 billion EU support loan to Ukraine](#), 21.1.2026.

⁷ Europees Parlement, persbericht, [Parliament to fast-track support loan for Ukraine](#), 20.1.2026.

Kernboodschappen

- 09** Wij hebben in ons advies een aantal belangrijke zaken vastgesteld. Deze worden in *kader 1* weergegeven en verder uitgewerkt in de daaropvolgende paragrafen.

Kader 1

De kernboodschappen in het kort

- **EU-meerwaarde:** In het voorstel worden gebieden aangewezen waar “Europa in de wereld” waarde zou toevoegen, maar wordt alleen uitgegaan van een kwalitatieve analyse. Daarnaast wordt er noch in de huidige EU-wetgeving, noch in de tekst van het voorstel een definitie van EU-meerwaarde gegeven.
- **Afstemming van de uitgavendoelstellingen op de beleidsprioriteiten voor de gehele EU:** De **doelstellingen** van het instrument bestrijken een breed scala aan beleidsterreinen en maken de toewijzing van financiering flexibel. Veel indicatieve uitgavenstreefdoelen worden echter losgelaten. Wij stellen met name voor het voorstel aan te vullen met stimulansen om de samenwerking met partnerlanden op het gebied van migratie te bevorderen.
- **Financiering van de EU-begroting:** Het voorstel zou 200,3 miljard EUR (177 miljard EUR in prijzen van 2025) beschikbaar stellen aan partnerlanden in de periode 2028-2034. Dit bedrag wordt niet onderbouwd door een kwantitatieve analyse. Daarnaast zou in dezelfde periode een bedrag tot 100 miljard EUR (88,9 miljard EUR in prijzen van 2025) ten goede kunnen komen aan **Oekraïne**. Grote bedragen aan concessionele leningen aan Oekraïne zouden de leningsverplichtingen van de EU doen toenemen. De Commissie zou kunnen besluiten deze leningen te subsidiëren zonder vooraf het advies van een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten in te winnen. Wij stellen voor in het voorstel te benadrukken dat het subsidiëren van leningen voor partnerlanden een afwijking van de huidige financiële regels inhoudt. Bovendien zouden eventuele verliezen op deze leningen zonder voorzieningen

rechtstreeks worden gedekt door een marge van de EU-begroting, de zogenaamde “headroom”, wat aanzienlijke risico’s met zich meebrengt.

- **Begrotingsflexibiliteit:** Het voorstel biedt meer flexibiliteit om middelen over geografische gebieden en beleidsdoelstellingen te herverdelen dan de huidige instrumenten. Het mogelijke gebruik van **onderhandse gunning** ter ondersteuning van investeringen in het strategische belang van de EU — indien niet zorgvuldig afgebakend — zou echter in strijd kunnen zijn met de beginselen van mededinging, transparantie en gelijke behandeling. Wij roepen op tot het vaststellen van solide waarborgen, met inbegrip van een plafond voor de bedragen voor onderhandse gunning. Daarnaast zou de bepaling op grond waarvan het **beheer van begrotingsgaranties** aan **privaatrechtelijke entiteiten** kan worden toevertrouwd, de blootstelling van de EU-begroting aan voorwaardelijke verplichtingen kunnen vergroten. Wij zijn van mening dat dit alleen het geval mag zijn wanneer dit noodzakelijk en naar behoren gemotiveerd is.
- **Verantwoording met betrekking tot de bestede middelen:** We hebben herhaaldelijk gewezen op de lessen die moeten worden getrokken om de prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie van toekomstige op prestaties gebaseerde instrumenten te verbeteren: met deze lessen moet rekening worden gehouden bij het opstellen van “op prestaties gebaseerde plannen” met de **uitbreidings- en oostelijke nabuurschapspartners**, waar de uitgaven volgens het model van “financiering die niet gekoppeld is aan kosten” zouden plaatsvinden. Gezien de grote bedragen die op het spel staan, voorziet de procedure voor vaststelling van “**beleidsondersteunende leningen**” en “**op prestaties gebaseerde plannen**” — instrumenten om hervormingen en investeringen in partnerlanden te bevorderen — in een beperkte formele betrokkenheid van de begrotingsautoriteit van de EU, d.w.z. het Europees Parlement en de Raad. We stellen voor te overwegen hun rol in de toezichtregelingen te versterken.
- **Controlemandaat van de ERK:** Aanhoudende beperkingen van de toegang tot controledocumenten door bepaalde uitvoerende entiteiten zouden rechtvaardigen dat de **controlerechten van de ERK** rechtstreeks in een artikel van het voorstel worden verankerd.

EU-meerwaarde

- 10** In onze [analyse betreffende kansen voor het MFK voor de periode na 2027](#) meldden wij dat een definitie van Europese meerwaarde in de huidige EU-wetgeving ontbreekt. Om volledig effectief te zijn, moet het begrip Europese meerwaarde door alle EU-instellingen op dezelfde manier worden opgevat en in een passende politieke verklaring of in EU-wetgeving worden vastgelegd. Met andere woorden, EU-meerwaarde kan alleen effectief worden gemeten als deze duidelijk is gedefinieerd en consistent wordt toegepast.

- 11** De [effectbeoordeling bij het voorstel](#) bevat nuttige elementen, zoals een beschrijving van de “EU-meerwaarde”, waarin wordt bevestigd op welke gebieden het voorstel toegevoegde waarde biedt, namelijk uitbreiding, nabuurschap, internationale partnerschappen en humanitaire hulp. Er is echter geen definitie van EU-meerwaarde in de huidige EU-wetgeving of in de tekst van het voorstel zelf (paragrafen [28-31](#)).

Afstemming van de uitgavendoelstellingen op de beleidsprioriteiten voor de gehele EU

- 12** Het voorstel bevat specifieke doelstellingen die een breed scala aan beleidsterreinen bestrijken. Het bevat een indicatieve financiële uitsplitsing per geografische regio, maar niet per doelstelling. Dit maakt de toewijzing van financiering aan de doelstellingen flexibel; het risico bestaat echter ook dat de financiering niet gericht wordt aangepakt, waardoor sommige doelstellingen ondergefinancierd blijven (paragrafen [32](#) en [33](#)).
- 13** Het voorstel bevat een bindend streefdoel om ten minste 90 % van de totale toewijzing van 200,3 miljard EUR (177 miljard EUR in prijzen van 2025) te gebruiken voor officiële ontwikkelingshulp (official development assistance — ODA). De Commissie kan dit streefdoel wijzigen door middel van gedelegeerde handelingen, en wij stellen voor een maximumpercentage vast te stellen dat wordt toegestaan om dit streefdoel te herzien. In het voorstel wordt ook het mainstreamen van klimaatactie, milieubescherming en gendergelijkheid opnieuw bevestigd, maar wordt afgezien van andere streefdoelen, zoals sociale inclusie en menselijke ontwikkeling, en samenwerking op het gebied van migratie en gedwongen ontheemding (paragrafen [42-44](#)).
- 14** Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor de Commissie om betalingen of een programma op te schorten indien een partnerland zijn eigen onderdanen die uit een EU-lidstaat zijn teruggekeerd, niet overneemt. Dit zou de EU een negatief hefboomeffect geven om overnameonderhandelingen te ondersteunen. Wij zijn van mening dat het aanvullen van het opschortingsmechanisme met positieve stimulansen, zoals een indicatief uitgavenstreefdoel voor migratie, een doeltreffender aanpak zou zijn om samenwerking op het gebied van migratie te stimuleren (paragrafen [45](#) en [47-49](#)).

Financiering van de EU-begroting

- 15** Met het voorstel zou 200,3 miljard EUR (177 miljard EUR in prijzen van 2025) beschikbaar worden gesteld aan partnerlanden in de periode 2028-2034, wat neerkomt op een nominale stijging van ongeveer 70 % ten opzichte van het huidige MFK. De [effectbeoordeling bij het voorstel](#) bevat echter geen kwantitatieve analyse van de behoeften en geeft geen duidelijke verklaring voor deze stijging (paragrafen [34-36](#) en [46](#)).

- 16** Daarnaast zou de Commissie tot 100 miljard EUR (88,9 miljard EUR in prijzen van 2025) aan financiële steun aan **Oekraïne** kunnen verstrekken. Een groot deel daarvan zou in de vorm van leningen kunnen worden verstrekt. De Commissie zou de nodige middelen lenen op de kapitaalmarkten. Dit zou de druk van de leningsverplichtingen van de EU verder verhogen. Voor de leningen zou geen voorziening worden gevormd en zij zouden in plaats daarvan, in geval van wanbetaling, worden gedekt door het verschil tussen het maximum van de eigen middelen (d.w.z. het maximumbedrag dat de EU van de lidstaten kan vragen) en de uitgavenlimieten van de EU die in de MFK-verordening zijn vastgesteld. Deze marge staat bekend als de “headroom” van de EU-begroting. Wij hebben er herhaaldelijk voor gewaarschuwd dat het ontbreken van voorziening aanzienlijke risico’s met zich meebrengt. De reden hiervoor is dat eventuele verliezen rechtstreeks zouden worden gedragen door de headroom van toekomstige EU-begrotingen, wat mogelijk zou leiden tot een verzoek om aanvullende bijdragen van de lidstaten (paragrafen [37-41](#), [63-68](#)).
- 17** Daarnaast kunnen de leningen aan Oekraïne tegen gunstige voorwaarden worden verstrekt. De rentesubsidies en subsidies financieringskosten voor de al bestaande EU-leningen aan Oekraïne zouden in het volgende MFK kunnen oplopen tot 11,5 miljard EUR. Er zouden aanzienlijke bedragen nodig zijn om de nieuw voorgestelde leningen te subsidiëren. De Commissie zou over deze subsidies een besluit kunnen nemen zonder een comitéprocedure te volgen, d.w.z. zonder voorafgaand advies in te winnen bij een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit is een afwijking van artikel 223, lid 4, punt e), van het Financieel Reglement, en wij stellen voor dat dit als zodanig in het voorstel wordt erkend (paragrafen [51-53](#)).

Begrotingsflexibiliteit

- 18** In het licht van de toenemende volatiele mondiale context biedt het voorstel de **flexibiliteit** om middelen over geografische gebieden en beleidsdoelstellingen te herverdelen door één enkel financieringsinstrument ter ondersteuning van partnerlanden in te voeren ([figuur 1](#)). Dit vergroot weliswaar het vermogen om te reageren op onverwachte gebeurtenissen en veranderende prioriteiten, maar we vestigen de aandacht op het risico dat dit ook de voorspelbaarheid van de financiering voor partnerlanden kan beperken (zie de paragrafen [54](#) en [55](#)).
- 19** Bovendien bieden bepaalde kenmerken van het voorstel meer flexibiliteit bij de uitvoering. We merken echter op dat het ook gaat om afwijkingen van de huidige financiële regels (we vermelden alle afwijkingen in [bijlage III](#)). Zo zou het mogelijke gebruik van **onderhandse gunning** ter ondersteuning van investeringen in het strategische belang van de EU — indien niet zorgvuldig afgebakend — in strijd kunnen zijn met de beginselen van mededinging, transparantie en gelijke behandeling. Om ervoor te zorgen dat onderhandse gunningen aan privaatrechtelijke entiteiten uitzonderlijk blijven, roepen wij op tot het

vaststellen van solide waarborgen, met inbegrip van een plafond voor de bedragen (zie de paragrafen [56-58](#)).

- 20** Daarnaast voorziet het voorstel in de mogelijkheid voor de Commissie om het beheer van **begrotingsgaranties aan privaatrechtelijke entiteiten** toe te vertrouwen (onder voorbehoud van een succesvolle “pijlerbeoordeling”) (paragrafen [59-62](#), [69](#) en [70](#)). Dit zou privaatrechtelijke entiteiten in staat stellen de economische voordelen van de EU-begrotingsgarantie door te geven aan financiële intermediairs en eindontvangers, en deze intermediairs uiteindelijk in staat stellen een beroep te doen op de garantie indien zij verliezen lijden. Wij benadrukken dat deze bepaling de blootstelling van de EU-begroting aan voorwaardelijke verplichtingen kan vergroten, zodat deze alleen mag worden gebruikt indien dit nodig en naar behoren gemotiveerd is. Daarnaast stellen wij voor een maximum in te voeren om het maximumbedrag te begrenzen dat kan worden gebruikt voor de voorziening van de garanties en financiële bijstand (paragrafen [71-75](#)).

Vereenvoudiging en prestatiekader

- 21** In het voorstel wordt de **begrotingsarchitectuur** van de EU vereenvoudigd door de huidige financieringsinstrumenten voor extern optreden samen te voegen, met behoud van verschillende regels voor humanitaire hulp ([figuur 1](#)). Zoals opgemerkt in paragraaf [18](#) biedt dit flexibiliteit om middelen over beleidsdoelstellingen heen te herverdelen, maar kan het ook de voorspelbaarheid van de financiering voor partnerlanden beperken. We benadrukten eerder dat het samenvoegen van verscheidene instrumenten niet heeft gezorgd voor meer samenhang en transparantie, omdat er in verschillende geografische gebieden verschillende methoden voor de toewijzing van middelen werden gebruikt⁸.
- 22** Voorts wordt in het [voorstel voor een verordening tot vaststelling van een prestatiekader](#) één reeks monitoring- en verslagleggingseisen voor alle begrotingsinstrumenten vastgesteld om de aggregatie van prestatie-indicatoren te vereenvoudigen (paragraaf [07](#)). Dit is in overeenstemming met onze eerdere aanbeveling om het consistente gebruik van indicatoren in de meerjarige indicatieve programma’s te vereenvoudigen en te waarborgen⁹. We wijzen echter op het risico dat de gestroomlijnde vereisten inzake openbare **verslaglegging** voor de Commissie kunnen leiden tot het verlies van informatie die relevant is voor het monitoren en evalueren van de uitvoering van het instrument (paragrafen [85-87](#)).

⁸ Speciaal verslag 14/2023 over de programmering van het NDICI-instrument.

⁹ Ibid.

Verantwoordingsplicht met betrekking tot de bestede middelen

- 23** Met betrekking tot de instrumenten voor extern optreden brachten onze werkzaamheden in het kader van de [betrouwbaarheidsverklaring voor 2024](#) tekortkomingen aan het licht in procedures voor de toekenning van subsidies en overheidsopdrachten, de duurzaamheid van door de EU gefinancierde investeringen of niet-subsidiabele uitgaven. De geleerde lessen moeten in aanmerking worden genomen bij het ontwerp en de uitvoering van de steun die in het kader van “Europa in de wereld” wordt verleend.
- 24** In het voorstel wordt de mogelijkheid uitgebreid om **“beleidsondersteunende leningen”** te verstrekken ter bevordering van hervormingen en investeringen uit tot elk partnerland. Het voorziet ook in het vaststellen van **“op prestaties gebaseerde plannen”** die moeten worden ingediend door de uitbreidings- en oostelijke nabuurschapspartners. Deze plannen (en de bijbehorende leningen) zouden voortbouwen op bestaande faciliteiten voor Oekraïne, de Westelijke Balkan en Moldavië, wat betekent dat de uitbetalingen gebaseerd zouden zijn op het model van “financiering die niet gekoppeld is aan kosten” en zouden plaatsvinden zodra aan de betalingsvoorwaarden is voldaan (kwalitatieve en kwantitatieve stappen).
- 25** In onze [Analyse 02/2025](#) merkten we op dat financiering die niet gekoppeld is aan kosten, zoals gebruikt in de herstel- en veerkrachtfaciliteit, deze niet tot een op prestaties gebaseerd instrument maakt. We hebben herhaaldelijk gewezen op de lessen die moeten worden getrokken om de prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie van toekomstige prestatiegerichte instrumenten te verbeteren: met deze lessen moet in de toekomst rekening worden gehouden bij het ontwerpen van steun voor de uitbreidings- en oostelijke nabuurschapspartners.
- 26** De Commissie zou zowel **“beleidsondersteunende leningen”** als **“op prestaties gebaseerde plannen”** vaststellen door middel van *uitvoeringshandelingen* overeenkomstig een comitéprocedure, wat betekent dat zij vooraf advies inwint bij een comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Gezien de grote bedragen die op het spel staan, voorziet deze procedure echter in beperkte formele betrokkenheid van de begrotingsautoriteit van de EU, d.w.z. het Europees Parlement en de Raad. Bovendien is deze procedure niet afgestemd op de procedure voor de vaststelling van soortgelijke plannen met de lidstaten. Daarom hebben wij de Commissie en de wetgevers voorgesteld te overwegen om de rol van de begrotingsautoriteit van de EU bij de vaststelling van deze plannen met partnerlanden (en de bijbehorende leningen) te versterken en een methode vast te stellen voor de behandeling van gevallen van gedeeltelijke naleving van de in die plannen vastgestelde betalingsvoorwaarden (d.w.z. kwalitatieve en kwantitatieve stappen) (paragrafen [76-84](#)).

Controlemandaat van de ERK

- 27** In overweging 93 van het voorstel wordt verwezen naar de controlerechten van de ERK. We ondervinden echter nog steeds beperkingen op onze toegang tot documenten die in het bezit zijn van entiteiten zoals internationale organisaties die EU-middelen onder indirect beheer beheren. Daarom zijn wij van mening dat het gerechtvaardigd zou zijn om de controlerechten van de ERK rechtstreeks in een artikel van het voorstel te verankeren (paragrafen [88-91](#)).

Specifieke opmerkingen

Toelichting

Effectbeoordeling

- 28** De Commissie heeft een effectbeoordeling bij het voorstel opgesteld, zoals vereist door het Financieel Reglement¹⁰. In de effectbeoordeling voor “Europa in de wereld” wordt nader ingegaan op de overwogen beleidsopties en wordt een gedetailleerde motivering gegeven voor de door de Commissie gekozen beleidsoptie die de voorkeur heeft, namelijk een financieringsinstrument op basis van meerjarige indicatieve toewijzingen, waarbij de steun voor Oekraïne boven de MFK-maxima wordt gefinancierd¹¹. De effectbeoordeling bevat nuttige elementen, zoals een beschrijving van wat de Commissie als “EU-meerwaarde” van het voorgestelde instrument beschouwt (*figuur 3*).
- 29** Het voorstel voor “Europa in de wereld” bevat echter, net als de andere voorstellen voor het MFK 2028-2034, geen definitie van het begrip “EU-meerwaarde”. In onze [Analyse 03/2025 betreffende kansen voor het MFK voor de periode na 2027](#) meldden wij dat, hoewel het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag is vastgelegd, een definitie van Europese meerwaarde in de huidige EU-wetgeving ontbreekt. Zoals we eerder hebben aangegeven¹², moet het begrip Europese meerwaarde, om volledig effectief te zijn, door alle EU-instellingen op dezelfde manier worden opgevat en in een passende politieke

¹⁰ Artikel 35, lid 1, van [Verordening \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (het “Financieel Reglement”), 23.9/2024.

¹¹ [SWD\(2025\)552](#), effectbeoordeling bij het voorstel, blz. 58.

¹² [Advies nr. 1/2010](#) over het financieel beheer van de EU-begroting, paragrafen 14 en 18.

verklaring of EU-wetgeving worden vastgelegd. Europese meerwaarde kan alleen effectief worden gemeten als deze duidelijk is gedefinieerd en consistent wordt toegepast¹³.

Figuur 3 | EU-meerwaarde van “Europa in de wereld”



Bron: ERK, op basis van de [effectbeoordeling bij het voorstel](#), hoofdstuk 3 en bijlage 6.

30 Bij de beoordeling van de kwaliteit van een ontwerpversie van de effectbeoordeling wees de Raad voor regelgevingstoetsing op een aantal tekortkomingen, zoals het feit dat niet werd gespecificeerd hoe “Europa in de wereld” binnen de bredere EU-doelstellingen past of dat de afweging tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid onvoldoende werd beoordeeld. De Raad concludeerde echter dat aangezien de effectbeoordeling in dit stadium verschillende essentiële elementen mist, hij bij wijze van uitzondering heeft besloten een advies zonder voorbehoud uit te brengen¹⁴. De Raad paste deze behandeling ook toe op andere wetgevingsvoorstellen voor het MFK 2028-2034. Dit is een uitzonderlijke behandeling, aangezien het advies van de Raad “positief”, “positief met voorbehoud” of “negatief” kan zijn¹⁵. Om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Raad voor

¹³ Analyse 03/2025 betreffende kansen voor het MFK voor de periode na 2027, paragrafen 14 en 15.

¹⁴ SEC(2025) 548, advies van de Raad voor regelgevingstoetsing, 13.6.2025, blz. 2.

¹⁵ SWD(2021) 305, Richtsnoeren voor betere regelgeving., 3.11.2021, blz. 11.

regelgevingstoetsing heeft de Commissie verduidelijkt hoe elke aanbeveling in de definitieve versie van de effectbeoordeling was verwerkt¹⁶.

- 31** De Commissie erkende bepaalde beperkingen, zoals het feit dat zij bij de voorbereiding van de effectbeoordeling alleen kwalitatieve methoden heeft toegepast. Bovendien is de effectbeoordeling gericht op de gestroomlijnde financiële architectuur en bevat deze geen financieringsscenario's, waardoor alleen een kwalitatieve kosten-batenanalyse mogelijk is¹⁷. Dit bevestigt het feit dat [het voorstel](#) geen kwantitatieve analyse van de behoeften bevat en geen duidelijke verklaring geeft voor de verhoging van de financiering. In ons speciaal verslag over de programmering van het NDICI-instrument¹⁸ benadrukten wij dat het selecteren van prioriteiten zonder de omvang van de beschikbare financiering te kennen, het moeilijk maakt om het toepassingsgebied te bepalen en de verwachte resultaten van de programma's te kwantificeren.

Titel I — Algemene bepalingen

Doelstellingen van het instrument (artikel 4)

- 32** In overeenstemming met de [Global Gateway-strategie van 2021](#) wordt in het voorstel de nadruk gelegd op de waarden en belangen van de EU wereldwijd — de bevordering van multilateralisme en een op regels gebaseerde internationale orde, de verwezenlijking van de internationale verbintenissen en doelstellingen waarmee de EU heeft ingestemd — en het bevorderen van sterkere wederzijds voordelige partnerschappen met partnerlanden. Om de strategische belangen van de EU te benadrukken, wordt in de algemene doelstelling in artikel 4, lid 1, punt c), expliciet vermeld dat het instrument moet bijdragen tot zowel de duurzame ontwikkeling van partnerlanden als de strategische belangen van de Unie. De Commissie legde uit dat de strategische belangen en doelstellingen die door de Europese Raad (overeenkomstig artikel 22, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie) zijn vastgesteld, als leidraad zouden dienen voor de Commissie bij het vaststellen van gemeenschappelijke prioriteiten met partnerlanden.
- 33** Wij merken op dat de specifieke doelstellingen in [bijlage II bij het voorstel](#) een breed scala aan beleidsterreinen bestrijken. Het voorstel bevat geen indicatieve financiële uitsplitsing per doelstelling die als leidraad zou dienen voor de toewijzing van financiering aan beleidsdoelstellingen. Dit maakt de toewijzing van financiering flexibel; het risico bestaat

¹⁶ [SWD\(2025\) 552](#), Effectbeoordeling, blz. 58.

¹⁷ *Ibid.*, blz. 34, blz. 80 en blz. 6 en 7.

¹⁸ [Speciaal verslag 14/2023](#) over de programmering van het NDICI-instrument.

echter ook dat de financiering niet gericht wordt aangepakt, waardoor sommige doelstellingen ondergefinancierd blijven. Het gericht maken van de toewijzing van financiering is een terugkerende aanbeveling die wij in onze recente speciale verslagen hebben gedaan¹⁹. Bovendien werd in ons verslag over de bestrijding van honger benadrukt dat verschuivingen in politieke prioriteiten en ontoereikende behoeftenanalyse de doeltreffendheid van de buitenlandse hulp van de EU beperken²⁰.

Begroting (artikel 6)

- 34** In artikel 6 van het voorstel wordt de begroting voor het instrument vastgesteld op 200,3 miljard EUR (177 miljard EUR in prijzen van 2025), verdeeld over zes pijlers — één voor elke geografische regio, aangevuld met financieringsmaatregelen in het kader van de “mondiale” pijler op mondiaal niveau, en een “buffer” voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten (*figuur 2*). De zes pijlers zouden financiering omvatten voor activiteiten die voorheen werden gefinancierd via geografische en thematische programma’s en acties voor snelle respons. Zij zouden ook financiering verstrekken voor humanitaire hulp, die verder zou worden uitgevoerd overeenkomstig de beginselen van [Verordening \(EG\) nr. 1257/96 van de Raad](#). Een indicatief bedrag van 25 miljard EUR zou worden besteed aan humanitaire hulp van de EU²¹.
- 35** Volgens de Commissie zou de totale voorgestelde begroting neerkomen op een nominale stijging van ongeveer 70 % ten opzichte van de middelen voor extern optreden in het kader van het MFK 2021-2027²². De [effectbeoordeling bij het voorstel](#) bevat echter geen kwantitatieve analyse van de behoeften en geeft niet duidelijk de redenen voor deze stijging aan, afgezien van een verwijzing naar een toenemende volatiele mondiale context.
- 36** We erkennen dat het moeilijk is om het huidige en het volgende MFK met elkaar te vergelijken, omdat er rekening moet worden gehouden met inflatie. Voor de begroting als geheel heeft de Commissie een raming opgesteld van het verlies aan koopkracht als gevolg van de hoger dan verwachte inflatie in de periode 2021-2027. Zij raamde dat het huidige MFK tegen eind 2027 in reële termen 6,5 % van zijn waarde zou hebben verloren²³. De Commissie heeft geen afzonderlijke beoordeling van de financiering van het externe

¹⁹ Speciale verslagen [14/2023](#), [21/2023](#), [17/2024](#), [18/2024](#), en [17/2025](#).

²⁰ Speciaal verslag [20/2025](#) over de bestrijding van honger in Afrika bezuiden de Sahara.

²¹ Het [voorstel](#), financieel en digitaal memorandum, punt 3.2.

²² [COM\(2025\) 570 final](#), Mededeling van de Commissie over een dynamische EU-begroting voor de prioriteiten van de toekomst — het meerjarig financieel kader 2028-2034, 16.7.2025, blz. 15.

²³ [SWD\(2025\) 570 final](#), werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie over het MFK 2028-2034, blz. 8.

optreden opgesteld. Het is belangrijk om te benadrukken dat de inflatieprognoses voor 2021-2027 voor ontwikkelingseconomieën aanzienlijk hoger zijn dan voor de EU²⁴. Zo benadrukten wij in ons Speciaal verslag 20/2025 dat de inflatoire druk en de naschokken van crises zoals de COVID-19-pandemie de kwetsbaarheden voor voedselonzeekerheid in Afrika bezuiden de Sahara hebben versterkt.

Steun voor Oekraïne (artikel 6, lid 2)

37 De steun van de EU en haar lidstaten aan Oekraïne bedraagt 193,3 miljard EUR sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog²⁵. Daarnaast zou het instrument “Europa in de wereld” “het kader bieden voor bijstand” aan Oekraïne om te voorzien in de wederopbouwbehoeften van het land, pretoetredingssteun te verlenen en particuliere en publieke investeringen te mobiliseren²⁶. De gecombineerde steun zou in totaal kunnen oplopen tot 100 miljard EUR (88,9 miljard EUR in prijzen van 2025) en zou worden verleend in de vorm van:

- a) niet-terugbetaalbare steun;
- b) voorziening voor begrotingsgaranties;
- c) leningen.

38 **Niet-terugbetaalbare steun** (bv. subsidies) zou worden gemobiliseerd via de **reserve voor Oekraïne**. De reserve zou een thematisch speciaal instrument zijn dat bij de verordening van de Raad betreffende het MFK zou worden vastgesteld “boven de maxima van het MFK”²⁷. Voor niet-terugbetaalbare steun wordt in deze verordening een plafond van 13,5 miljard EUR per jaar (in prijzen van 2025) vastgesteld²⁸.

39 Daarnaast kan een deel van de steun die in het kader van de reserve voor Oekraïne wordt gemobiliseerd, worden gebruikt om voorzieningen aan te leggen, voornamelijk om een **begrotingsgarantie** voor Oekraïne te kunnen laten functioneren. De financiering in het kader van de reserve voor Oekraïne kan ook worden gebruikt voor financieringsinstrumenten en blendingverrichtingen, en om verschillende vormen van

²⁴ Internationaal Monetair Fonds, [World Economic Outlook](#), oktober 2025, tabel A5, blz. 131.

²⁵ Website van de Commissie: [EU-bijstand voor Oekraïne](#).

²⁶ Overweging 19 van het voorstel.

²⁷ Artikel 6 van [COM\(2025\) 571](#), voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2028-2034, 16.7.2025.

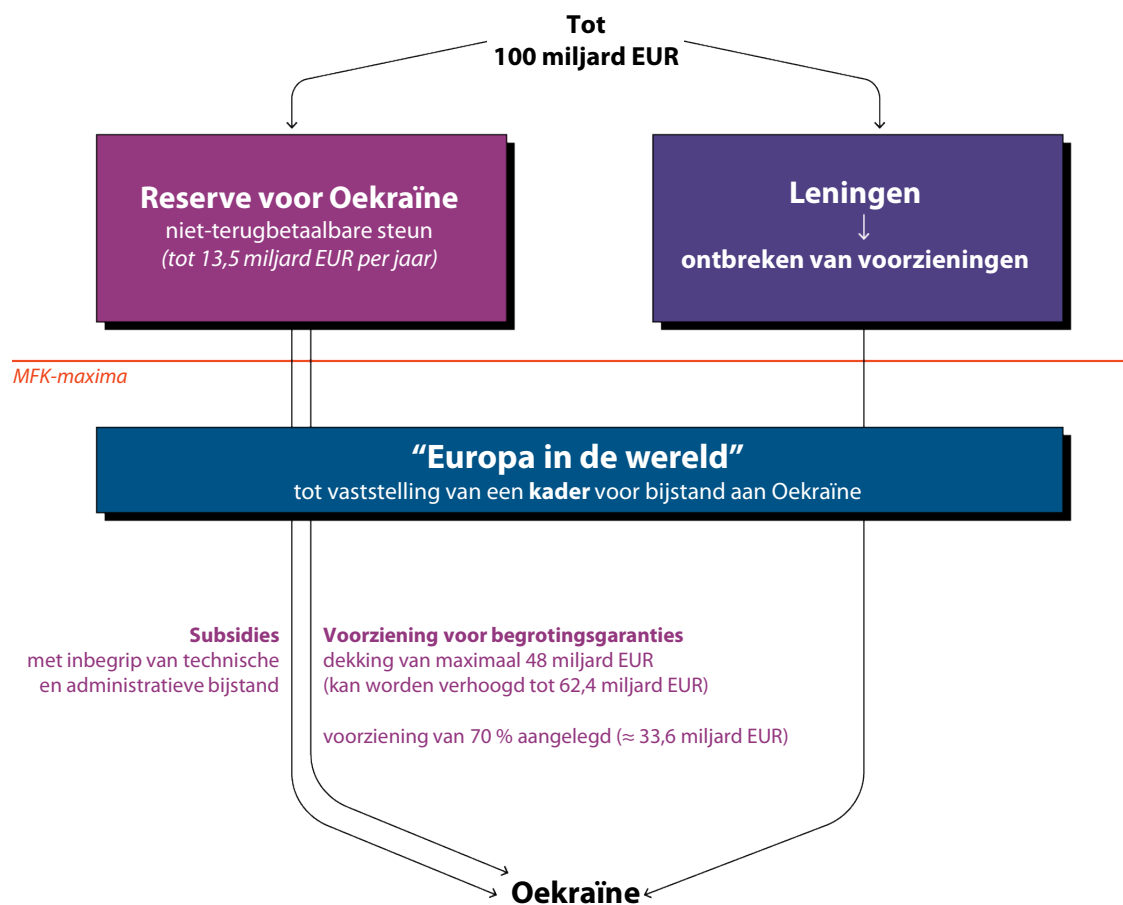
²⁸ *Ibid.*, artikel 6, lid 2.

steun te verlenen om tegemoet te komen aan de behoeften van Oekraïne op het gebied van nucleaire veiligheid in het kader van het voorgestelde [instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid en ontmanteling](#).

- 40** De **leningen** moeten “boven de maxima van het MFK”²⁹ worden vrijgemaakt. In tegenstelling tot de niet-terugbetaalbare steun wordt in het voorstel geen bovengrens vastgesteld voor het bedrag aan leningen dat in een bepaald jaar moet worden verlengd. Net als bij de faciliteit voor Oekraïne en macrofinanciële bijstand plus zouden de leningen tegen gunstige voorwaarden kunnen worden verstrekt (zie de paragrafen [51-53](#)) en zou er geen voorziening voor worden aangelegd. De leningen zouden rechtstreeks worden gedekt door de headroom van de EU-begroting (paragrafen [63-68](#)).
- 41** Het voorstel voorziet niet in een indicatieve verdeling tussen de leningen en de niet-terugbetaalbare steun. De bedragen worden elk jaar vastgesteld bij de goedkeuring van de jaarlijkse EU-begroting. We erkennen dat dit de steun aan Oekraïne zeer flexibel maakt om in te spelen op een volatiele context en rekening te houden met de schuldhoudbaarheid van Oekraïne. [Figuur 4](#) geeft een overzicht van de steun die aan Oekraïne moet worden verleend.

²⁹ *Ibid.*, overweging 11.

Figuur 4 | Steun aan Oekraïne in het kader van “Europa in de wereld”



Bron: ERK, op basis van het voorstel.

Vermindering van het aantal uitgavenstreefdoelen (artikel 6, leden 5 en 6)

- 42** In overweging 23 wordt herhaald dat het hoofddoel van de ontwikkelingssamenwerking van de EU erin bestaat armoede uit te bannen, zoals bepaald in de Verdragen. In artikel 6, lid 5, van het voorstel wordt een *bindend* streefdoel gehandhaafd met betrekking tot officiële ontwikkelingshulp (ODA), namelijk dat ten minste 90 % van de totale toewijzing van 200,3 miljard EUR (177 miljard EUR in prijzen van 2025) voor ODA moet worden gebruikt. De resterende 10 % stelt de Commissie in staat andere activiteiten te financieren die niet in aanmerking komen voor ODA, zoals activiteiten op het gebied van veiligheid en migratiebeheer of activiteiten ter ondersteuning van partnerschappen met landen met een hoog inkomen. We hebben eerder gevallen vastgesteld waarin de Commissie bij twijfelgevallen geen voorzorgsmaatregelen heeft genomen ten aanzien van het aanmerken

van projecten als ODA, waarbij middelen werden opgegeven als 100 % in aanmerking komend voor ODA, ook al was dit in werkelijkheid niet het geval³⁰.

- 43** Op grond van artikel 6, lid 6, van het voorstel zou de Commissie echter de mogelijkheid hebben om de ODA-doelstelling via gedelegeerde handelingen te wijzigen (en mogelijk te verlagen). Een streefdoel dat in de loop van de tijd kan fluctueren, ondermijnt de voorspelbaarheid van de financiering voor partnerlanden, waardoor met name de minst ontwikkelde landen worden getroffen³¹. Om de financiering voorspelbaarder te maken, **moeten de Commissie en de wetgevers overwegen** een maximumpercentage vast te stellen waarmee de Commissie het ODA-uitgavenstreefdoel kan aanpassen.
- 44** Bovendien worden in de huidige verordening inzake nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) indicatieve uitgavenstreefdoelen vastgesteld (bv. percentage van de financiering ter ondersteuning van klimaatdoelstellingen, sociale inclusie en menselijke ontwikkeling, samenwerking op het gebied van migratie en gedwongen ontheemding). “Europa in de wereld” daarentegen ziet af van al deze indicatieve streefdoelen, op één na. In overweging 91 van het voorstel staat dat “[h]et instrument moet worden uitgevoerd overeenkomstig [de prestatieverordening]³². In bijlage III bij deze verordening is aangegeven dat ten minste 30 % van de begroting van “Europa in de wereld” moet bijdragen aan klimaat- en milieudoelstellingen. Dit is het enige indicatieve streefdoel dat expliciet wordt genoemd met betrekking tot “Europa in de wereld”.
- 45** Dergelijke indicatieve streefdoelen vergroten de voorspelbaarheid van de uitgaven en bieden een basis om te beoordelen of de beleidsdoelstellingen op lange termijn van de EU adequaat worden gefinancierd (paragraaf 33). Bovendien vormen zij, omdat zij indicatief zijn, geen belemmering voor de flexibiliteit om middelen te herschikken om nieuwe prioriteiten of noodsituaties aan te pakken. Daarom **moeten de Commissie en de wetgevers overwegen** indicatieve uitgavenstreefdoelen vast te stellen die vergelijkbaar zijn met die in de NDICI-verordening, en met name een doelstelling in verband met samenwerking op het gebied van migratie en gedwongen ontheemding (zie ook de paragrafen 47-49).

³⁰ Speciaal verslag 17/2024 over het EU-trustfonds voor Afrika.

³¹ ECDPM, *A companion guide to the Global Europe instrument proposal*, blz. 5.

³² COM(2025) 545, voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader voor het traceren van begrotingsuitgaven en voor begrotingsprestaties.

Buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten (artikel 7)

- 46** Artikel 6, lid 3, en artikel 7 behouden een buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten ter waarde van 14,8 miljard EUR, ofwel 7,4 % van de voorgestelde begroting, om tegemoet te komen aan onvoorspelbare behoeften. De buffer zou met 59 % toenemen ten opzichte van het bedrag dat in het kader van het NDICI beschikbaar wordt gesteld. De voorgestelde toename weerspiegelt de opname van de *reserve voor noodhulp* (een thematisch speciaal instrument dat boven de MFK-maxima is vastgesteld) in “Europa in de wereld”³³. Deze weerspiegelt ook het uitgebreide gebruik van de buffer tijdens het huidige MFK: in juni 2023 was ongeveer 80 % van de buffer gebruikt of toegewezen om steun te verlenen in reactie op noodsituaties zoals de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, om wereldwijd COVID-19-vaccins te verstrekken of om Syrische vluchtelingen in Turkije te ondersteunen³⁴. Net als bij de andere indicatieve bedragen voor de geografische pijlers of de acties op mondiaal niveau is het echter onduidelijk welke kwantitatieve analyse is uitgevoerd om de vaststelling van de buffer op dit niveau te rechtvaardigen (paragrafen **31** en **34-36**).

Migratie en gedwongen ontheemding (artikel 12)

- 47** Het voorstel geeft de EU meer invloed om de samenwerking van partnerlanden op het gebied van migratie te verbeteren. “Europa in de wereld” voorziet in de mogelijkheid voor de Commissie om betalingen of een programma op te schorten indien een partnerland zijn verplichting om zijn eigen onderdanen over te nemen niet nakomt. Dit zou de EU een negatief hefboomeffect geven om overnameonderhandelingen te ondersteunen.
- 48** Tegelijkertijd wordt in het voorstel afgezien van een bestaand uitgavenstreefcijfer dat is vastgesteld in overweging 51 van de [NDICI-verordening](#) om samenwerking op het gebied van migratie te stimuleren. Het indicatieve NDICI-streefcijfer van 10 % is bedoeld om de EU te helpen “omvattend [...] te reageren op de uitdagingen, behoeften en kansen die verband houden met migratie en gedwongen ontheemding”.
- 49** In ons [verslag over samenwerking op het gebied van overname](#) hebben wij de Commissie aanbevolen “na [te] gaan in hoeverre alle nieuw voorgestelde overeenkomsten, instrumenten en beleidsmaatregelen met betrekking tot derde landen kunnen worden gebruikt als stimulansen voor migratiebeheer en samenwerking op het gebied van overname”, en tegelijkertijd de rol van positieve prikkels en potentiële risico’s van het

³³ [SWD\(2025\) 570](#), blz. 33 en figuur 3.1.

³⁴ [COM\(2023\) 336 final](#), mededeling van de Commissie over de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2021-2027, 20.6.2023, blz. 2 en 6.

gebruik van negatieve prikkels te benadrukken³⁵. Daarom **moeten de Commissie en de wetgevers overwegen** het opschortingsmechanisme van artikel 12 aan te vullen met positieve stimulansen, zoals een indicatief uitgavenstreefdoel voor migratie.

Titel II — Uitvoering van het instrument

Vaststelling van actieplannen en maatregelen (artikel 19)

50 De Commissie keurt actieplannen en maatregelen standaard goed via een comitéprocedure zoals omschreven in artikel 32, lid 2. Deze procedure vereist dat de Commissie advies inwint bij een comité dat bestaat uit door de lidstaten benoemde vertegenwoordigers, voordat zij uitvoeringsmaatregelen kan vaststellen. Bovendien kan de Commissie actieplannen en maatregelen vaststellen zonder de comitéprocedure te volgen wanneer de uitgaven een bepaald bedrag niet overschrijden. In vergelijking met artikel 25, lid 2, van de NDICI-verordening zou artikel 19, lid 2, van het voorstel echter elk van de discretionaire maxima verdubbelen, waardoor zij:

- 10 miljoen EUR voor afzonderlijke maatregelen;
- 20 miljoen EUR voor bijzondere maatregelen;
- 40 miljoen EUR voor buitengewone steunmaatregelen om acties betreffende behoeften op het gebied van crises, vrede en buitenlands beleid uit te voeren.

In ons [Advies nr. 10/2018](#) over het wetgevingsvoorstel voor het NDICI 2021-2027 (paragraaf 42) merkten we op dat het verhogen van de maxima “tot een verzwakking van de toezichtregelingen” leidt, wat ook van toepassing is op dit voorstel.

Rentesubsidies en subsidies voor financieringskosten voor leningen aan Oekraïne (artikel 19, lid 2, punt e))

51 Zoals hierboven uiteengezet (paragrafen [37-41](#)), staat het voorstel de Commissie toe om in de periode 2028-2034 tot een maximumbedrag van 100 miljard EUR (88,9 miljard EUR in prijzen van 2025) aan leningen voor Oekraïne toe te wijzen. De Commissie bevestigde haar voornemen om deze leningen te subsidiëren. Dit betekent dat de leningen mogelijk kunnen worden aangeboden tegen gunstige voorwaarden die moeten worden vastgesteld in een met de regering van Oekraïne te sluiten leningsovereenkomst. Zij kunnen een lange

³⁵ [Speciaal verslag 17/2021](#) over samenwerking op het gebied van overname; paragrafen 67, 68 en 126, en aanbeveling 3.

looptijd hebben, een aflossingsvrije periode hebben of vergezeld gaan van rentesubsidies en subsidies voor financieringskosten, zoals momenteel het geval is voor de leningen die in het kader van de [faciliteit voor Oekraïne](#) worden verstrekt.

52 Artikel 19, lid 2, punt e), van het voorstel biedt de Commissie de mogelijkheid leningen aan partnerlanden, zoals Oekraïne, te subsidiëren. De Commissie zou echter over de subsidies kunnen beslissen zonder de comitéprocedure te volgen, d.w.z. zonder voorafgaand advies in te winnen bij een comité van door de lidstaten benoemde vertegenwoordigers. In 2024 werd in een verslag van het Europees Parlement geraamd dat de subsidies voor de al bestaande leningen aanzienlijke bedragen zouden kunnen bereiken: Als we ervan uitgaan dat Oekraïne gedurende de volgende MFK-periode geen rente betaalt aan de EU over het totale bedrag van 57 miljard EUR aan leningen, dan zou dit volgens onze ramingen tussen 2028 en 2034 ongeveer 1,65 miljard EUR per jaar, ofwel 11,5 miljard EUR in totaal, aan de EU-begroting kunnen toevoegen³⁶. Er zouden aanzienlijke bedragen nodig zijn om de nieuw voorgestelde leningen te subsidiëren.

53 Bovendien wordt in het voorstel niet erkend dat het subsidiëren van leningen aan partnerlanden een afwijking vormt van artikel 223, lid 4, punt e), van het Financieel Reglement, waarin is bepaald dat alle kosten die voortvloeien uit de financiële bijstand door het begunstigde land moeten worden gedragen. Daarom **moeten de Commissie en de wetgevers** deze afwijking benadrukken in de tekst van artikel 19, lid 2, punt e), en de redenen voor deze afwijking ook toelichten in de overwegingen van het voorstel, zoals vereist op grond van artikel 3 van het Financieel Reglement.

Overdracht van ongebruikte vastleggingen (artikel 22)

54 In artikel 22 van het voorstel worden de voorwaarden vastgesteld voor de overdracht van middelen die in een bepaald jaar niet zijn uitgegeven naar het volgende jaar. Om deze flexibiliteit te waarborgen, bevat artikel 22 afwijkingen van het Financieel Reglement die vergelijkbaar zijn met de afwijkingen in artikel 30 van de NDICI-verordening.

55 In tegenstelling tot artikel 30, lid 2, van de NDICI-verordening behoudt het voorstel echter niet de mogelijkheid om vrijgemaakte bedragen opnieuw toe te wijzen aan het oorspronkelijke begrotingsonderdeel waarvoor zij oorspronkelijk waren gereserveerd. In plaats daarvan wordt in de [mededeling over het MFK 2028-2034](#) (blz. 25) benadrukt dat vrijgemaakte bedragen naar verwachting zullen worden opgenomen in het flexibiliteitsinstrument dat “boven” de MFK-maxima zal worden opgezet. Wij erkennen dat

³⁶ Briefing op verzoek van de Begrotingscommissie, [Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF](#), oktober 2024.

dit de algemene flexibiliteit van de EU-begroting bevordert om te reageren op onvoorspelbare gebeurtenissen of nieuwe prioriteiten in alle MFK-rubrieken.

Uitvoering en vormen van EU-financiering (artikel 23)

- 56** Artikel 23, lid 4, punt e), van het voorstel voorziet in de mogelijkheid om zonder oproep tot het indienen van voorstellen subsidies toe te kennen aan privaatrechtelijke entiteiten die in een lidstaat zijn gevestigd om “investeringen te faciliteren die in het strategische belang van de Unie zijn”. Dit is nieuw ten opzichte van de NDICI-verordening en vormt een afwijking van artikel 198 van het Financieel Reglement, waarin bestaande uitzonderingen op oproepen tot het indienen van voorstellen voor subsidies worden genoemd.
- 57** In overweging 70 worden voorbeelden van gevallen waarin een onderhandse gunning kan worden toegepast: om investeringen mogelijk te maken “op strategische gebieden zoals kritieke grondstoffen, klimaatbestendigheid of digitale en andere infrastructuur” die de autonomie van de EU vergroten. In overweging 70 worden echter niet duidelijk de specifieke redenen voor het gebruik van onderhandse gunning vermeld, noch de criteria die als leidraad voor een dergelijk besluit moeten dienen. Evenzo wordt in de [effectbeoordeling](#) (blz. 29) bij het voorstel verwezen naar de doelstelling om de toegang van de particuliere sector tot publieke en particuliere financiering te bevorderen door middel van een versterkt instrumentarium, maar wordt niet uitgelegd hoe de voorgestelde nieuwe instrumenten beter zouden bijdragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de EU.
- 58** Op grond van artikel 23, lid 4, punt e), van het voorstel mag de Commissie deze bepaling alleen gebruiken “indien nodig en naar behoren gemotiveerd” in de door de Commissie vastgestelde actieplannen en maatregelen. In het voorstel wordt echter geen financieel plafond vastgesteld voor de steun die via onderhandse gunningen wordt verleend. In dit verband wijzen wij op het risico dat de bepaling inzake onderhandse gunning indruist tegen het beginsel van mededinging, transparantie en gelijke behandeling bij de toekenning van EU-middelen. **De medewetgevers moeten daarom overwegen** solide waarborgen vast te stellen, waaronder een plafond voor de bedragen, om ervoor te zorgen dat onderhandse gunningen uitzonderlijk blijven.

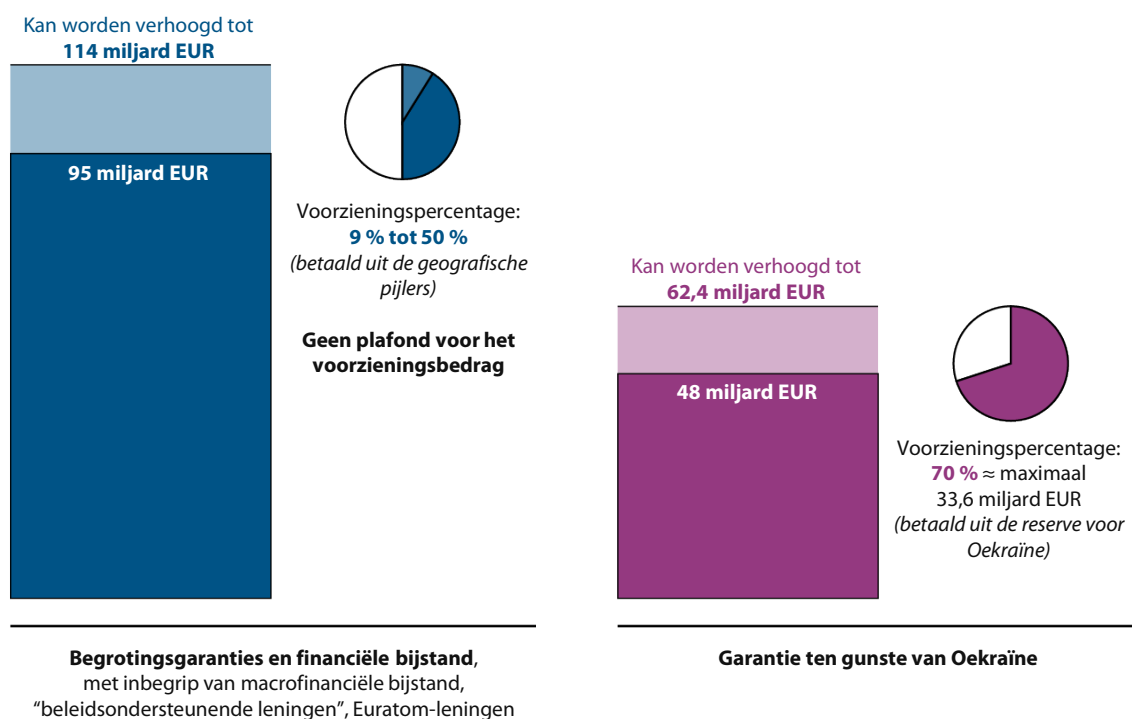
Begrotingsgaranties en financiële bijstand (artikel 24)

- 59** Artikel 24 neemt de meeste wettelijke bepalingen over voor het opzetten van garantiemechanismen en financiële bijstand aan partnerlanden. Het **maximumbedrag** dat beschikbaar wordt gesteld ter dekking van begrotingsgaranties en financiële bijstand kan oplopen tot 95 miljard EUR. Dit betekent een nominale stijging van 78 % ten opzichte van

de garantie voor extern optreden van 53,5 miljard EUR die in het kader van de NDICI-verordening is gecreëerd. Het maximumbedrag van 95 miljard EUR zou ook financiële bijstand aan andere niet-EU-landen dan Oekraïne dekken in de vorm van “beleidsondersteunende leningen”³⁷, macrofinanciële bijstand en “Euratom-leningen” om te voorzien in de behoeften op het gebied van nucleaire veiligheid in het kader van het voorgestelde [instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid en ontmanteling](#). Artikel 24, lid 5, van het voorstel verleent de Commissie de bevoegdheid om het maximumbedrag verder te verhogen met 20 %, d.w.z. tot 114 miljard EUR door middel van een gedelegeerde handeling.

- 60** Daarnaast zou een afzonderlijke garantie (uit hoofde van artikel 24, lid 3, van het voorstel) ten goede komen aan Oekraïne met een financiële dekking van maximaal 48 miljard EUR — tegenover 7,8 miljard EUR voor de garantie die is gecreëerd uit hoofde van artikel 31 van de [faciliteit voor Oekraïne](#). De Commissie zou het recht hebben om de garantie voor Oekraïne met 30 % te verhogen door middel van een gedelegeerde handeling, waardoor het maximumbedrag mogelijk op 62,4 miljard EUR zou komen. [Figuur 5](#) geeft een overzicht van de garantiemechanismen en voorzieningspercentages.

Figuur 5 | Garanties en financiële bijstand in het kader van “Europa in de wereld”



Bron: ERK, op basis van het voorstel.

³⁷ Gedefinieerd in artikel 26 van het voorstel.

- 61** Voor de begrotingsgarantie en financiële bijstand aan partnerlanden (met uitzondering van Oekraïne) voorziet het voorstel in standaardvoorzieningspercentages variërend van 9 % voor soevereine verrichtingen tot 50 % voor risicovollere verrichtingen waarbij de particuliere sector betrokken is. Voor de garantie voor Oekraïne zou aanvankelijk een voorziening van 70 % worden gevormd, in tegenstelling tot de leningen voor Oekraïne (zie de paragrafen [63-68](#)). In artikel 24, lid 4, van het voorstel wordt de voorwaarde gesteld dat de Commissie elk jaar alle voorzieningspercentages evalueert. We zijn ingenomen met het feit dat deze frequentie is afgestemd op de vereisten die zijn vastgesteld voor de [faciliteit voor Oekraïne](#) (artikel 32, lid 2).
- 62** Tot slot wordt in artikel 24, lid 9, van het voorstel gespecificeerd dat de bedragen die nodig zijn voor voorzieningen afkomstig zouden zijn uit de geografische pijlers en uit de *reserve voor Oekraïne*. In tegenstelling tot de NDICI-verordening (artikel 31, lid 5), waarin het maximale voorzieningsbedrag werd beperkt tot 10 miljard EUR, wordt in het voorstel echter geen plafond vastgesteld. Zonder een dergelijk plafond kan een aanzienlijk bedrag worden gebruikt voor voorzieningen, ten koste van andere vormen van steun aan partnerlanden, zoals subsidies. In dit verband merken wij op dat in de tussentijdse [evaluatie van 2024 van de externe instrumenten van de EU](#) voor 2021-2027 (blz. 61 en 124) werd erkend dat subsidies en blendingverrichtingen (waarbij subsidies met leningen worden gecombineerd) geschikter zijn dan begrotingsgaranties in de context van kwetsbare landen en minst ontwikkelde landen. Daarom **moeten de Commissie en de wetgevers overwegen** in artikel 24, lid 9, van het voorstel een plafond in te voeren voor het maximumbedrag dat kan worden gebruikt voor de voorziening van garanties en financiële bijstand.

Ontbreken van voorzieningen voor leningen aan Oekraïne (artikel 24, lid 3)

- 63** Zoals uiteengezet in de paragrafen [37-41](#) staat het voorstel de Commissie toe om in de periode 2028-2034 tot een maximumbedrag van 100 miljard EUR (88,9 miljard EUR in prijzen van 2025) aan leningen voor Oekraïne toe te wijzen. De Commissie zou de voorgestelde leningen financieren door de benodigde middelen te lenen op kapitaalmarkten of van financiële instellingen. Dit zou de last die voortvloeit uit de leningsverplichtingen van de EU verder verhogen en de blootstelling van de EU-begroting verder vergroten.
- 64** In artikel 24, lid 3, derde alinea, van het voorstel is bepaald dat, in afwijking van het Financieel Reglement, voor de leningen geen voorziening wordt gevormd. In plaats daarvan zouden de leningen door de “headroom” van de EU-begroting worden gegarandeerd (zie [kader 2](#)).

Kader 2

De headroom van de EU-begroting

De headroom is de marge tussen het maximum van de eigen middelen (d.w.z. het maximumbedrag dat de EU van de lidstaten kan vragen) en de uitgavenlimieten die in de MFK-verordening zijn vastgesteld.

De headroom fungeert als laatste redmiddel voor investeerders: mocht de EU moeilijkheden ondervinden bij het aflossen van haar schuld (bv. als gevolg van vertraagde of onvolledige terugbetalingen van de begunstigden van leningen), kan de Commissie de lidstaten aanvullende bijdragen vragen om aan deze verplichtingen te voldoen. Dit mechanisme vormt een juridische verbintenis voor de lidstaten. Voordat een dergelijk verzoek wordt gedaan, moet de Commissie echter ervoor zorgen dat zij risicobeperkings- en liquiditeitsbeheersmaatregelen heeft getroffen.

In 2020 werd bij [Besluit \(EU, Euratom\) 2020/2053 van de Raad](#) het permanente maximum van de eigen middelen verhoogd van 1,23 % tot 1,4 % van het gezamenlijke bruto nationaal inkomen van de EU-lidstaten. Voor het MFK 2028-2034 heeft de Commissie voorgesteld dit plafond verder te verhogen tot 1,75 %³⁸. In 2025 schatte de Commissie, rekening houdend met de geplande verhoging van de middelen, dat de beschikbare headroom over de periode 2025-2034 gemiddeld 128,5 miljard EUR per jaar zou bedragen, wat zij voldoende achtte om de potentiële verliezen op de door de headroom gedekte leningen per 31.12.2024 te dekken.

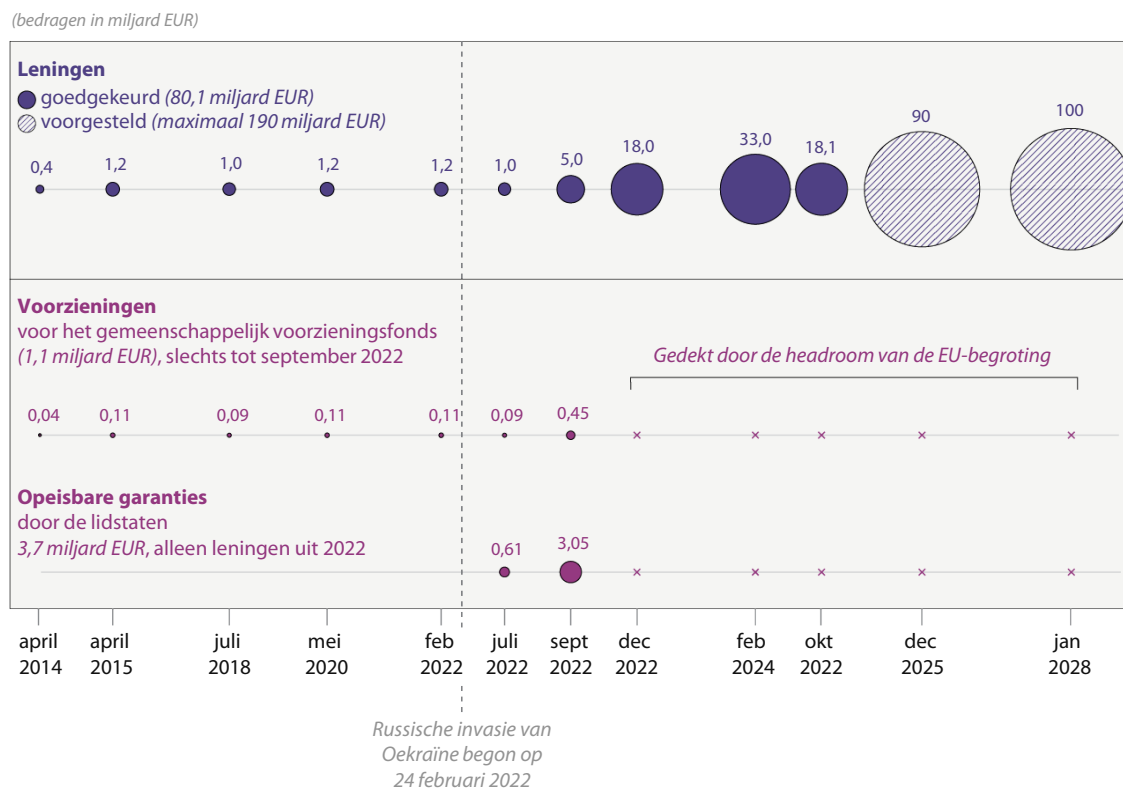
Bron: [Jaarverslag 2024](#) van de ERK, punten 2.39 en 2.40, en [COM\(2025\) 781](#), verslag van de Commissie over voorwaardelijke verplichtingen, blz. 20.

- 65** Er wordt op gewezen dat de voorziening voor alle leningen uit de EU-begroting aan derde landen voorheen was vastgesteld op 9 % van de waarde van de lening, om te voldoen aan het vereiste van artikel 214, lid 1, van het [Financieel Reglement](#). In 2022 stemden de lidstaten voor de buitengewone leningen aan Oekraïne in met het beschikbaar stellen van extra opeisbare garanties (garanties die op verzoek betaalbaar zijn) voor maximaal 61 %, waardoor de totale begrotingsdekking op 70 % komt. Sinds 2023 is echter geen voorziening vereist voor de 18 miljard EUR aan [macrofinanciële bijstand plus](#), noch voor de 33 miljard EUR aan leningen in het kader van de [faciliteit voor Oekraïne](#), noch voor de 18,1 miljard EUR aan leningen die in het kader van het [samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne](#) zijn verstrekt. Daarnaast heeft de Europese Raad ingestemd met recente voorstellen om 90 miljard EUR aan leningen te verstrekken in de periode 2026-2027, die ook door de headroom zouden worden gedekt in plaats van dat er een voorziening voor zou worden aangelegd (paragraaf 08). [Figuur 6](#) toont de eerder

³⁸ [COM\(2025\) 574](#) — Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen, artikel 4.

goedgekeurde leningen aan Oekraïne, de voor de periode 2026-2027 voorgestelde leningen en de in het kader van “Europa in de wereld” voorgestelde leningen.

Figuur 6 | Tijdschema van goedgekeurde leningen en voorgestelde leningen voor Oekraïne



Opmerking: De bedragen van de voorgestelde leningen komen overeen met een theoretisch maximum. Zoals uiteengezet in paragraaf 41 en in [figuur 4](#) bevat het voorstel voor “Europa in de wereld” geen indicatieve verdeling tussen de leningen en de niet-terugbetaalbare steun.

Bron: ERK, gebaseerd op figuur 2.23 in het jaarverslag over 2024 van de ERK en op het voorstel.

- 66** We hebben herhaaldelijk gewaarschuwd voor de risico's van het gebruik van de headroom van de EU-begroting om leningen aan Oekraïne te garanderen³⁹. De reden hiervoor is dat eventuele verliezen in verband met de leningen moeten worden gedekt door de headroom van toekomstige EU-begrotingen (zie [kader 2](#)), wat mogelijk kan leiden tot een verzoek om aanvullende bijdragen van de lidstaten. Bovendien blijven de door de headroom gedekte leningen aan Oekraïne stijgen, zoals blijkt uit [figuur 6](#). De in het kader van “Europa in de wereld” voorgestelde leningen van maximaal 100 miljard EUR en de onlangs voorgestelde 90 miljard EUR aan leningen zouden onvermijdelijk extra druk uitoefenen op de headroom. In dit verband moet de Commissie, zoals vermeld in ons advies over het stelsel van eigen

³⁹ [Advies 07/2022](#), [Advies 03/2023](#) en de jaarverslagen van de ERK voor de begrotingsjaren 2022, 2023 en 2024.

middelen, opnieuw beoordelen of het nieuw voorgestelde maximum van de eigen middelen van 1,75 % nog steeds toereikend is⁴⁰.

- 67** Daarnaast staat deze behandeling van de leningen in contrast met de aanpak van de Commissie ten aanzien van de buitengewone leningen voor macrofinanciële bijstand voor een totaalbedrag van 6 miljard EUR die in 2022 zijn toegekend. In juni 2025 bevestigde de Commissie dat voor deze leningen het handhaven van een voorzieningspercentage van 70 % op dit moment als toereikend kan worden beschouwd om de EU-begroting tegen potentiële verliezen te beschermen⁴¹.
- 68** Samengevat brengt het ontbreken van voorzieningen voor de voorgestelde leningen van maximaal 100 miljard EUR aan Oekraïne in het kader van “Europa in de wereld” (alook voor de onlangs voorgestelde 90 miljard EUR aan leningen voor 2026-2027) aanzienlijke risico’s met zich mee. **De Commissie en de wetgevers moeten**, gezien de toenemende risico’s van toekomstige EU-begrotingen ten opzichte van verplichtingen en in overeenstemming met het voorzichtigheidsbeginsel, **overwegen** de dekking die door de headroom wordt verstrekt aan te vullen met extra waarborgen, zoals voorzieningen, om een plotseling en onverwacht in gebreke blijven van Oekraïne aan te pakken. Dit zou de lidstaten de tijd geven om zich voor te bereiden op eventueel benodigde bijdragen.

Uitvoering van de begrotingsgarantie en financiële bijstand (artikel 25)

- 69** Begrotingsgaranties en financieringsinstrumenten zouden verder worden uitgevoerd door “in aanmerking komende uitvoerende entiteiten” overeenkomstig de beginselen van indirect beheer van artikel 62, lid 1, punt c), en artikel 211, lid 5, van het Financieel Reglement. Al deze entiteiten moeten worden onderworpen aan een voorafgaande “pijlerbeoordeling” overeenkomstig artikel 157, lid 3, van het Financieel Reglement. Dit moet zorgen voor een niveau van bescherming van de financiële belangen van de EU dat gelijkwaardig is aan dat van de Commissie onder direct beheer. Voorbeelden van dergelijke entiteiten zijn internationale organisaties, Europese instellingen voor ontwikkelingsfinanciering en ontwikkelingsbanken van de lidstaten, waarmee de Commissie begrotingsgarantieovereenkomsten heeft gesloten⁴².

⁴⁰ [Advies 04/2026](#) over het voorstel van de Commissie voor een besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de EU, paragraaf 16.

⁴¹ Ontwerpbegroting van de EU voor 2026, [werkdokument XI](#), blz. 116.

⁴² *Ibid.*, blz. 79-88.

- 70** Daarnaast wordt in artikel 25, lid 2, van het voorstel benadrukt dat in een partnerland gevestigde organen als “in aanmerking komende uitvoerende entiteiten” kunnen worden beschouwd op voorwaarde dat zij op basis van een pijlerbeoordeling positief worden beoordeeld, zelfs wanneer dat partnerland profiteert van, maar niet bijdraagt aan, de begrotingsgarantie of het financieringsinstrument. Voorts wordt in het voorstel verduidelijkt dat deze bepaling een afwijking vormt van artikel 211, lid 5, derde alinea, van het Financieel Reglement.
- 71** Belangrijker is dat artikel 25, lid 3, van het voorstel de Commissie onder bepaalde voorwaarden toestaat het beheer van begrotingsgaranties of financieringsinstrumenten toe te vertrouwen aan “**privaatrechtelijke**” organen van een lidstaat of een partnerland dat van de financieringsinstrumenten of de begrotingsgarantie profiteert, of een partnerland dat aan de financieringsinstrumenten of de begrotingsgarantie heeft bijgedragen, voor zover het orgaan voldoende zekerheid biedt over zijn financiële draagkracht. Dit vormt een afwijking van artikel 62, lid 1, en artikel 211, lid 5, van het Financieel Reglement, die al bestaat in het kader van het huidige MFK.
- 72** In overweging 82 van het voorstel wordt uitgelegd dat deze bepaling tot doel heeft de aantrekkelijkheid van investeringen voor de particuliere sector te vergroten en het effect ervan te maximaliseren. In de [effectbeoordeling](#) (blz. 29) wordt verder benadrukt dat het beheer van garanties kan worden toevertrouwd aan de exportkredietinstellingen van de lidstaten. De Commissie heeft ook bevestigd dat andere soorten organisaties, zoals commerciële banken, als in aanmerking komend kunnen worden beschouwd.
- 73** Ondanks de vereisten voor alle uitvoerende entiteiten om een pijlerbeoordeling te ondergaan en voor particuliere entiteiten om zekerheid te verschaffen over hun financiële draagkracht, blijft het toepassingsgebied van artikel 25, lid 3, ruim, aangezien vrijwel alle “privaatrechtelijke organen” als in aanmerking komend kunnen worden beschouwd. Deze bepaling zou privaatrechtelijke entiteiten in staat stellen de economische voordelen van de EU-begrotingsgarantie door te geven aan financiële intermediairs en eindontvangers, en hen uiteindelijk in staat stellen een beroep te doen op de garantie indien zij verliezen lijden. Deze bepaling zou de blootstelling van de EU-begroting aan voorwaardelijke verplichtingen kunnen vergroten.
- 74** In dit verband benadrukken wij dat het toevertrouwen van het beheer van garanties aan privaatrechtelijke entiteiten alleen in uitzonderlijke gevallen mag worden gebruikt, bijvoorbeeld wanneer Europese instellingen voor ontwikkelingsfinanciering of ontwikkelingsbanken van de lidstaten niet ter plaatse kunnen opereren. Daarom **moeten de wetgevers overwegen** in artikel 25, lid 3, te verduidelijken dat deze bepaling alleen zou worden gebruikt “indien nodig en naar behoren gemotiveerd”. De Commissie zou dergelijke gevallen vervolgens kunnen verduidelijken in haar richtsnoeren.

- 75** De voorgestelde wijziging zou worden afgestemd op artikel 23, lid 7, van het voorstel, waarin is bepaald dat de uitvoering van begrotingsgaranties en financieringsinstrumenten “waar mogelijk [...] [wordt] toevertrouwd aan de [Europese Investeringsbank], de [Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling] of een lidstaatorganisatie”.

Uitvoering van “beleidsondersteunende leningen” (artikel 26)

- 76** Nieuw ten opzichte van de NDICI-verordening is dat artikel 26 van het voorstel voorziet in de mogelijkheid om “**beleidsondersteunende leningen**” te verstrekken. In overweging 85 wordt uitgelegd dat deze leningen “de hervormingsprogramma’s van de partnerlanden [...] ondersteunen en investeringen [...] stimuleren”. Deze leningen zouden een aanvulling vormen op de leningen voor [macrofinanciële bijstand](#), die strikt bedoeld zijn als aanvulling op een programma van het Internationaal Monetair Fonds om landen te helpen die kampen met ernstige problemen op het gebied van de betalingsbalans.
- 77** In overweging 85 van het voorstel wordt benadrukt dat de voorwaarden die van toepassing zijn op “beleidsondersteunende leningen” in voorkomend geval moeten worden afgestemd op de voorwaarden voor begrotingssteun in het Financieel Reglement en dat een schuldanalyse moet worden uitgevoerd voordat een lening wordt goedgekeurd. In artikel 24, lid 1, van het voorstel is voorts bepaald dat het totale bedrag van de financiële bijstand (met inbegrip van “beleidsondersteunende leningen”) en begrotingsgaranties niet meer dan 95 miljard EUR mag bedragen (paragraaf [59](#)).
- 78** De “beleidsondersteunende leningen” kunnen aan elk partnerland (ongeacht de geografische regio) worden verstrekt. In overweging 88 wordt uitdrukkelijk vermeld dat “beleidsondersteunende leningen” kunnen worden verstrekt aan uitbreidings- en oostelijke nabuurschapspartners die “op prestaties gebaseerde plannen” uitvoeren (zoals gedefinieerd in artikel 31 van het voorstel; zie ook de paragrafen [80-84](#)), waarbij middelen worden uitbetaald wanneer aan vooraf overeengekomen voorwaarden is voldaan. In dit verband bouwt het gebruik van leningen in het kader van de pijler Europa voort op de onlangs opgerichte faciliteiten voor Oekraïne, de Westelijke Balkan en Moldavië.
- 79** Het is belangrijk op te merken dat “beleidsondersteunende leningen” — voor potentieel grote bedragen — door het college van commissarissen zouden worden vastgesteld als *uitvoeringshandelingen van de Commissie* volgens de in artikel 32, lid 2, vastgelegde comitéprocedure. Deze procedure vereist dat de Commissie advies inwint bij een comité dat bestaat uit door de lidstaten benoemde vertegenwoordigers, voordat zij een uitvoeringshandeling kan vaststellen. Deze procedure voorziet echter in beperkte formele betrokkenheid van de begrotingsautoriteit van de EU, d.w.z. het Europees Parlement en de

Raad als instelling⁴³. Daarom **moeten de wetgevers overwegen** de rol van het Europees Parlement en de Raad bij de vaststelling van “beleidsondersteunende leningen” te versterken.

Titel III — Slotbepalingen

Vaststelling van nadere uitvoeringsvoorschriften voor de pijler Europa (artikel 31)

- 80** Artikel 31 van het voorstel (in samenhang met artikel 17, lid 1) beschrijft de procedure voor de vaststelling van **“op prestaties gebaseerde plannen”** met uitbreidings- en oostelijke nabuurschapspartners. De Commissie legde uit dat de samenwerking met deze landen zou voortbouwen op de onlangs opgerichte faciliteiten voor Oekraïne⁴⁴, de Westelijke Balkan⁴⁵ en Moldavië. Het repliceren van die faciliteiten betekent dat uitbetalingen zouden plaatsvinden zodra is voldaan aan de betalingsvoorwaarden (kwalitatieve en kwantitatieve stappen) die in de “op prestaties gebaseerde plannen” moeten worden vastgesteld en gebaseerd moeten zijn op het model “financiering die niet gekoppeld is aan kosten” (hoewel dit niet uitdrukkelijk wordt vermeld in artikel 31).
- 81** In dit verband herinneren wij eraan dat uit onze [Analyse 02/2025](#) is gebleken welke lessen moeten worden getrokken om de prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie van dergelijke instrumenten in de toekomst te verbeteren. We merkten met name op dat de prestatieplannen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gericht zijn op de voortgang van de uitvoering in plaats van op de prestaties, en dat de efficiëntie niet kan worden gemeten, aangezien de Commissie geen gegevens over de werkelijke kosten verzamelt. We concludeerden dat financiering die niet gekoppeld is aan kosten op zich de herstel- en veerkrachtfaciliteit niet tot een prestatiegericht instrument maakt.
- 82** De “op prestaties gebaseerde plannen” zouden worden vastgesteld als *uitvoeringshandelingen van de Commissie* overeenkomstig de artikel 17, lid 1, en artikel 32, lid 2, van het voorstel. De procedure zou dezelfde zijn als voor de bestaande faciliteiten voor de Westelijke Balkan en Moldavië. In de plannen zouden echter voorwaarden worden

⁴³ Artikel 10, leden 3 en 4, en artikel 11 van [Verordening \(EU\) nr. 182/2011](#) tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

⁴⁴ [Advies 03/2023](#) over de instelling van de faciliteit voor Oekraïne.

⁴⁵ [Advies 01/2024](#) over de oprichting van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan.

voorstel voor het prestatiekader de inhoud van de toekomstige jaarlijkse verslaglegging over prestaties niet in detail wordt uiteengezet.

- 86** Momenteel vereist artikel 41 van de NDICI-verordening dat de Commissie gedetailleerde kwantitatieve informatie publiceert — zoals begrotingsvastleggingen, contractueel vastgelegde bedragen en betalingskredieten, met inbegrip van het gebruik van begrotingsgaranties en financieringsinstrumenten, uitgesplitst naar uitvoerende entiteit en geografisch gebied — aangevuld met kwalitatieve informatie over de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen en de resultaten van monitoring en evaluaties. Deze informatie wordt momenteel gerapporteerd in [jaarverslagen over de uitvoering van de instrumenten voor extern optreden van de EU](#).
- 87** Deze informatie is relevant voor het sturen en evalueren van de uitvoering van het instrument en stelt het Parlement en de Raad in staat de toewijzing van middelen te monitoren. Daarom **moet de Commissie ervoor zorgen** dat in de toekomst gelijkwaardige informatie wordt gerapporteerd, hetzij via het voorgestelde Single Gateway-portaal, hetzij als onderdeel van de jaarlijkse verslaglegging over prestaties.

Controlerechten van de ERK

- 88** De controlerechten van de ERK worden vermeld in overweging 93 van het voorstel. Daarin wordt eraan herinnerd dat overeenkomstig het [Financieel Reglement](#) een persoon of entiteit die middelen van de Unie ontvangt, ten volle meewerkt aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de nodige rechten en toegang verleent aan de Commissie, OLAF, het EOM en de Europese Rekenkamer, en ervoor zorgt dat derden die betrokken zijn bij de uitvoering van middelen van de Unie gelijkwaardige rechten verlenen. Deze verplichting is echter in geen enkel artikel van het voorstel expliciet opgenomen.
- 89** Daarnaast is in artikel 23, lid 1, bepaald dat externe acties door middel van indirect beheer kunnen worden uitgevoerd door entiteiten die worden genoemd in artikel 62, lid 1, punt c), van het [Financieel Reglement](#), met inbegrip van internationale organisaties. Bij indirect beheer vertrouwt de Commissie volledig op de beheersverificaties en controles die door deze entiteiten worden uitgevoerd.
- 90** Bij onze controlewerkzaamheden hebben we vaak te maken met entiteiten die op basis van een pijlerbeoordeling zijn beoordeeld, voornamelijk internationale organisaties die EU-middelen beheren in partnerlanden. Uit onze controlewerkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring blijkt dat een aanzienlijk deel van de kwantificeerbare fouten betrekking heeft op verrichtingen die door internationale organisaties worden beheerd. Daarnaast ondervinden we nog steeds beperkingen bij de toegang tot documenten en

informatie die essentieel zijn voor het uitvoeren van onze controles⁴⁸. Zo hebben we te maken gehad met vertragingen of beperkte toegang bij de ontvangst van gevraagde documentatie van sommige internationale organisaties en, als gevolg daarvan, bij de planning, uitvoering en kwaliteitscontrole van onze werkzaamheden. Onze aanbevelingen om deze situatie te verhelpen, zijn tot dusver niet volledig uitgevoerd.

- 91** Daarom zou het feit dat de controlerechten van de ERK in een artikel van het voorstel zijn verankerd, zorgen voor duidelijkheid met betrekking tot de verplichtingen van ontvangers van EU-financiering en de naleving van internationale auditnormen. **De Commissie en de wetgevers moeten overwegen** een specifiek artikel aan het voorstel toe te voegen waarin de rol van de ERK en haar toegangs- en controlerechten worden herhaald. In het voorgestelde artikel zou overweging 93 gedeeltelijk kunnen worden overgenomen of het zou als volgt kunnen luiden: “De externe controle van de overeenkomstig deze verordening ondernomen activiteiten wordt uitgevoerd door de Europese Rekenkamer in overeenstemming met artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals verder weergegeven in Verordening (EU, Euratom) 2024/2509.”.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 5 februari 2026.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

⁴⁸ [Jaarverslag 2024 van de ERK over de uitvoering van de EU-begroting](#), paragrafen 9.14-9.16, en [Jaarverslag 2024 over de Europese Ontwikkelingsfondsen](#), paragrafen 25 en 26.

Bijlagen

Bijlage I — Publicaties van de ERK over EU-steun aan partnerlanden

Referentienummer	Titel (hyperlink naar de publicatie)
2025	Jaarverslagen betreffende het begrotingsjaar 2024
2024	Jaarverslagen betreffende het begrotingsjaar 2023
Speciaal verslag (SV) 20/2025	Steun van de Commissie voor de bestrijding van honger in Afrika bezuiden de Sahara Lovenswaardig, maar onvoldoende gericht op duurzaamheid en impact
SV 17/2025	EU-hulp voor handel aan de minst ontwikkelde landen Behoeften worden aangepakt, maar EU-financiering ligt niet op schema om het streefdoel voor 2030 te halen
SV 15/2025	Humanitaire hulp van de EU onder beheer op afstand — Potentieel om levens te redden, maar aanpak vertoont tekortkomingen
SV 18/2024	Financiële steun van de EU voor gezondheidszorgstelsels in geselecteerde partnerlanden Brede strategische doelstellingen nagestreefd, maar problemen rond coördinatie en duurzaamheid gaan ten koste van interventies
SV 17/2024	Het EU-trustfonds voor Afrika Ondanks nieuwe benaderingen bleef de steun ongericht
SV 21/2023	Het Spotlight-initiatief om geweld tegen vrouwen en meisjes uit te bannen Ambitieuze maar tot dusver met een beperkte impact
SV 14/2023	Programmering van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — “Europa in de wereld” Alomvattende programma’s met tekortkomingen in de methoden voor de toewijzing van middelen en de effectbeoordeling
SV 05/2023	Het financiële landschap van de EU een lappendeken die verdere vereenvoudiging en verantwoording behoeft
SV 04/2023	Het Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering + De resultaten bleven achter bij de ambities
SV 27/2022	EU-steun voor grensoverschrijdende samenwerking met buurlanden Waardevolle steun, maar uitvoering begon erg laat en problemen met coördinatie moeten worden aangepakt

Referentienummer	Titel (hyperlink naar de publicatie)
SV 01/2022	EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan: ondanks inspanningen nog steeds fundamentele problemen
SV 23/2021	Terugdringing van grootschalige corruptie in Oekraïne: meerdere EU-initiatieven, maar toch nog onvoldoende resultaten
SV 17/2021	Samenwerking van de EU met derde landen op het gebied van overname: relevante acties hebben beperkte resultaten opgeleverd
SV 02/2021	Humanitaire hulp van de EU voor onderwijs: kinderen in nood hebben er baat bij, maar de hulp moet op de langere termijn worden gericht en meer meisjes bereiken
Advies (AV) 02/2026	Advies over een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon Europa, het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, voor de periode 2028-2034, tot vaststelling van de regels ervan voor deelname en verspreiding, en tot intrekking van Verordening (EU) 2021/695
AV 01/2026	Advies over een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Fonds voor concurrentievermogen ("het EFC"), met inbegrip van een specifiek programma voor onderzoeks- en innovatieactiviteiten op defensiegebied, tot intrekking van de Verordeningen (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697 en (EU) 2021/783, tot intrekking van bepalingen van de Verordeningen (EU) 2021/696 en (EU) 2023/588, en tot wijziging van Verordening (EU) [EDIP]
AV 03/2024	Advies bij de evaluatie door de Commissie van de garantie voor extern optreden [COM(2024) 208]
AV 01/2024	over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan [2023/0397(COD)]
AV 03/2023	Advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne
AV 07/2022	Advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 met betrekking tot de vaststelling van een gediversifieerde financieringsstrategie als algemene leenmethode [2022/0370(COD)]
Advies nr. 10/2018	Advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking [COM(2018) 460]
Analyse 03/2025	Kansen voor het meerjarig financieel kader voor de periode na 2027
Analyse 02/2025	Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie — lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF

Bijlage II — Voorgestelde wijzigingen voorzien van opmerkingen

Tabel 1 | Voorgestelde wijzigingen voorzien van opmerkingen

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
Overwegingen van het voorstel		We stellen voor indicatieve uitgavenstreefdoelen vast te stellen die vergelijkbaar zijn met die in de NDICI-verordening, met name om partnerlanden positieve stimulansen te bieden om de samenwerking op het gebied van migratie te verbeteren (paragrafen 44 en 45).
Artikel 6 – Begroting 6. De Commissie is bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen om het in lid 5 vastgestelde percentage te wijzigen.	Artikel 6 – Begroting 6. De Commissie is bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen om het in lid 5 vastgestelde percentage met maximaal [XX] procentpunt te wijzigen.	We stellen voor een maximumpercentage vast te stellen waarmee de Commissie de ODA-uitgavendoelstelling kan aanpassen (paragrafen 42 en 43).
Artikel 12 — Migratie en gedwongen ontheemding 3. Indien de diensten van de Commissie in overleg met de EDEO ernstige tekortkomingen in een partnerland vaststellen, met name met betrekking tot de verplichting om eigen onderdanen van de lidstaten over te nemen, kan de Commissie betalingen of de uitvoering van een programma opschorten. De opschorting heeft in geen geval gevolgen voor de verlening van humanitaire hulp.		We stellen voor het opschortingsmechanisme in artikel 12, lid 3, aan te vullen met positieve stimulansen, zoals een indicatief uitgavenstreefdoel voor migratie (paragrafen 47-49).

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
Artikel 19 — Vaststelling van actieplannen en maatregelen 2. (e) rentesubsidies en subsidies voor financieringskosten die aan het begunstigde partnerland worden verstrekt in verband met financiële bijstand, indien naar behoren gemotiveerd.	Artikel 19 — Vaststelling van actieplannen en maatregelen 2. e) <u>en in afwijking van artikel 223, lid 4, punt e), van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509</u>, rentesubsidies en subsidies voor financieringskosten die aan het begunstigde partnerland worden verstrekt in verband met financiële bijstand, indien naar behoren gemotiveerd.	We stellen voor in de tekst te benadrukken dat het subsidiëren van leningen aan partnerlanden een afwijking van het Financieel Reglement vormt en de redenen voor deze afwijking toe te lichten in de overwegingen van het voorstel, zoals vereist op grond van artikel 3 van het Financieel Reglement (paragraaf 53).
Artikel 23 — Uitvoering en vormen van Uniefinanciering 15. In afwijking van artikel 198 van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 kunnen subsidies zonder oproep tot het indienen van voorstellen worden toegekend in de volgende gevallen: [...] (e) indien nodig en naar behoren gemotiveerd in de in artikel 18 bedoelde actieplannen en maatregelen, subsidies aan privaatrechtelijke juridische entiteiten die daadwerkelijk in een lidstaat zijn gevestigd om investeringen te faciliteren die in het strategische belang van de Unie zijn en de doelstellingen van het instrument te ondersteunen.	Artikel 23 — Uitvoering en vormen van Uniefinanciering 15. In afwijking van artikel 198 van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 kunnen subsidies zonder oproep tot het indienen van voorstellen worden toegekend in de volgende gevallen: [...] (e) indien nodig en naar behoren gemotiveerd in de in artikel 18 bedoelde actieplannen en maatregelen, subsidies <u>tot een maximumbedrag van [XXX] EUR</u> aan privaatrechtelijke juridische entiteiten die daadwerkelijk in een lidstaat zijn gevestigd om investeringen te faciliteren die in het strategische belang van de Unie zijn en de doelstellingen van het instrument te ondersteunen.	Om ervoor te zorgen dat onderhandse gunningen aan privaatrechtelijke entiteiten ter bevordering van investeringen in het strategisch belang van de EU uitzonderlijk blijven, stellen wij voor om solide waarborgen vast te stellen, met inbegrip van een plafond voor de bedragen (zie de paragrafen 56-58).

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
Artikel 24 — Begrotingsgaranties en financiële bijstand: maximale steun, financiering en leningen van de Unie 3. (derde alinea) Er wordt geen voorziening gevormd en, in afwijking van artikel 214, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509, wordt geen voorzieningspercentage vastgesteld voor de leningen aan Oekraïne.		We stellen voor de dekking van leningen aan Oekraïne door de headroom aan te vullen met aanvullende waarborgen, zoals voorzieningen, om een plotselinge en onverwachte wanbetaling door Oekraïne aan te pakken. Dit zou de lidstaten de tijd geven om zich voor te bereiden op eventueel benodigde bijdragen (paragrafen 63-68).
Artikel 24 — Begrotingsgaranties en financiële bijstand: maximale steun, financiering en leningen van de Unie 9. De in artikel 6, lid 1, punten a) tot en met e), bedoelde bedragen worden gebruikt voor de voorziening van de begrotingsgarantie en financiële bijstand als bedoeld in lid 1 van dit artikel. De voorziening van de steun van de Unie aan Oekraïne in de vorm van de in lid 3 bedoelde begrotingsgarantie wordt gefinancierd uit de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld overeenkomstig artikel 6 van Verordening [(EU, Euratom) 20XX/XXX * [MFK-verordening] als bedoeld in artikel 6, lid 2, ook wanneer de begrotingsgarantie wordt verstrekt voor activiteiten uit hoofde van Verordening (Euratom) [XXX] (INSC-D).	Artikel 24 — Begrotingsgaranties en financiële bijstand: maximale steun, financiering en leningen van de Unie 9. De in artikel 6, lid 1, punten a) tot en met e), bedoelde bedragen worden gebruikt voor de voorziening van de begrotingsgarantie en financiële bijstand als bedoeld in lid 1 van dit artikel, <u>tot een maximumbedrag van [XXX] EUR</u>. De voorziening van de steun van de Unie aan Oekraïne in de vorm van de in lid 3 bedoelde begrotingsgarantie wordt gefinancierd uit de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld overeenkomstig artikel 6 van Verordening [(EU, Euratom) 20XX/XXX * [MFK-verordening] als bedoeld in artikel 6, lid 2, ook wanneer de begrotingsgarantie wordt verstrekt voor activiteiten uit hoofde van Verordening (Euratom) [XXX] (INSC-D).	We stellen voor in artikel 24, lid 9, van het voorstel een plafond in te voeren voor het maximumbedrag dat kan worden gebruikt voor de voorziening van garanties en financiële bijstand (paragraaf 62).

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
Artikel 25 — Uitvoering van de begrotingsgarantie en financieringsinstrumenten 3. In afwijking van artikel 62, lid 1, eerste alinea, punt c), en artikel 211, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 komen, indien financieringsinstrumenten of de begrotingsgarantie in indirect beheer worden uitgevoerd, privaatrechtelijke organen van een lidstaat, een partnerland dat van de financieringsinstrumenten of de begrotingsgarantie profiteert, of een partnerland dat aan de financieringsinstrumenten of de begrotingsgarantie heeft bijgedragen, die voldoende zekerheid bieden over hun financiële draagkracht, in aanmerking.	Artikel 25 — Uitvoering van de begrotingsgarantie en financieringsinstrumenten 3. In afwijking van artikel 62, lid 1, eerste alinea, punt c), en artikel 211, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 komen, indien financieringsinstrumenten of de begrotingsgarantie in indirect beheer worden uitgevoerd, <u>en indien nodig en naar behoren gemotiveerd</u>, privaatrechtelijke organen van een lidstaat, een partnerland dat van de financieringsinstrumenten of de begrotingsgarantie profiteert, of een partnerland dat aan de financieringsinstrumenten of de begrotingsgarantie heeft bijgedragen, die voldoende zekerheid bieden over hun financiële draagkracht, in aanmerking.	We stellen voor in artikel 25, lid 3, te verduidelijken dat deze bepaling alleen zou worden gebruikt “indien nodig en naar behoren gemotiveerd” (paragrafen 69-75).
Artikel 26 — Uitvoering van beleidsondersteunende leningen 1. De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen besluiten vast om het beleidsondersteunende leningbedrag ter beschikking te stellen van een partnerland, en om de beschikbaarheidsperiode van de lening vast te stellen, die niet langer mag duren dan drie jaar na het einde van het meerjarig financieel kader. Die uitvoeringshandelingen		We stellen voor de rol van de begrotingsautoriteit van de EU, d.w.z. het Europees Parlement en de Raad, bij de vaststelling van “beleidsondersteunende leningen” te versterken (paragrafen 76-79).

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
worden vastgesteld volgens de in artikel 32, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure. Indien dat besluit deel uitmaakt van een actieplan of maatregel, zijn de artikelen 18 en 19 van toepassing.		
Artikel 31 — Vaststelling van nadere uitvoeringsvoorschriften voor de pijler Europa Voor de uitbreidings- en oostelijke nabuurschapspartners in de in artikel 3, lid 1, punt a), bedoelde pijler stelt de Commissie een uitvoeringshandeling vast tot vaststelling van eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening, met betrekking tot het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen, prestaties, structuren en controlesystemen die ter voorbereiding van de toetreding moeten worden opgezet, ook in het kader van het beheer van de structuurfondsen en fondsen voor landbouw en grensoverschrijdende samenwerking. Deze uitvoeringshandeling wordt volgens de in artikel 32, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.		We stellen voor de rol van de begrotingsautoriteit van de EU, d.w.z. het Europees Parlement en de Raad, bij de vaststelling van “beleidsondersteunende leningen” te versterken (paragrafen 80-84). We stellen voor om, in overeenstemming met de bestaande faciliteiten voor Oekraïne, de Westelijke Balkan en Moldavië, een methode vast te stellen voor de behandeling van gevallen waarin slechts gedeeltelijk is voldaan aan de betalingsvoorwaarden (d.w.z. kwalitatieve en kwantitatieve stappen) die in de “op prestaties gebaseerde plannen” moeten worden vastgesteld (paragraaf 84).
—	[Nieuw] <u>Artikel — Externe controle</u> <u>De externe controle van de overeenkomstig deze verordening ondernomen activiteiten wordt uitgevoerd door de Europese Rekenkamer in overeenstemming met artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals verder weerspiegeld in het Financieel Reglement (Verordening (EU, Euratom 2024/2509).</u>	We stellen voor een artikel toe te voegen waarin de rol van de ERK en haar toegangs- en controlerechten worden herhaald (paragrafen 88-91).

Bijlage III — Afwijkingen van het Financieel Reglement in het kader van “Europa in de wereld”

Afwijkingen van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie.

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument “Europa in de wereld”			Artikel van het Financieel Reglement waarvan het voorstel afwijkt
Artikel van het voorstel waarin een afwijking wordt gebruikt	Overweging waarin de afwijking wordt toegelicht	Doel van de afwijking	
Artikel 19, lid 2, punt e)	—	Rentesubsidies en subsidies voor financieringskosten voor leningen aan partnerlanden. Wij merken op dat artikel 19, lid 2, punt e), van het voorstel geen afwijking toestaat van artikel 223, lid 4, punt e), van het Financieel Reglement, waarin is bepaald dat alle kosten die voortvloeien uit de financiële bijstand door het begunstigde land moeten worden gedragen (paragrafen 53).	Artikel 223, lid 4, punt e) Regels en uitvoering van de financiële steun
Artikel 22, lid 1	Overweging 65	Ongebruikte vastleggings- en betalingskredieten in het kader van het instrument “Europa in de wereld” worden automatisch overgedragen en kunnen worden vastgelegd en gebruikt in het kader van dit instrument tot en met 31 december van het volgende begrotingsjaar.	Artikel 12, lid 4 Annulering en overdracht van kredieten
Artikel 22, lid 3	Overweging 65	Ontvangsten, terugbetalingen en terugvorderingen van financieringsinstrumenten die zijn vastgesteld in het kader van programma’s voor extern optreden in het kader van dit of eerdere meerjarige financiële kaders worden beschikbaar gesteld voor hergebruik in het kader van het instrument “Europa in de wereld”.	Artikel 212, lid 3 Op financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties toepasselijke beginselen en voorwaarden

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument “Europa in de wereld”			Artikel van het Financieel Reglement waarvan het voorstel afwijkt
Artikel van het voorstel waarin een afwijking wordt gebruikt	Overweging waarin de afwijking wordt toegelicht	Doel van de afwijking	
Artikel 22, lid 4	Overweging 66	De aan “Europa in de wereld” toegewezen middelen kunnen worden verhoogd door de overschotten in verband met de huidige en oude begrotingsgaranties en financiële bijstand in het kader van het externe optreden toe te wijzen.	Artikel 216, lid 4, punt a) Effectief voorzieningspercentage
Artikel 23, lid 4	Overweging 69	Zonder oproep tot het indienen van voorstellen kunnen subsidies worden verstrekt om mensenrechtenverdedigers en andere maatschappelijke actoren te ondersteunen.	Artikel 198 Uitzonderingen op de oproepen tot het indienen van voorstellen
Artikel 23, lid 4	Overweging 70	Subsidies kunnen zonder oproep tot het indienen van voorstellen worden verstrekt, ook aan privaatrechtelijke entiteiten die in een EU-lidstaat zijn gevestigd, om investeringen te faciliteren die in het strategische belang van de Unie zijn.	Artikel 198 Uitzonderingen op de oproepen tot het indienen van voorstellen
Artikel 24, lid 3	Overweging 38	Ontbreken van een voorzieningspercentage voor leningen aan de regering van Oekraïne in het kader van het instrument “Europa in de wereld”.	Artikel 214, lid 1 Voorziening van financiële verplichtingen
Artikel 25, lid 2	Overweging 82	Om de deelname te bevorderen van in aanmerking komende uitvoerende entiteiten en tegenpartijen uit partnerlanden die profiteren van de begrotingsgarantie of financieringsinstrumenten, mag van het partnerland niet worden verlangd dat het bijdraagt aan de begrotingsgarantie of de financieringsinstrumenten.	Artikel 211, lid 5 Toepassingsgebied en uitvoering

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument “Europa in de wereld”			Artikel van het Financieel Reglement waarvan het voorstel afwijkt
Artikel van het voorstel waarin een afwijking wordt gebruikt	Overweging waarin de afwijking wordt toegelicht	Doel van de afwijking	
Artikel 25, lid 3	Overweging 82	Privaatrechtelijke organen die voldoende zekerheid over hun financiële capaciteit bieden en die niet met een openbaredienstverleningstaak zijn belast, noch met de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap, in aanmerking laten komen als uitvoerende entiteiten en tegenpartijen. (Dit moet flexibiliteit bieden, de aantrekkelijkheid voor de particuliere sector vergroten en het effect van de investeringen maximaliseren.)	Artikel 211, lid 5 Toepassingsgebied en uitvoering Artikel 62, lid 1, punt c) Wijzen van uitvoering van de begroting

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
MFK	meerjarig financieel kader
NDICI	instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld, opgezet voor het MFK 2021-2027
ODA	officiële ontwikkelingshulp (Official Development Assistance)
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Verklarende woordenlijst

Term	Definitie/verklaring
Begrotingsgarantie	Toezegging om de EU-begroting te gebruiken om de Europese Investeringsbank en andere instellingen voor ontwikkelingsfinanciering te compenseren voor eventuele verliezen die worden geleden als een begunstigde zijn verplichtingen niet nakomt, bijvoorbeeld door een lening niet terug te betalen.
Blending	De praktijk om EU-subsidies te combineren met leningen of kapitaal van publieke en particuliere financiers.
Comitéprocedure	Procedure waarbij de Commissie advies moet inwinnen bij een comité van vertegenwoordigers van alle lidstaten voordat zij uitvoeringsmaatregelen kan aannemen.
Concessionele lening	Lening uitgegeven tegen aanzienlijk gunstiger voorwaarden dan op de markt beschikbaar zijn.
Europees Ontwikkelingsfonds	EU-fonds dat buiten de algemene begroting om wordt beheerd en dat ontwikkelingshulp verstrekt aan de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, en aan de overzeese landen en gebieden die via de lidstaten met de EU zijn geassocieerd. Alle financiering voor ontwikkelingshulp vanaf 2021 is opgenomen in de algemene begroting.
Financieel Reglement	De regels die bepalen hoe de EU-begroting wordt vastgesteld en gebruikt en hoe de daarmee samenhangende processen zoals interne controle, verslaglegging, controle en kwijting verlopen.
Gemeenschappelijk voorzieningsfonds	Fonds dat potentiële verplichtingen ten gevolge van financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties of financiële bijstand dekt.
Headroom	Het verschil tussen het maximum van de eigen middelen (d.w.z. het maximumbedrag dat de EU van de lidstaten kan vragen) en de EU-uitgavenlimieten die in de MFK-verordening zijn vastgesteld.
Herstel- en veerkrachtfaciliteit	Mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen, het herstel te stimuleren en de uitdagingen van een groenere en meer digitale toekomst het hoofd te bieden.
Instrument voor nabuurschapsbeleid ontwikkeling en internationale samenwerking —instrument “Europa in de wereld” (NDICI)	EU-programma in het kader van het meerjarig financieel kader 2021-2027 dat verschillende instrumenten voor extern optreden combineert tot één instrument.
Leninggarantie	Een verbintenis van een garant om het uitstaande bedrag van een lening terug te betalen indien de kredietnemer in gebreke blijft, overeenkomstig de overeengekomen voorwaarden.
Macrofinanciële bijstand	Een vorm van financiële steun van de EU aan partnerlanden die problemen met de betalingsbalans of de begroting ondervinden.

Term	Definitie/verklaring
Meerjarig financieel kader (MFK)	Zevenjarig financieel plan waarin de jaarlijkse maximumbedragen voor elk uitgaventerrein van de EU worden vastgesteld en de begrotingsdiscipline wordt gewaarborgd.
Officiële ontwikkelingshulp (ODA)	Overheidssteun die specifiek gericht is op het bevorderen van de economische ontwikkeling en de welvaart van ontwikkelingslanden (Official Development Assistance).
Ontwikkelingsbank	Ook wel instellingen voor ontwikkelingsfinanciering, gespecialiseerde ontwikkelingsbanken of dochterondernemingen genoemd, meestal grotendeels in handen van de staat, opgericht om de ontwikkeling van de particuliere sector in ontwikkelingslanden te ondersteunen.
Pijlbeoordeling	Beoordeling vooraf door de Commissie van de systemen, regels en procedures van entiteiten die EU-middelen onder indirect beheer uitvoeren. Deze wordt uitgevoerd om de bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen op hetzelfde niveau als onder direct beheer, voorafgaand aan de ondertekening van overeenkomsten met dergelijke entiteiten.
Voorzieningspercentage	Het percentage van een toegestane financiële verplichting dat als voorziening moet worden weergegeven.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Omslagfoto — © butenkow/stock.adobe.com.

Pictogram op de omslagpagina — ontworpen met behulp van materiaal van [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-6945-6	ISSN 2812-2917	doi:10.2865/2686306	QJ-01-26-010-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6946-3	ISSN 2812-2917	doi:10.2865/9237573	QJ-01-26-010-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Advies 07/2026](#) “over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument “Europa in de wereld” [COM(2025) 551 final]”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Dit advies, dat is uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, punt a), **VWEU**, waarin is bepaald dat de Europese Rekenkamer moet worden geraadpleegd over voorstellen met betrekking tot de financiële regels en instrumenten van de Unie, heeft betrekking op de voorgestelde verordening betreffende “Europa in de wereld”, die oorspronkelijk op 16 juli 2025 door de Europese Commissie werd gepresenteerd.

Met dit advies willen wij opmerkingen maken over de opzet en governance van het voorgestelde instrument “Europa in de wereld” en de mogelijke gevolgen daarvan voor het financieel beheer van EU-middelen. Het advies is bedoeld om ertoe bij te dragen dat het toekomstige programma goed financieel beheer, verantwoordingsplicht en Europese meerwaarde bevordert in het beleid van de EU op het gebied van uitbreiding, nabuurschap, ontwikkeling en humanitaire hulp.

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie